

Treść i zakres pojęcia „autonomia”. Wyzwania definicyjne

TOMASZ BRAŃKA

DR

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
e-mail: tomasz.branka(at)amu.edu.pl

Słowa kluczowe autonomia, definicje autonomii, typologie autonomii

Abstrakt Pomimo sporego zainteresowania problematyką autonomii terytorialnej sam termin wciąż przynależy do katalogu pojęć spornych i kontrowersyjnych. W artykule dokonano przeglądu definicji oraz konfrontacji ich wersji historycznych i współczesnych i na tej podstawie ustalono cechy konstytutywne autonomii, zwłaszcza w ujęciu terytorialnym. Praca pokazuje również kilka możliwości typologii autonomii, zaznaczając różnice pomiędzy klasycznymi a współczesnymi podziałami.

Content and scope of the concept of autonomy: definition challenges

Keywords autonomy, definition of autonomy, typology of autonomy

Abstract Despite a deep interest in phenomenon of territorial autonomy construction, the concept itself belongs to the catalogue of contentious and controversial notions. There is no consensus on single and firm definition of territorial autonomy. The article reviews historical and contemporary definitions of that term. Consequently, the constitutive features of autonomy are outlined, especially in its territorial approach. The work also proposes several different approaches to the typology of autonomy, highlighting the differences between the so-called classic and the contemporary nature of this solution.

Termin „autonomia” coraz częściej pojawia się w dokumentach i opracowaniach naukowych i w publicystyce, choć wciąż nie ma uregulowanego statusu prawnomiędzynarodowego. Odwołują się do niego mniejszości i ludność tubylcza, a powstawanie ruchów autonomicznych i separatystycznych jest charakterystyczne dla współczesnych procesów etnicznych (Chałupeczak, Browarek, 2000, s. 10). Jan Iwanek pisze wprost, że „rozwój ustrojów autonomii terytorialnej i samorządu terytorialnego to *signum temporis* od kilkudziesięciu lat” (Iwanek, 2014, s. 12). Niewątpliwie zatem autonomia przynależy – wraz z takimi terminami jak suwerenność, naród,

mniejszość narodowa, ludność rdzenna – do katalogu pojęć spornych i kontrowersyjnych, niemających jednej obowiązującej definicji. Termin używany jest w licznych dziedzinach nauki i niesie różne znaczenia (Lapidoth, 1997, s. 28).

We współczesnych stosunkach międzynarodowych można dostrzec pluralizację uczestnictwa, a w konsekwencji utratę monopolu państwa na kształtowanie systemu międzynarodowego, stąd pytanie o status wspólnot autonomicznych staje się nader istotne. Terytoria autonomiczne nie są suwerennymi jednostkami państwowymi, nie są również podmiotami prawa międzynarodowego, dlatego ich wpływ na kształt stosunków międzynarodowych jest ograniczony i zwykle dotyczy dziedzin interesujących je bezpośrednio. Termin „autonomia” związany jest także z procesem decentralizacji systemów politycznych i władzy publicznej. Wyraźnie wpisuje się w przekonanie, że obecnie – obok klasycznego monteskiuszowskiego horyzontalnego podziału władzy – rozwija się podział wertykalny: pomiędzy władze centralne a regionalne i lokalne (Domagała, Iwanek, 2014, s. 30).

Przegląd definicji

Termin „autonomia” wywodzi się z greckiego słowa *autónomos* – znaczącego tyle co samorządny, niezależny – którego źródłosłowem są dwa wyrazy: *autós*, czyli sam, oraz *nomós*, czyli zwyczaj, prawo, zasada. Początkowo autonomia wskazywała zatem na możliwość samodzielnego decydowania o konkretnych sprawach. Dziś łączy się ją z takimi elementami jak „samodzielność, niezależność zjawisk, podmiotów, często ujmowaną w relacji do innych zjawisk, podmiotów i wskazującą na ich odrębność lub wypełnianą przez nie samodzielną funkcję w społeczeństwie” (PWN, 2018).

Według klasycznego już modelu zaproponowanego przez Ruth Lapidoth definicje terminu mogą zostać pogrupowane w cztery kategorie. Do pierwszej wchodzi te, które przyrównują autonomię do prawa do swobodnego działania w pewnym zakresie. W drugiej znajdują się te, które uznają ją za – w mniejszym lub większym stopniu – synonim niezależności. W trzeciej kategorii umieszczone zostaną definicje utożsamiające autonomię z decentralizacją. Twórcy definicji z ostatniej kategorii podkreślają, że wspólnota autonomiczna posiada wyłączne prawa legislacyjne, administracyjne i sędownicze w określonych kwestiach (Lapidoth, 1997, s. 33).

W początkach ubiegłego wieku Georg Jellinek zdefiniował jednostkę autonomiczną jako taką, która opiera się wyłącznie na własnym prawie i ma wszelkie materialne i funkcjonalne atrybuty państwowości – z prawem do rządzenia, administrowania i sądenia włącznie (Jellinek, 1960, s. 493). W takim ujęciu autonomiczność staje się równorzędna suwerenności. Skodyfikowana przez Jellinka teoria prawna uznała więc autonomię za przeżytek. Jak tłumaczył Remigiusz Bierzanek, „dla Jellinka państwo rozbite na autonomiczne kraje jest nienormalną, bezzasadną w swych celach, irracjonalną formą bytu państwowego, fenomenem zrozumiałym wyłącznie na tle historii i przejściowym w nowoczesnym świecie państw” (Bierzanek, 1937, s. 226). Węższe rozumienie autonomii zaproponował Paul Laband, dla którego wiąże się ona z posiadaniem uprawnień legislacyjnych, ale różni ją od bytu suwerennego to, że może być realizowana jedynie

w granicach wyznaczonych przez suwerena (Laband, 1911, s. 106–107). Na podobne cechy autonomii wskazywał Raymond Carré de Malberg, który uważał, że jednostka może być uznana za autonomiczną tylko wówczas, gdy ma własne władze legislacyjne, administracyjne i sądowicze (Carré de Malberg, 1920, s. 169–170). Hans-Joachim Heintze dopowiadał jeszcze, że taka jednostka nie tworzy struktury państwowej (Heintze, 1998, s. 9). Kurt Wolzendorff również traktował autonomię jako twór, który zyskał możliwość stanowienia własnego prawa (Wolzendorff, 1921, s. 4).

Dla Léona Duguit rozwiązania autonomiczne wskazują, że dany obszar jest chroniony przed legislacyjną władzą państwa (Duguit, 1921, s. 478), a dla Maurice'a Hauriou opisują władzę dyskrecyjną w zakresie administracji danej wspólnoty (Hauriou, 1927, s. 345–346). Podobnie uważa Kjell-Åke Nordquist, który za autonomiczny uznaje region mający większą samodzielność niż inne regiony w państwie (Nordquist, 1998). Lech Antonowicz podkreśla natomiast, że zdefiniowanie pojęcia autonomii terytorialnej wymaga z jednej strony rozgraniczenia pojęć suwerenność i autonomia, z drugiej zaś – odróżnienia autonomii od zwykłej jednostki administracyjno-terytorialnej państwa (Antonowicz, 2003, s. 83). Z kolei Henry Berthélémy używa tego terminu jako synonimu decentralizacji (Berthélémy 1926, s. 174).

Heinrich Dörge opisał autonomię na przykładzie rozwiązań zastosowanych po I wojnie światowej (zwłaszcza w odniesieniu do Wysp Alandzkich i Kłajpedy). W jego rozumieniu autonomię wyróżniają dwa elementy: władze wspólnoty autonomicznej mają wszystkie znaczące atrybuty władzy państwowej oraz ich uprawnienia są raz na zawsze wyłączone z zakresu władzy ogólnopaństwowej, chyba że jednostka autonomiczna wyrazi zgodę na zmianę porozumienia (Dörge, 1931, s. 30)¹.

Louis Sohn – w kontekście dążenia Organizacji Narodów Zjednoczonych do położenia kresu kolonializmowi – zdefiniował autonomię jako coś „pomiędzy terytorium niesamodzielnym a państwem suwerennym. (...) Terytorium autonomiczne – pisał dalej – posiada uprawnienia w sferach ekonomicznej, społecznej i kulturowej, wolne od wpływu innych rządów. Rząd centralny zachowuje jednak władzę w odniesieniu do spraw zagranicznych i bezpieczeństwa państwowego” (Sohn, 1980, s. 58; Welhengama, 1999, s. 426). Dla Frederika Harhoffa autonomia również sytuje się pomiędzy niepodległym państwem a jednostką całkowicie podporządkowaną władzy narodowej (Harhoff, 1986, s. 31), a dla Hansa J. Heintzego wiąże się z częściową niezależnością od centralnego rządu, grupy bądź określonego terytorium, w granicach uzgodnionych przez rząd centralny i lokalną społeczność (Heintze, 1998, s. 7). Cechą wspólną tych ujęć jest zatem uznanie autonomii za element pośredni pomiędzy samorządem terytorialnym a federacją (Iwanek, 2014, s. 20).

Z takim rozumieniem autonomii współgra podejście Antonowicza. Przez pojęcie terytorium autonomiczne rozumie on jednostkę geopolityczną, która nie jest ani suwerenna, ani też całkowicie podporządkowana władzom państwa, w którego skład wchodzi lub od którego zależy. Badacz postuluje odróżnienie terytoriów autonomicznych stanowiących integralne części składowe

¹ Powyższy przegląd ujęć definicyjnych za: Lapidoth, 1997, s. 30.

państw od tych znajdujących się poniekąd na zewnątrz państw, z którymi są związane. W tym drugim przypadku są to terytoria zależne, choć nie każde terytorium zależne ma status autonomiczny (Antonowicz, 2003, s. 83). Cytowany autor wskazuje ponadto, że różny zakres autonomii terytorialnej pozwala na dodatkowe rozróżnienie państw autonomicznych i terytoriów autonomicznych, zaznaczając jednocześnie, że całkiem jednoznaczne rozgraniczenie nie jest jednak możliwe (Antonowicz, 2003, s. 83).

Rudolf Bernhardt rozróżniał autonomię w szerokim i wąskim znaczeniu. Autonomia w szerokim ujęciu ma wyznaczone granice ingerencji władzy państwowej oraz zakres regulacji określonych spraw przez instytucje. W wąskim znaczeniu termin ten odnosi się do „ochrony i samostanowienia mniejszości” (Bernhardt, 1981, s. 25–26). Z takim rozumieniem autonomii współgra definicja Yash Ghai. Według niej autonomia jest narzędziem, które pozwala grupie etnicznej wyrażającej przekonanie o swojej odrębności tożsamościowej na bezpośrednią kontrolę spraw mających dla niej szczególnie znaczenie przy jednoczesnym pozostawieniu pozostałych sfer działalności publicznej w rękach większości (Ghai, 2000, s. 8).

James Crawford autonomiczne obszary opisuje jako „regiony w państwie, zazwyczaj wyróżniające się pod względem etnicznym lub kulturowym, które posiadają odrębną administrację – na określonych warunkach – ale pozostają częścią danego państwa” (Crawford, 1979, s. 21). Hurst Hannum i Richard Lillich uważają, że istnienie autonomii i samorządu jest przede wszystkim uzależnione od faktycznej i formalnej niezależności w podejmowaniu decyzji politycznych. Autonomiczność jest zatem stopniowalna, określa ją stopień niezależności od niepodległego państwa, jakim cieszy się dana wspólnota. Ogólnie autonomia jest rozumiana jako możliwość podejmowania decyzji w sprawach wewnętrznych, podczas gdy takie dziedziny jak stosunki międzynarodowe i obronność pozostają w rękach władz centralnych, pomimo iż okazjonalnie uprawnienia do zawierania porozumień międzynarodowych dotyczących kwestii kulturowych lub ekonomicznych zostają przekazane władzom lokalnym (Hannum, Lillich, 1980, s. 860). Hannum wskazuje przy tym na cel rozwiązań autonomicznych, pisząc, iż „osobista i polityczna autonomia w pewnym sensie jest prawem do bycia innym i pozostawienia w spokoju; do ochrony, rozwoju i promowania wartości, które są poza prawnym zasięgiem reszty społeczeństwa” (Hannum, 1990, s. 4). Badacz podkreśla, że autonomia zapewnia wspólnocie uprawnienia władcze w najważniejszych dla lokalnej społeczności sferach działalności publicznej, nie jest jednak ekwiwalentem niepodległości (Hannum, 1990, s. 4).

Na inne elementy funkcjonalne autonomii zwrócił uwagę Bierzanek, dla którego „autonomia jest formą organizacyjną grup narodowościowych lub przedmiotem dążeń stania się nią. Jest jednym ze środków polityki państwowej, zmierzającej do optymalnego w danych okolicznościach zespolenia grup narodowościowych w społeczeństwie dla skierowania możliwości skoordynowanych wysiłków ku celom uznanym za pożądane” (Bierzanek, 1937, s. 223).

Lapidoth argumentuje, iż autonomia terytorialna jest porozumieniem, które ma na celu wyposażenie danej grupy, różniącej się od większości społeczeństwa, ale w danym regionie tworzącej większość, w środki, dzięki którym możliwe będzie wyrażanie własnej odrębności (Lapidoth, 1997, s. 33). W takim ujęciu autonomia jawi się jako stały transfer uprawnień (kompetencji)

niezbędnych dla realizacji jednego celu, jakim jest podkreślenie odrębności. Ostatecznie staje się sposobem podziału władzy w celu zachowania jedności integralnej państwa, przy poszanowaniu różnic między jego mieszkańcami.

Niezwykle krótką definicję autonomii zaproponował Heinrich Oberreuter, podając, iż jest to szansa na samostanowienie w ramach obowiązujących przepisów prawnych (Oberreuter, 1995, s. 491). Dla Henry’ego J. Steinera reżimy autonomiczne to rządowe systemy lub podsystemy administrowane lub zarządzane przez mniejszości etniczne lub ich członków (Steiner, 1991, s. 1539). Jan-Erik Lane oraz Svante Ersson wskazują, że autonomia może mieć zastosowanie w określaniu zarówno części składowych państw federacyjnych, jak i regionów w państwie unitarnym (Lane, Ersson, 1994, s. 219).

W polskiej literaturze przedmiotu na uwagę zasługuje wnikliwa definicja zaproponowana przez Iwanka. Według tego badacza współczesna autonomia terytorialna to „rodzaj wykonywanej władzy publicznej w państwie zdecentralizowanym polegający na powszechności jego zastosowania na całym terytorium państwa lub na znacznym jego obszarze, oparty na zasadzie reprezentacji, z prawem do powołania lokalnego parlamentu i przed nim odpowiedzialnego rządu, o konstytucyjnie gwarantowanych uprawnieniach własnych i niezbywalnych, realizowanych poprzez ustawodawstwo wspólnotowe i podległą sobie administrację” (Iwanek, 2014, s. 20). Co niezwykle istotne, autor podkreśla, że takie ujęcie nie wyklucza istnienia autonomii w klasycznej postaci, tzn. jako ustroju uprzywilejowanego na części terytorium państwa. Jest to zatem rozumienie uwspółcześnione: autonomia przestaje być czymś wyróżniającym (a element inności wyraźnie wybrzmiewa w większości wcześniejszych definicji), a „staje się udziałem wszystkich” (Iwanek, 2000, s. 176). Warto dopowiedzieć, że Iwanek buduje swój model autonomii terytorialnej, bazując głównie na przykładach Włoch, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii.

Z powyższego przeglądu ujęć definicyjnych wyraźnie wynika, że powszechnie akceptowana definicja autonomii nie istnieje. Nie wypracowano dotąd ani obowiązującego wzorca, ani wspólnego modelu teoretycznego. Analiza wskazuje ponadto, że charakter autonomii terytorialnej ewoluuje i odznacza się dużą dynamiką, co pozwala na budowanie zróżnicowanych teorii.

Warto zatem podjąć próbę stworzenia katalogu cech konstytutywnych autonomii terytorialnej. Z kilku propozycji najistotniejszy wydaje się zestaw Hannuma. Zdaniem badacza terytorium w pełni autonomiczne, przynajmniej w przypadku demokracji bazujących na podziale władzy, powinno mieć większość niżej wymienionych cech:

1. Istnieje lokalnie wybierany organ władzy ustawodawczej – mający również częściową władzę legislacyjną – działający w granicach ustalonych w dokumencie założycielskim. Decyzje podejmowane przez taki organ nie mogą podlegać kontroli władz centralnych. Powinien on mieć wpływ m.in. na szkolnictwo podstawowe i średnie, regulacje językowe, strukturę lokalnej władzy wykonawczej oraz model użytkowania ziemi.
2. Istnieje lokalnie wybierany szef władzy wykonawczej. Władza wykonawcza powinna być odpowiedzialna za realizację na terenie autonomii zarówno prawa krajowego, jak i lokalnego.

3. Istnieje niezależny system sądownictwa lokalnego, w pełni odpowiedzialny za interpretację lokalnych aktów prawa.
4. Administracja wspólnoty autonomicznej i jednostki administracji centralnej powinny wypracować mechanizmy zarządzania obszarami kompetencji wspólnych (Hannum, 1996, s. 467)².

Warto raz jeszcze podkreślić, że wskazane cechy dotyczą – o czym mówi sam autor – pełnej autonomii terytorialnej. Stanowiłaby ona najbardziej rozbudowany model tego rozwiązania, lokując się na końcu swoistej skali autonomiczności. Pójście krok dalej prowadziłyby już do wyodrębnienia nie jednostki autonomicznej, ale suwerennego państwa. Oznacza to jednak, że mogą istnieć autonomie terytorialne „niższego rzędu”, takie, które nie będą spełniały zaproponowanych przez Hannuma warunków, a przynajmniej nie wszystkie (Suksi, 2001, s. 103).

Podobne elementy składowe autonomii podaje Thomas Benedikter. Do listy zaproponowanej przez Hannuma dołącza jeszcze konieczność reprezentacji terytorium autonomicznego w parlamencie narodowym (Benedikter, 2009, s. 25). Rozwiązanie to ma zapewnić wspólnocie autonomicznej udział w podejmowaniu decyzji istotnych dla państwa. Co zrozumiałe, przedstawiciele autonomii nie uczestniczą w procesach decyzyjnych na poziomie centralnym na równi z reprezentantami części składowych federacji.

Wyzwania definicyjne

Pomimo bogatego materiału porównawczego oraz rosnącej liczby badań nad autonomią wciąż brakuje jednej, powszechnie uznawanej definicji, a samo pojęcie pozostaje niejasne i nieostre. Nie ma również zgody co do typologii autonomii, a nowe podejścia badawcze (m.in. Michaela Tkacika, Iwanka) wciąż konkurują z ujęciami „klasycznymi” (m.in. Lapidoth czy Hannuma). Autonomia jest bowiem tym rozwiązaniem ustrojowym, które rozwijało się w znacznie szerszym stopniu w oparciu o praktykę i rozwiązania prawne niż o modele teoretyczne (Iwanek, 2014, s. 5).

Analizując kwestię autonomii narodowościowej, Henryk Chałupczak i Jan Miziński wskazywali, że jest to pojęcie „mało klarowne tak w sensie prawnym, jak i politycznym” (Chałupczak, Miziński, 1993, s. 103). Z kolei Max M. Kampelman zakłada, że „autonomia zamieszkuje słynny nieprecyzyjny obszar prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych, gdzie brakuje porozumienia nawet w odniesieniu do tak podstawowych terminów, jak *naród* czy *mniejszości*” (Kampelman, 1997, s. XI). Iwanek pisze zaś wprost o „gąszczu” czy wręcz „bałaganie pojęciowym i terminologicznym” (Iwanek, 2000, s. 171, 173).

Zdaniem Markku Suksiego autonomia „wydaje się niezwykle elastycznym i łatwo dostosowującym się do okoliczności rozwiązaniem w mnogości społecznych i prawnych relacji”, jednakże jej dokładniejsze zdefiniowanie przysparza wielu kłopotów (Suksi, 1998, s. XI). Jest to

² Nieco inny zestaw został zaprezentowany przez Hannuma i Lillicha wcześniej, w 1980 roku. Wymieniono tam jeszcze obszary, które powinny pozostać poza kontrolą władzy autonomicznej, m.in. polityka zagraniczna, obrona narodowa, polityka celna, kwestie związane z imigracją (Hannum, Lillich, 1980, s. 886–887).

konsekwencją swoistej rozciągłości i pojemności pojęcia: obejmuje ono zarówno modele, w których mocno ogranicza się wykonywanie funkcji publicznych przez daną wspólnotę, jak i te, które dzieli jedynie krok od uzyskania pełnej niepodległości. Jak podkreśla Bierzanek, wobec palety rozwiązań problemu mniejszościowego – od skrajnego centralizmu, bez możliwości poczynienia jakichkolwiek ustępstw wobec obywateli innej narodowości i rezygnacji z jednolitej administracji, aż po zanegowanie dotychczasowych granic państwowych i wytyczenie nowych w oparciu o zasadę narodowości – autonomia jest projektem kompromisowym, usiłującym pogodzić nieskrępowany rozwój mniejszości narodowych z ich pozostaniem częścią innego państwa (Bierzanek, 1937, s. 216).

Gnanapala Welhengama używa obrazowego przykładu i porównuje autonomię do czarnej kota w ciemnym pokoju – choć go nie widać, to jednak na podstawie jego ruchów można stwierdzić, że tam przebywa. Podobnie jest z autonomią – pojęcie pojawia się w dokumentach międzynarodowych, jednakże dokładne zdefiniowanie i precyzyjne podanie jego implikacji na podstawie obowiązującego prawa międzynarodowego nie wydaje się możliwe. Ponadto państwa niechętnie z niego korzystają w obawie, iż samo użycie mogłoby zostać zinterpretowane jako pośrednie uznanie prawa do autonomii (Welhengama 1999, s. 425).

Typologie autonomii

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele typologii autonomii, niekiedy nawet sprzecznych ze sobą. Badacze dokonują podziałów, stosując różne kryteria: ze względu na beneficjentów rozwiązania (mniejszości narodowe, ludność tubylcza, wspólnoty regionalne), ze względu na cel autonomii (rozwiązanie / niedopuszczenie do konfliktu, ochrona tożsamości, etap przejściowy na drodze do pełnej niepodległości), ze względu na relację jednostki autonomicznej i państwa, którego jest częścią (terytorium zależne, terytorium stowarzyszone, terytorium powiernicze).

Warto tutaj przytoczyć typologię autonomii narodowościowej Bierzanka. Poza podziałem uwzględniającym zakres osobowy (autonomia terytorialna i autonomia personalna) badacz proponuje też wyróżnić – ze względu na zakres rzeczowy – autonomie pełne (całkowite, ogólne) i częściowe (autonomia kulturalna, autonomia szkolna, autonomia wyznaniowa itp.), a na podstawie kryterium źródła prawnego – autonomie oparte na umowie międzynarodowej, konstytucji danego państwa lub na zwyczajnej ustawie. Uwzględniając to, kto sprawuje kontrolę, wskazuje także autonomie pod kontrolą międzynarodową, pod kontrolą wewnętrzną, pod kontrolą parlamentu, pod kontrolą władz wykonawczych oraz pod kontrolą władz sądowniczych. Autor bierze jeszcze pod uwagę uprawnienia o charakterze międzynarodowym i wydziela autonomie wewnętrzne, autonomie całkowicie mieszczące się w ramach wewnętrznego ustawodawstwa oraz autonomie międzynarodowe, posiadające w pewnym stopniu uprawnienia przysługujące zazwyczaj państwom jako członkom społeczności międzynarodowej (Bierzanek, 1937, s. 224–225).

Benedikter, podsumowując badania Lapidoth oraz Christoph'a Pana i Beate Pfeil, wyróżnia trzy główne typy autonomii:

- a) autonomia terytorialna;

b) autonomia kulturowa lub personalna;

c) autonomia lokalna lub administracyjna (Benedikter, 2009, s. 38–41).

Większość z przytoczonych wcześniej definicji autonomii podkreśla przyznanie pewnych uprawnień społecznościom zamieszkującym dany region w państwie lub uznanie ich samodzielności w określonym zakresie. Rozwiązanie takie nazywane jest autonomią terytorialną, gdyż przyznane kompetencje dotyczą szczegółowo wskazanych terenów. Autonomie takie winny posiadać nie tylko uprawnienia administracyjne, ale również – co już zaznaczono – lokalnie wybieraną legislatywę i egzekutywę, a tym samym tworzyć prawo powszechnie obowiązujące na terenie zamieszkiwanym przez wspólnotę. Minimalny zakres przekazanych kompetencji powinien zapewnić utrzymanie tożsamości grupy, zaś optymalny – zawierać uprawnienia, których wykorzystywanie nie będzie powodowało zagrożenia dla terytorialnej spójności państwa (Benedikter, 2009, s. 39).

Drugim typem autonomii jest autonomia kulturowa bądź personalna³. W tym przypadku uprawnienia wynikające z reżimu autonomicznego dotyczą wszystkich członków określonej grupy w państwie, niezależnie od miejsca ich pobytu. Ten rodzaj autonomiczności przyznawany jest najczęściej mniejszościom etnicznym, językowym i religijnym. Model rozwijał się wraz z koncepcją ochrony praw mniejszości (Lapidoth, 1997, s. 36), będącą następstwem XIX-wiecznego przekonania, iż kwestii narodowych nie da się rozwiązać poprzez wytyczenie jednolitych etnicznie jednostek administracyjnych (Stoczewska, 2010, s. 357).

Różnica pomiędzy ochroną praw mniejszości a zastosowaniem autonomii kulturowej jest głównie instytucjonalna. W ramach autonomii władze centralne przyznają wspólnotom prawo do tworzenia własnych instytucji przejmujących kompetencje organów państwowych (por. Lapidoth, 1997, s. 38–39). Obecnie ten model nie jest zbyt często stosowany – zazwyczaj mniejszości domagające się uznania odrębności walczą o przyznanie autonomii terytorialnej. Autonomia kulturowa może jednak okazać się pomocna przy próbach zapewnienia praw mniejszościom rozproszonym po terytorium państwa, jak na przykład Serbowie w Chorwacji, Rosjanie w państwach bałtyckich czy Maorysi w Nowej Zelandii. Ujawnia się tutaj jej główna zaleta – dotyczy ona zazwyczaj jedynie tych osób, które same określą się jako członkowie wspólnoty, podczas gdy autonomia terytorialna wyróżnia wszystkich mieszkańców danego regionu – także tych, którzy wprowadzenia nowego reżimu się nie domagali albo nawet byli temu przeciwni (np. Finowie mieszkający na Wyspach Alandzkich czy Włosi w Tyrolu Południowym). Ponadto nie działa w przypadku ruchów migracyjnych ludności i związanych z tym zmian w kompozycji społecznej danego regionu (Lapidoth, 1997, s. 40). Podsumowując, autonomia terytorialna – oprócz kwestii kulturowych – może dotyczyć również szeroko rozumianych kwestii społecznych i ekonomicznych, podczas gdy autonomia kulturowa skupia się przeważnie na jednym lub kilku aspektach życia danej grupy – kulturze, języku, religii, edukacji. Warto podkreślić, że jest możliwe jednoczesne stosowanie obydwu modeli. Takie rozwiązanie zaproponowano w odniesieniu do Saamów

³ Ten typ nazywany jest także autonomią nieterytorialną (pozaterytorialną) lub autonomią zbiorową (por. Ghai, 2000, s. 9), a niekiedy również autonomią narodowo-kulturalną lub personalną autonomią kulturalną (por. Stoczewska 2010, s. 357).

zamieszkujących północne obszary Norwegii, Szwecji i Finlandii: w regionach, gdzie stanowią oni większość, postulowano wprowadzenie autonomii terytorialnej, zaś w pozostałych częściach tych państw – autonomię personalną w zakresie kultury, języka i edukacji (Lapidoth, 1997, s. 39).

Autonomia lokalna lub administracyjna jest właściwa w sytuacjach, kiedy mniejszość narodowa jest rozproszona po danym terytorium i tworzy większość jedynie w pojedynczej jednostce administracyjnej (Benedikter, 2009, s. 40). W tym rozwiązaniu grupa mniejszościowa zyskuje możliwość zarządzania sprawami dla niej istotnymi, które w pozostałych jednostkach pozostają w gestii władz samorządowych⁴. „Samorząd w ramach autonomii lokalnej pozostaje szczególną wersją autonomii terytorialnej, ograniczonej do mniejszych jednostek administracyjnych i dającą mniejsze uprawnienia” (Benedikter, 2009, s. 40). Kompetencje dotyczą najczęściej takich kwestii jak regulacje językowe (np. dwujęzyczność), odwołania do nazw i symboli właściwych danej grupie, ochrona miejsc pamięci. Instytucja autonomii lokalnej okazuje się szczególnie przydatna w sytuacjach, kiedy ustanowienie autonomii terytorialnej powoduje powstanie „wewnętrznych mniejszości”.

Odmienne podejście do autonomii i kryteria podziału zaproponował Tkacik. Badacz odrzuca terminy autonomia polityczna oraz autonomia terytorialna. Ten pierwszy uznaje za nieprecyzyjny i niespójny, a dodatkowo niebiorący pod uwagę części istniejących rozwiązań autonomicznych. Terytorialność uważa zaś za istotne, ale nie dominujące kryterium autonomizacji, i wskazuje, że to tylko jedna z trzech cech konstytutywnych współczesnej koncepcji autonomii (Tkacik, 2008, s. 369).

Tkacik proponuje odejście od sztywnych ram definicyjnych, argumentując, że autonomia może zostać scharakteryzowana poprzez wartość (siłę), wynikającą z liczby kompetencji znajdujących w rękach lokalnej społeczności (zasięg), poziomu kontroli wykonywania tych uprawnień (zakres) oraz odrębności terytorialnej. Tworzy też równanie autonomiczne z trzema zmiennymi:

$$\text{zasięg} \times \text{zakres} \times \text{odrębność terytorialna} = \text{siła autonomiczności}^5.$$

Autonomia mająca znaczące uprawnienia (duży zasięg) i sprawująca kontrolę nad ich wykorzystywaniem, a ponadto wyróżniająca się terytorialnie (np. poprzez charakter wyspiarski), będzie określana jako silna.

Tkacik wyróżnia pięć form – czy może stopni – autonomii: od personalnej poprzez kulturową, funkcjonalną i administracyjną po legislacyjną. Każdy kolejny poziom ma większą siłę od poprzedniego. Badacz odróżnia autonomię personalną od kulturowej. Tę pierwszą traktuje jak gwarancję respektowania podstawowych praw (głównie praw obywatelskich) przysługujących jednostce niekoniecznie jako członkowi konkretnej grupy (Tkacik, 2008, s. 371). Autonomia kulturowa z kolei stanowi celowe rozszerzenie stosowanych praw na – przykładowo – konkretną grupę językową czy kulturową. Autonomia kulturowa zatem dotyczy wspólnoty, a autonomia

⁴ Iwanek autonomię lokalną utożsamia po prostu z samorządem terytorialnym (por. Iwanek, 2000, s. 174).

⁵ Scope \times depth \times territorial distinctiveness = volume of autonomy.

personalna członków społeczności postrzeganych jako jednostki (Tkacik, 2008, s. 371). Z takim podejściem nie zgadza się Benedikter, który wskazuje, że rozwiązania autonomiczne powinny być nakierowane na grupę, jako że podmiotem ma być społeczność (Benedikter, 2009, s. 40).

Autonomię funkcjonalną Tkacik definiuje jako proces decentralizacji kontroli nad jedną wyraźnie ograniczoną sferą działalności publicznej, na przykład polityką językową w pojedynczym obwodzie szkolnym. Z kolei autonomia administracyjna implikuje cały zestaw takich autonomii funkcjonalnych (dotyczących np. szkół, sądów, wyznania, usług publicznych). Oznacza to w praktyce przyznanie licznych kompetencji wspólnocie autonomicznej. Uprawnienia mogą, ale nie muszą, być powiązane z jakimś nadrzędnym celem. Klasycznym przykładem autonomii administracyjnej byłaby Korsyka. Niektórzy autorzy odrzucają jednak taki podział, w najlepszym wypadku traktując autonomię funkcjonalną jako subkategorię autonomii kulturowej bądź administracyjnej, a przywoływane często jako przykład fińskie regulacje dotyczące szwedzkiej mniejszości (z wyłączeniem Wysp Alandzkich) postrzegają jako szczególną realizację regulacji językowych, a nie odrębną formę autonomii (Benedikter, 2009, s. 40). Sam Tkacik sytuację ludności szwedzkojęzycznej w Finlandii lokuje ostatecznie w swoistej szarej strefie budowanej przez siebie typologii (Tkacik, 2008, s. 380).

Na szczycie modelu typologicznego Tkacika znajduje się autonomia legislacyjna, którą od autonomii administracyjnej odróżnia zakres i zasięg przekazanych uprawnień. Autonomia funkcjonalna również wiąże się z delegowaniem uprawnień, ale – w odróżnieniu do autonomii legislacyjnej – nie powoduje przyznania kompetencji ustawodawczych, tj. nie wymaga powołania organów ustanawiających akty prawa powszechnie obowiązujące na terenie danej wspólnoty. Dodatkowym elementem różnicującym jest odrębność geograficzna większości autonomii legislacyjnych. Sam autor przyznaje jednak, że pomiędzy poszczególnymi typami autonomii (zwłaszcza pomiędzy autonomią administracyjną i legislacyjną) rozpościera się niepoddająca się klasyfikacji szara strefa.

Zakończenie

Współczesny model autonomii terytorialnej nie powieli rozwiązań samorządowych czy federalnych (Domagała, Iwanek, 2014, s. 37). Większość definicji skupia się na przekazaniu określonych kompetencji z poziomu centralnego na poziom wspólnoty autonomicznej. Ich zakres, umocowanie w systemie prawnym państwa (zapewnienie ochrony w ustawie konstytucyjnej, ustawie organicznej czy nawet zwykłej ustawie) oraz wpływ wspólnoty autonomicznej na politykę centralną są jednak mocno zróżnicowane. Istotne, że warunkiem niezbędnym (choć niewystarczającym) istnienia autonomii jest przyznanie wspólnocie uprawnień legislacyjnych (prawa do uchwalania aktów prawnych dotyczących określonych problemów wewnętrznych). W przeciwnym razie delegowanie kompetencji będzie jedynie transferem uprawnień administracyjnych (Benedikter, 2009, s. 20; Suksi, 2011, s. 138). Dominguez García uważał, że to właśnie uprawnienia ustawodawcze są rdzeniem autonomii, „ponieważ umożliwiają jednostce autonomicznej

polityczne wyrażenie siebie” (Suksi, 2011, s. 16). Część badaczy na pierwszy plan w klasycznych rozwiązaniach autonomicznych wysuwa jednak asymetryczny podział państwa⁶. Jak tłumaczył Ghai, „dla wielu grup mniej istotny jest zakres przekazanych uprawnień niż to, że posiadają pewne szczególne uprawnienia, pozwalające im wyrazić swój odmienny status” (Ghai, 2000, s. 14).

Autonomia terytorialna w literaturze przedmiotu staje się zatem formą pośrednią pomiędzy samorządem terytorialnym a federacją lub jednostką, która nie jest suwerenna, ale też nie pozostaje całkowicie podporządkowana władzom państwa, które współtworzy. Termin może być stosowany zarówno do części składowych państw federacyjnych, jak i do regionów w państwie unitarnym. Autonomia staje się w istocie sposobem podziału władzy w celu zachowania jedności integralnej państwa przy poszanowaniu różnic między jego mieszkańcami. Autonomia terytorialna zapewnia stosowanie uprawnień w wyraźnie określonych geograficznie granicach, a zatem może wpływać także na życie tych, którzy nie byli zwolennikami jej wprowadzenia, a nawet prowadzić do powstawania „wewnętrznych mniejszości”. Rozwiązanie to nie sprawdza się też w przypadku ruchów migracyjnych ludności czy zmiany kompozycji społecznej regionu.

Wielokrotnie opisywana i podkreślana elastyczność terminu „autonomia” nie budzi ani wątpliwości, ani zastrzeżeń, nie powinna jednak odnosić się do elementów konstytuujących ten model. Jak pisał Benedikter, „autonomia jest w istocie narzędziem elastycznym (...), ale nie arbitralnie elastycznym” (Benedikter, 2009, s. 21). Należałoby zatem sporządzić katalog kryteriów pozwalających na ekstrakowanie „rzeczywistej autonomii” spośród innych sposobów podziału władzy w państwie. Konieczność przygotowania takiego katalogu była wielokrotnie postulowana, a same katalogi – konstruowane, zgody co do ich zawartości wciąż jednak nie ma.

Z przeglądu definicji i propozycji typologii autonomii można wysnuć wniosek, że autonomia bez dookreślenia (czyli tzw. autonomia bez przymiotnika) jest kategorią tak szeroką i niosącą tak zróżnicowane znaczenia, iż staje się niemal bezużyteczna dla badaczy zjawiska. Nie ma w literaturze przedmiotu zgody nawet co do zakresu obowiązywania takich terminów jak – dookreślona przeciwieństwo – autonomia terytorialna czy autonomia administracyjna, a sami autorzy (np. Suksi, Tkacik) dopuszczają istnienie rozwiązań na pograniczu poszczególnych typów, lokujących się w swoistej szarej strefie. Pomimo tego, dopiero sprecyzowanie, o jaki typ autonomii chodzi, stanowi podstawę do właściwego rozumienia, a zatem i dalszej analizy.

Bibliografia

- Antonowicz, L. (2003). *Podręcznik prawa międzynarodowego*. Warszawa: LexisNexis.
- Benedikter, T. (2009). *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*. Bolzano: Eurac.
- Bernhardt, R. (1981). *Federalism and Autonomy*. W: Y. Dinstein (red.), *Models of Autonomy* (s. 23–30). New Brunswick: Transaction Books.

⁶ Niektórzy badacze zwracają uwagę na konieczność odróżnienia autonomii od federacji asymetrycznych (zob. Benedikter, 2009, s. 14, 23–24). Suksi za cechy klasycznej autonomii uznaje jednoczesne przyznanie uprawnień ustawodawczych jednostce autonomicznej oraz asymetryczny podział uprawnień (por. Suksi, 2011, s. 139).

- Berthélémy, H. (1926). *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris.
- Bierzanek, R. (1937). Autonomia narodowościowa. *Sprawy Narodowościowe*, 3, 215–231.
- Carré de Malberg, R. (1920). *Contribution à la Théorie générale de l'Etat spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*, t. 1. Paris: Sirey.
- Chałupczak, H., Browarek, T. (2000). *Mniejszości narodowe w Polsce. 1918–1995*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Chałupczak, H., Miziński, J. (1993). Autonomia kulturalna a problem mniejszościowy. Doświadczenia i dylematy. *Przegląd Zachodni*, 1, 101–120.
- Crawford, J. (1979). *The Creation of States in International Law*. Oxford: Clarendon.
- Domagała, M., Iwanek, J. (2014). Regionalne i lokalne ustroje polityczne. Część 2. *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, 12, 29–41.
- Dörge, H. (1931). *Der Autonome Verband im geltenden Staats – und Völkerrecht*. Wien, Leipzig: Braumüller.
- Duguit, L. (1921). *Traité de droit constitutionnel*. Paris: Fontemoing, Boccard.
- Ghai, Y. (2000). *Ethnicity and autonomy: a framework for analysis*. W: Y. Ghai (red.), *Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States* (s. 1–26). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hannum, H. (1990). *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Hannum, H. (1996). *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights* (revised edition). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Hannum, H., Lillich R.B. (1980). The Concept of Autonomy in International Law. *American Journal of International Law*, 4 (74), 858–889.
- Harhoff, F. (1986). Institution of Autonomy. *Nordic Journal of International Law*, 1 (55), 31–40.
- Hauriou, M. (1927). *Précis de droit administrative et de droit public*. Paris: Sirey.
- Heintze, H.J. (1998). *On the Legal Understanding of Autonomy*. W: M. Suksi (red.), *Autonomy. Applications and Implications* (s. 7–32). The Hague, London: Kluwer Law International.
- Iwanek, J. (2000). Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej. W: J. Liszka (red.), *Spółczesność wobec problemów transformacji i integracji. Księga poświęcona prof. Janowi Szczepańskiemu z okazji Jego 85 rocznicy urodzin* (s. 171–178). Ustroń: Studeu.
- Iwanek, J. (2014). Pojęcie autonomii terytorialnej we współczesnej europejskiej przestrzeni demokratycznej. W: M. Domagała, J. Iwanek (red.), *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej. Tom I: Teoria – historia* (s. 9–24). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Jellinek, G. (1960). *Allgemeine Staatslehre*. Bad Homburg: Gentner.
- Kampelman, M.M. (1997). *Foreword*. W: R. Lapidoth, *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington: United States Institute of Peace Press.
- Laband, P. (1911). *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Mohr: Tübingen.
- Lane, J.-E., Ersson S. (1994). *Politics and Society in Western Europe*. London: Sage Publications.
- Lapidoth, R. (1997). *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington: United States Institute of Peace Press.
- Nordquist, K. Å. (1998). *Autonomy as a Conflict-Solving Mechanism*. W: M. Suksi (red.), *Autonomy, Applications and Implications* (s. 59–78). The Hague, London: Kluwer Law International.
- Oberreuter, H. (1995). *Autonomie*. W: *Staatslexikon*, t. 1 (s. 490–493). Freiburg, Basel, Vienna: Herder.
- PWN (2018). *Autonomia*, pobrane z: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/autonomia;4010921.html> (12.06.2018).
- Sohn, L. (1980). The Concept of Autonomy in International Law and the Practice of the United Nations. *Israel Law Review*, 2 (15), 180–190.
- Steiner, H.J. (1991). Ideas and Counter-Ideas in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities. *Notre Dame Law Review*, 5 (66), 1539–1560.

- Stoczewska, B. (2010). Autonomia narodowościowa jako koncepcja rozwiązania problemu mniejszości narodowych w europejskiej (głównie polskiej) myśli politycznej XIX i XX wieku. *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 3, 357–375.
- Suksi, M. (1998). Preface. W: M. Suksi (red.), *Autonomy. Applications and Implications*. The Hague, London: Kluwer Law International.
- Suksi, M. (2011). *Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*. Berlin: Springer.
- Tkacik, M. (2008). Characteristic of Forms of Autonomy. *International Journal on Minority & Group Rights*, 2/3 (15), 369–401.
- Welhengama, G. (1999). The Legitimacy of Minorities' Claim for Autonomy through the Right to Self-Determination. *Nordic Journal of International Law*, 4 (68), 413–438.
- Wolzendorff, K. (1921). *Grundgedanken des Rechts der nationalen Minderheiten*, Berlin: H.R. Engelman.