

Miestna autonómia, samospráva a etnické menšiny

Ján Buček¹

Katedra humánnej geografie a demogeografie, Prírodovedecká fakulta UK, Bratislava

Local Autonomy, Local Government and Ethnic Minorities. Paper focuses on potential of diverse and flexible forms of local autonomy application in regulation of inter-ethnic relations and in satisfaction of minority rights and needs. The concept of autonomy is briefly characterised and specified, including various partial forms of autonomy according to the political and legal aspects, spatial aspects and formation (top-down and bottom-up). At the local level, besides two main forms of autonomy - spatial and personal, I outline more holistic "extensive local autonomy", that overcomes traditional meanings of autonomy. More attention is paid to prevailing understanding of local autonomy - as autonomy of local government. In this case, important role of decentralisation, relation between autonomy and self-government, as well as relations to the other levels of government and lines of power (executive, legislative, and judiciary) are emphasised. Besides crucial political autonomy, I discuss fiscal autonomy and various other possibilities for functional autonomy. Potential of autonomous institutions based on personal autonomy should not be underestimated also at the local level. Larger section of the paper addresses the most known concrete forms of autonomy applied in regulations of inter-ethnic relations and minority needs satisfaction. They cover autonomy of parallel local governments, autonomy of sub-local governments, autonomy of functional local governments, as well as informal bottom-up cases based on personal and institutional autonomy, as are informal autonomous parallel governments, informal sub-local and functional autonomies. Their main features, advantages, as well as risks in practical application are discussed, including some normative aspects. I reveal high potential of various autonomous structures at the local level. Nevertheless, I recommend applying them as a responsible local autonomy. It should be arranged by combination of various institutions with autonomous position, but circumscribed by guarantees for civil rights and democracy expressed in constitution, legislature and protected by independent courts.
Sociológia 2001 Vol. 33 (No. 2: 163-184)

Úvod

Rôzne formy autonómnych štruktúr sú odporúčané a aj využívané spoločenskou praxou pri regulácii interetnických vzťahov či pri uspokojovaní potrieb menšín. (Horowitz, D. L., 1985; Safran, W., 1994) Napriek tomu je obsah pojmu autonómia nejasný a jeho používanie je zdrojom nedorozumení. Na jednej strane, najmä u predstaviteľov menšín, utláčaných skupín obyvateľstva, býva autonómia spájaná s veľkými očakávaniami. Vnímajú ju ako vytúžené riešenie, ktoré slúži na dosiahnutie svojich záujmov a novej kvality uspokojovania svojich potrieb (ak menšina nemá ambície smerujúce k nezávislému štátu), na opačnej strane (u väčšiny) býva vnímaná ako hrozba, predovšetkým s ohľadom na ohrozenie územnej integrity štátu, súdržnosti jeho obyvateľstva a obavy z rozleptania národnej (resp. národnoštátnej) identity.

Odborná komunita musí reagovať na problémy súvisiace najmä s využívaním (či skôr zneužívaním) nejednoznačnosti významu pojmu autonómia v praxi. Stal sa súčasťou rétoriky politikov, narábajú ním žurnalisti, pričom jednotlivé interpretácie

¹ Adresa: RNDr. Ján Buček, Csc., Katedra humánnej geografie a demogeografie, Prírodovedecká fakulta UK, Mlynská dolina, 842 15 Bratislava, Slovenská republika. Tel.: +421-7-6029 6310, fax: +421-7-6542 9064, e-mail: bucek@fns.uniba.sk

významne ovplyvňujú postoje verejnosti. Vyvolávanie falošných hrozieb a naopak prílišných nádejí nie je zriedkavé. Týmto príspevkom sa snažím reagovať okrem iného aj na niekoľko častých nedorozumení v chápaní autonómie. Zdrojom hlavného nedorozumenia je prevládajúce chápanie autonómie ako výlučne teritoriálneho konceptu. Pre mnohých je zmienka o autonómii automaticky zmienkou o území. Druhým zdrojom nedorozumenia je častý názor, že priestorová autonómia je automaticky regionálna autonómia, z čoho vyplýva, že sa musí aplikovať na pomerne významnú (nezriedka vnímanú ako "nebezpečne veľkú") časť územia štátu. Miestna úroveň sa vo vzťahu k autonómii prevažne prehliada. Tretia nejasnosť sa spája s obmedzenými poznatkami o koncepte osobnej autonómie a s ňou súvisiacimi formami funkčnej (napr. kultúrna, vzdelávacia a pod.) a inštitucionálnej (najmä organizačnej) autonómie. Princíp osobnej autonómie je potom často zamieňaný a vágne zmiešavaný s územnou autonómiou. Rôzne nejasnosti, odlišné chápania sú kontraproduktívne v pokusoch využiť potenciál autonómie v riešení vzťahov menšina - väčšina, najmä v etnickom kontexte. Môžu viesť k zbytočným nedorozumeniam, konfliktom, ich neželanej eskalácii. Táto u nás doteraz viacmenej obchádzaná problematika (výnimkou sú Brusis, M., 1997; Kusý, M., 1998) je stále veľmi aktuálnou výzvou pre spoločenské vedy.

Najdôležitejšie teoretické východiská príspevku sú odvodené z konceptu autonómie, ako ho ponúkajú Elazar (1982), Lapidoth (1994, 1995) a Hannum (1996). Využitie boli aj poznatky o rôznom chápaní miestnej autonómie. Hlavný prínos je obsiahnutý v prácach Sharpe (1970), Page (1980), Clark (1984, 1985), Gurr a King (1987), Cox a Mair (1988), Lake (1994), Kusý (1998). Vychádzam z klasických (Gottman 1973, Sack 1986), ako aj nových názorov na hodnotenie úlohy územia v organizácii verejnej správy a poskytovaní verejných služieb, spájaných s pojmami deterritorializácia a reteritorializácia. (Ó Tuathail, G., 1998; Barša, P., 1999) S tým súvisia aj nové pohľady na fungovanie miestnej samosprávy a poskytovanie verejných služieb, nové úlohy privátneho a tretieho sektora, dobrovoľných organizácií a samosprávnych združení na miestnej úrovni. (Hirst, P., 1997; Smith, B. C., 2000; Buček, J. - Smith, B. C., 2000) Kým sa prevažná časť uvedených autorov zaoberala problematikou autonómie a miestnej autonómie všeobecne, pri hľadaní konkrétnych alternatív využitia konceptu autonómie na miestnej úrovni v multietnickom prostredí využívam skúsenosti zo strednej a východnej Európy a Izraela. (Horowitz, D. L., 1985; Hasson, S., 1996; Kocsis, K., 1999; Korhecz, T., 2000)

Hlavným cieľom príspevku je predstaviť možnosti aplikácie rozmanitých foriem autonómie na miestnej úrovni pri regulácii interetnických vzťahov a uspokojovaní potrieb menšín. Pokúšam sa o širšie priblíženie a sprehľadnenie konceptu autonómie, predstavenie čiastkových foriem autonómie s ohľadom na politicko-právne aspekty, priestorové súvislosti a spôsob formovania autonómnych útvarov. Rozpracúvam koncept autonómie na miestnej úrovni, pričom okrem foriem opierajúcich sa o dve

základné kategórie autonómie - priestorovú a osobnú, poukazujem na existenciu "extenzívnej miestnej autonómie", presahujúcej tieto tradičnejšie vymedzenia autonómie. Najväčšiu pozornosť venujem prevládajúcemu chápaniu miestnej autonómie - ako autonómie miestnej samosprávy. Podrobnejšie približujem problematiku autonómie parciálnych aktivít miestnej samosprávy, pričom okrem politickej autonómie pokladám za najdôležitejšiu fiskálnu autonómiu. Upozorňujem aj na potenciál funkčnej autonómie (významná je najmä kultúrna) i "zdola" formovanej organizačnej/asociačnej autonómie, opierajúcej sa o princípy osobnej autonómie. Veľkú pozornosť venujem predstaveniu najznámejších foriem aplikácie konceptu autonómie v uspokojovaní práv a potrieb menších na miestnej úrovni. V závere poukazujem na niektoré hodnotové aspekty využitia konceptu autonómie na miestnej úrovni. Hoci sa celý príspevok nesie v "etnickom" kontexte, v ktorom sa "autonómia" najviac spomína, širšie chápanie menšiny je rovnako možné (napr. jazyková, religiózna, záujmová). K vstupným podmienkam úvah celého príspevku patrí predpoklad demokratickej a pluralitnej spoločnosti. Pod miestnou (lokálnou) úrovňou rozumiem úroveň obcí a miest (v texte často aj ako lokalita).

Koncept autonómie a miestna autonómia

Pre precíznejšie porozumenie konceptu autonómie je nutné uvažovať predovšetkým o týchto jeho aspektoch. (Gurr, T. R. - King, D., 1987; Lapidoth, R., 1994; Lake, R. W., 1994):

- politické a právne aspekty,
- priestorové súvislosti,
- spôsob formovania autonómnych útvarov.

Politické a právne aspekty sú najdôležitejšie pre samotné pochopenie podstaty autonómie. Na prvotné priblíženie je vhodné definovať politickú autonómiu podľa Lapidotha (1994). Považuje za ňu autonómny útvar, ktorý má výlučné právomoci v legislatíve, správe a abjudikácii v špecifických oblastiach. Za dôležité považujem upozorniť, že autonómia znamená právo rozhodovania nielen nad určitým územím, ale môže to byť aj právo rozhodovania nad určitou sférou činnosti. V oboch prípadoch s minimom intervencií zo strany štátu (štátnej správy), iných úrovní vlády (napr. regionálnej vlády) alebo iných externých síl (napr. úzkych skupinových záujmov). Precízna formulácia v legislatíve štátu a systém právnych garancií sú veľmi dôležité. Existujú dve základné kategórie autonómie podľa vz'ahu k priestorovej dimenzii. Prvou kategóriou sú územné autonómie, ktoré sa týkajú presne ohraničeného územia a všetkých jeho obyvateľov. Ich najznámejšími a najrelevantnejšími prípadmi sú regionálna a miestna autonómia. Ich dôležitosť pretrváva, ak rešpektujeme, akým významným nástrojom je územie pre ľudskú spoločnosť a verejnú správu. (Gottman, J., 1973; Sack, R., 1986) Druhou kategóriou sú nepriestorové autonómie. Opierajú sa o princíp osobnej autonómie, ktorý sa aplikuje na príslušníkov určitej skupiny obyva-

tel'sta bez ohľadu na miesto bývania. Na jej báze vznikajú ich autonómne inštitúcie (preto ich ďalej uvádzam ako personálna/inštitucionálna autonómia). V spoločenskej praxi môže byť aplikovaná napr. ako funkčná (pokrýva širšiu skupinu činností, napr. kultúrna autonómia, alebo čiastkovú aktivitu, napr. autonómia v oblasti základného školstva) a organizačná/asociačná autonómia (aktivity v rámci určitej organizácie, združenia napr. príslušníkov menšiny).

V najvšeobecnejšej rovine môžeme hovoriť o dvoch hlavných spôsoboch formovania autonómie. (Lake, R. W., 1994; Newman, D. - Falah, G., 1997) Prvý predstavuje transfer exkluzívnych práv autonómnym útvarom zhora-nadol (angl. top-down). Sem zaraďujem politicky a právne definovanú autonómiu miestnej samosprávy, iné na princípoch osobnej autonómie definované autonómie (definované štátom) či submiestne autonómne útvary (závislé od transferov právomocí z miestnej samosprávy). Druhý prístup predstavuje autonómiu získanú vlastnou aktivitou skupín obyvateľstva zdola-nahor (angl. bottom-up). Na rozdiel od prvého spôsobu je tento skôr nepolitický, neformálny, spontánny, právne menej precízne definovaný, inštitucionálne rozptýlený. Jeho rozvinutie je v podstatnej miere závislé od miery voľnosti ponechanej štátom a miestnou samoprávou na súkromné či zmiešané súkromno-verejné iniciatívy. Závisí od miery štátnych zásahov (intervencií, regulácií), rozsahu verejného sektora, ako aj od životaschopnosti miestnej občianskej spoločnosti, schopnosti konsenzuálneho fungovania, charakteristík miestnej ekonomiky, ako aj iných externých faktorov. Sem zaraďujem predovšetkým tzv. extenzívnu miestnu autonómiu (pozri ďalej). Za určitú zmiešanú formu z hľadiska formovania považujem organizačnú/asociačnú autonómiu. Využíva právny rámec definovaný centrálnym štátom (ak odhliadneme od inštitúcií neformálneho charakteru), ale jej vznik nie je možný bez združovania "zdola". Neuvažujem pritom o "zdola-nahor" modele autonómie ako medzistupni k budúcej suverenite a nezávislosti. (Na príklade autonómie palestínskych území to dokumentujú Newman, D. - Falah, G., 1997)

Vychádzajúc z uvedených aspektov, môžeme rozoznať niekoľko hlavných foriem autonómie, aplikovateľných na miestnej úrovni:

1. extenzívna miestna autonómia,
2. autonómia miestnej samosprávy,
3. osobná/inštitucionálna autonómia.

Extenzívna miestna autonómia

Najtypickejšou črtou tohto menej rozšíreného chápania miestnej autonómie je, že prekonáva zvyčajnú formu definovania, ktorá smeruje zhora nadol, kedy sú právomoci presunuté na miestnu úroveň vyššími úrovňami vlády. Toto chápanie miestnej autonómie je skôr integrálne ako sektorovo/funkčne obmedzené, nie je garantované ústavou alebo legislatívou štátu. Patrí do oblasti nepolitickej, neformálnej autonómie, presahujúcej tradičnú identifikáciu miestnej autonómie so samosprávou či inými

čiasťkovými inštitúciami. Odráža agregované úsilie lokality, všetkých miestnych aktérov dosiahnuť spoločné ciele lokality, kontrolovať jej spoločenskú reprodukciu (kooperatívnou akciou, participáciou), odolávať neželaným externým zásahom. Preto nazývam toto chápanie miestnej autonómie - extenzívna miestna autonómia.

Najtypickejším predstaviteľom tohto chápania je Lake (1994). Miestna autonómia v jeho ponímaní je odrazom schopnosti lokality riadiť svoje celkové sociálno-ekonomické formovanie, dovoľuje reagovať na odlišnosť lokality voči iným lokalitám. Zdôrazňuje miestnu autonómiu ako vyjadrenie mocenských vzťahov medzi lokalitou a ne-lokálnymi inštitúciami, vrátane štátu. Zdôrazňuje zdola nahor formovaný rozsah miestnej autonómie napr. aj prostredníctvom miestnej participácie v rozhodovacích procesoch. Wollman a Goldsmith (Lake, R. W., 1994) tvoria medzistupeň medzi miestnou autonómiou chápanou holisticky ako "autonómiou obce" a miestnou autonómiou ako "autonómiou miestnej samosprávy". "Ich" miestna autonómia je orientovaná na výsledok - schopnosť miestnej samosprávy mať nezávislý vplyv na blahobyt svojich občanov. Koncentrujú diskusiu na otázku prínosov pre miestne spoločenstvo (napr. pracovné miesta), poskytovanie verejných služieb, kvalitu životného prostredia, bezpečnosť. Do tejto skupiny názorov ich zaradujem preto, lebo vychádzajú zo širšieho chápania úloh miestnej samosprávy, presahujúceho konanie len v rámci miestnych kompetencií. Lake upozorňuje na vzťah k mnohým sféram miestneho života, do ktorých miestna samospráva nemôže priamo zasiahnuť, ako aj voči externým aktérom ovplyvňujúcim miestny život (napr. rozhodnutia nadnárodných korporácií ovplyvňujúcich lokalitu). Kľúčovým problémom je - čo je determinované miestne, a naopak, čo miestne determinované nie je a nemôže byť.

Blízkym prístupom sa v tomto kontexte prezentovali Cox a Mair (1988). Vyjadřili ho pojmom miestna závislosť (angl. local dependence). Zdôraznili závislosť miestnych inštitúcií, miestnych podnikov, miestnych politikov a obyvateľstva od reprodukcie určitých spoločenských vzťahov v rámci lokality. Otázka preferovania budovania širokého miestneho konsenzu (ako ho prezentovali na príklade miestneho ekonomického rozvoja) ponúka šancu na eventuálny pozitívny efekt miestnej autonómie - ak sa preferuje ústretové miestne spolunažívanie, vyhýbanie sa eskalácii konfliktu, ak je na miestnej úrovni dostatok právomocí. Pretože všetky skupiny obyvateľov žijúce v danej lokalite sú od nej do značnej miery závislé (napr. miesto práce a bývania, vlastníctvo nehnuteľností, vybudované sociálne vzťahy a pod.), je potrebný dostatočný rozmer miestnej autonómie na formovanie lokality podľa ich záujmov a predstáv. Pokojné spolunažívanie, vzájomný rešpekt a spolupráca rôznych skupín žijúcich v lokalite im umožní žiť svoje osobné a rodinné životy, vytvára základné podmienky rozvoja ich podnikov, fungovanie ich inštitúcií. Napätie, vyhrotený konflikt medzi tu žijúcimi skupinami obyvateľstva môže toto všetko spomaliť, sťažiť či dokonca zničiť.

Miestna autonómia v tomto chápaní je o šanci a práve lokality byť inou, uskutočňovať odlišné politiky, reagovať na rozličné podnety a problémy svojím spôsobom, napr. aj na špecifickú etnickú kompozíciu lokality. Toto nie je len v rukách miestnej samosprávy, najmä ak sa jej úlohy v súčasnosti menia v duchu konceptu miestneho vládnutia (angl. local governance, Andrew, C. - Goldsmith, M., 1998), typického rastúcim počtom aktérov ovplyvňujúcich miestnu politiku, vrátane presunu výkonu tradičných verejných služieb na externých dodávateľov. Redukovanie miestnej autonómie len na autonómiu miestnej samosprávy má svoje limity, preto je takéto širšie chápanie dôležité. Lepšie zohľadňuje aktuálnu úlohu miestnej ekonomiky, súkromných iniciatív, miestnej občianskej spoločnosti v celkovom formovaní lokality. Predstavuje inšpiratívnu a perspektívnu vývojovú tendenciu v chápaní miestnej autonómie.

Miestna autonómia ako autonómia miestnej samosprávy

Skutočnosť, že sú úvahy o miestnej autonómii najčastejšie spojené s miestnou samosprávou, odráža centrálné postavenie miestnej samosprávy v riadení života obcí. Toto chápanie je typickým príkladom priestorovej politickej autonómie založenej na zverení určitej miery "sebaurčenia" obyvateľom žijúcim na určitom území - v tomto prípade obce. Nie je autonómiou absolútnou (vyjadrovanou pojmami ako suverenita, zvrchovanosť), ale autonómiou relatívnou, odvodenou od štátu. Úzko súvisí s územno-administratívnym členením štátu a inštitúciami týchto jednotiek. Autonómia miestnej samosprávy je založená na dvoch hlavných podmienkach - na transfere určitých právomocí na volené orgány priestorovo definovaných základných jednotiek politickej organizácie územia štátu - samosprávu obce (1) a na výlučnom užívaní týchto právomocí bez zásahov zo strany štátu (2). Najtypickejšia podoba využitia v etnicky zmiešanom území nastáva vtedy, keď etnická menšina v štáte formuje majoritu v obci. Táto situácia jej umožňuje prístup k právomociam miestnej samosprávy. Menšinové záujmy (ako miestna väčšina) môžu využiť túto formu autonómie v dvoch modeloch samosprávy. Jednak v rámci uniformnej úrovne autonómie miestnej samosprávy v rámci štátu - štandardná autonómia miestnej samosprávy (1) alebo priznaním dodatočných práv a kompetencií vybraným obecným samosprávam (napr. s významným podielom etnickej menšiny) - nadštandardná autonómia miestnej samosprávy (2).

Pozornosť venovaná autonómii miestnej samosprávy má širšie príčiny. Elazar sa už v r. 1982 zmieňoval o nových trendoch v usporiadaní verejnej správy. Tá sa vyvíja simultánne dvoma smermi - smeruje z rôznych dôvodov k formovaniu inštitúcií slúžiacich tak väčším, ako aj menším jednotkám územnej politickej organizácie. V prvom prípade je dôvodom získanie ekonomických alebo strategických výhod väčšej veľkosti. Súčasne sa však musia podporovať štruktúry menšej mierky, ktoré slúžia k zachovaniu určitých hodnôt pôvodnej komunity, vrátane zachovania etnickej diverzity. Jeho dva ďalšie názory sú dôležité pre lepšie pochopenie autonómie

miestnej samosprávy - je čoraz bežnejšie, že existuje viac ako len jedna vláda nad tým istým územím (každá s vlastnými právomocami) a rovnako je tu realita znamenajúca obmedzenia tradičného chápania suverenity. Autonómia neznamená plnú suverenitu alebo izoláciu, je to skôr prekrývanie sa viacerých legitímnych mocí v jednom území. Pod vplyvom týchto tendencií je autonómia miestnej samosprávy logický a perspektívny koncept, ktorý reaguje na rastúcu komplexnosť spoločnosti napriek tomu, že túto "autonómnosť" na miestnej úrovni nie vždy explicitne vnímame. Autonómia miestnej samosprávy je významným aspektom moderného riadenia územia, na ktorom sa podieľa spolu s medzinárodnou, národnou, regionálnou aj miestna úroveň. Všetky tieto úrovne dávajú priestor na riešenie potrieb menších a ich participáciu. Prebiehajúci rast postavenia miestnej samosprávy úzko súvisí s rastom jej autonómie. Potvrďuje to aj diskusia o re-teritorializácii, ktorú môžeme interpretovať ako zmenu významu a moci jednotlivých úrovní územnej politickej organizácie, predovšetkým štátu.

Bližšie poznanie miestnej autonómie ako autonómie miestnej samosprávy si vyžaduje reagovať na tri hlavné skupiny problémov - vzťah k iným úrovňam vlády a moci v štáte, ktorý vysvetľuje kľúčovú príťažlivosť a hodnotu takto chápanej miestnej autonómie (1), vzťah autonómie a miestnej samosprávy (2), vzťah autonómie miestnej samosprávy a decentralizácie (3).

Najzávažnejším momentom v pochopení autonómie miestnej samosprávy je jej vzťah k štátu, jednotlivým úrovňam vlády (centrum, regióny) a mociam v štáte (zákonodarná, výkonná a súdna moc). Clark (1984, 1985) použil pri charakterizovaní miestnej autonómie dva základné princípy - moc iniciatívy a moc imunity. Moc iniciatívy miestnej samosprávy môže byť chápaná veľmi flexibilne. Zdrojmi miestnej iniciatívy síce môžu byť občania danej obce, mnohé iné miestne inštitúcie, ale najvýznamnejšiu úlohu má miestna samospráva. Moderný právny štát jej ponúka pomerne veľký priestor na najrôznejšie iniciatívy. Hlavné obmedzenia závisia od vyšších úrovní verejnej správy, del'by kompetencií a celkového regulačného režimu spoločnosti. Moc imunity je pre autonómiu ešte dôležitejšia ako moc iniciatívy. Týka sa možnosti konať bez obáv zo zásahu ostatných úrovní verejnej správy. Obidve tieto vlastnosti miestnej autonómie sú kriticky významné pre jej pochopenie a tu nachádzame aj príčiny jej príťažlivosti pre menšiny.

Gurr a King (1987) upozorňujú na čiastočne iné dve dimenzie autonómie miestnej samosprávy (v ich terminológii "autonómie miestneho štátu"). Prvá dimenzia sa týka miestneho prostredia - samospráva je autonómna do tej miery, do akej sa môže usilovať o svoje ciele bez podstatnejšieho obmedzovania miestnymi ekonomickými a spoločenskými podmienkami. Zdôrazňujú pritom limity príjmov z miestnej ekonomiky, odpor užších miestnych záujmov voči politike samosprávy, aktivity miestnych politických a spoločenských organizácií, ktoré smerujú proti cieľom miestnej verejnej politiky a jej implementácii. Druhá dimenzia je tradičná - samospráva je autonómna do tej miery, do akej sa môže usilovať o svoje záujmy bez podstatnejšieho zasaho-

vania štátom. Rozoznávajú dve základné formy interferencie štátu voči obciam - ústavné/zákonné prekážky a administratívne prekážky (menej viditeľné, vychádzajúce aj z politickej podstaty vzťahov centrum - lokalita).

Autonómia miestnej samosprávy by mala byť garantovaná ústavou (základné práva), upresnená zákonmi, v špecifických prípadoch môže byť zabezpečovaná aj medzinárodnými zmluvami. (Podrobnejšie napr. Hannum, H., 1996) To sa týka tak štandardnej, ako aj nadštandardnej autonómie miestnej samosprávy (v tomto prípade práva garantované ústavou môžu byť širšie). Miestna autonómia si vyžaduje striktné oddelenie sfér činnosti a zodpovednosti voči občanom medzi centrálnou a miestnou úrovňou vlády. (Page, E., 1982) Eventuálnymi spormi týkajúcimi sa ohrozenia autonómie by sa mali zaoberať nezávislé súdy alebo ústavný súd, nie štátna správa, resp. centrálna vláda. V systémoch verejnej správy rôznych krajín je odlišná miera autonómie miestnych samospráv. V mnohých je miestna úroveň verejnej správy (vrátane samosprávy) len predĺženou rukou štátu. Goldsmith (1996) sa zmieňuje o "ohraničenej municipálnej autonómii" v Holandsku (vyššie úrovne verejnej správy majú právo blokať iniciatívy miestnej úrovne). Naopak, upozorňuje na významnú mieru miestnej autonómie v Nemecku, resp. v tzv. severo a stredoeurópskom modeli miestnej samosprávy.

Pri hodnotení vzťahu medzi autonómiou a samosprávou na miestnej úrovni existuje viacero opodstatnených názorov. Na jednej strane názorového spektra nachádzame veľkú previazanosť a blízkosť oboch pojmov, kým na druhej odlišnosť a nevhodnosť zamieňania. Časť autorov zdôrazňuje autonómiu ako jednu z hlavných charakteristík miestnej samosprávy (napr. Sharpe, J., 1970), časť považuje samosprávu a autonómiu za veľmi blízke pojmy. (Napr. Kusý, M., 1998) U iných nachádzame zdôraznenie širšieho záberu konceptu autonómie (Lapidoth, R., 1996) či upozornenie, že autonómia je oveľa viac ako len forma miestnej samosprávy. (Newman, D. - Falah, G., 1997) Veľa pritom závisí od spoločensko-politického kontextu a náročnosti diskurzu, spojeného s potrebou precízneho vyjadrovania.

Autonómia sa v demokratických podmienkach tradične spája so samosprávou. Rovnako samospráva musí obsahovať významnú mieru autonómie. Ich význam je veľmi blízky, oba pojmy bývajú dokonca zamieňané. Dokumentuje to napr. Brusis (1997), ktorý uvádza príklad predstaviteľov hnutia Spolužitie. Títo deklarovali, že autonómia je identická so samosprávou, avšak vybrali si používanie tolerantnejšieho pojmu samospráva. V určitom spoločensko-politickom kontexte pri dobre fungujúcej demokracii a verejnej správe samospráva stačí ako všeobecná charakteristika vládnutia na miestnej úrovni. V menej priaznivej situácii, napr. pre menšiny žijúce v obci, sa môže zvýšiť frekvencia používania pojmu miestna autonómia. V závislosti od situácie potom môže pojem miestna autonómia prekryť pojem miestna samospráva. Môže sa stať kritickou hodnotou požadovanou od miestnej samosprávy (najmä ak existuje nedôvera voči vyšším úrovňam vlády, verejná správa nefunguje efektívne,

nerespektuje miestne potreby, vyššie úrovne vlády sú zneužívané pre ciele majoritného obyvateľstva). Miestna autonómia pri takomto prekrývajúcom sa situačnom chápaní je v skutočnosti autonómnejšia miestna samospráva (viac a dôležitejšie kompetencie, viac výlučných právomocí obce, viac zdrojov, menej priestoru na externé zasahovanie). Za východisko z takejto vágnosti považujem názor chápať autonómiu ako jednu z významných hodnôt miestnej samosprávy. Má preto zmysel hovoriť o väčšej alebo menšej miere autonómie miestnych samospráv napr. v medzinárodnom komparatívnom rozmere. Autonómia je hodnota miestnej samosprávy, ktorá menšiny veľmi zaujíma. Ak miestna samospráva nie je dostatočne autonómna, môže mať pre menšinu malý význam.

Prečo má ešte zmysel používať oba pojmy? Už existencia "extenzívnej miestnej autonómie" núti k opatrnosti pri potenciálnom zamieňaní samosprávy a autonómie. Miestna autonómia sa nemusí automaticky spájať len s miestnou samosprávou. V tomto zmysle sa vyjadruje aj Lapidoth (1997). Poukazuje na flexibilitu konceptu autonómie, ktorý môže byť spájaný s veľmi obmedzenými, ako aj veľmi širokými kompetenciami. Samospráva je zvyčajne aplikovaná v určitom regióne alebo organizácii/asociácii. Upozorňuje, že nie je bežné používať pojem samospráva vo význame personálnej autonómie. Preto v tomto príspevku uprednostňujem presnejšie definovanie miestnej autonómie - autonómia miestnej samosprávy, parciálne autonómie miestnej samosprávy atď.

Z uvedeného vyplýva, že kriticky dôležitý pri hodnotení, či autonómia miestnej samosprávy vôbec môže byť považovaná za "zmysluplnú autonómiu", je rozsah a dôležitosť kompetencií presunutých v procese decentralizácie na miestnu samosprávu. Základnou črtou decentralizácie je presun právomocí zo štátu na autonómne neštátne inštitúcie. S určitou mierou autonómie môžeme počítať vtedy, ak ide o politickú decentralizáciu (presun právomocí na volené orgány na nižšej úrovni, napr. obecnú samosprávu), decentralizáciu na tretí sektor (preberá niektoré úlohy štátu a samospráv) alebo o decentralizáciu na privátny sektor (privatizáciou sa môžu predtým verejné služby poskytovať na trhovom princípe). Z možností blízkyh autonómii musíme vylúčiť dekoncentráciu (presun právomocí z vyšších na nižšie úrovne štátnej správy). Vedie iba k tzv. administratívnej autonómii, ktorá je veľmi obmedzeným chápaním autonómie s ohľadom na hierarchickosť organizácie štátnej správy a vzťahy podriadenosti. Politická decentralizácia so svojím presunom právomocí na miestne politické inštitúcie (napr. v našich podmienkach starosta, obecné zastupiteľstvo), ktoré majú svoju vlastnú legitimitu, je najnutnejšou podmienkou autonómie miestnej samosprávy.

Parciálne autonómie miestnej samosprávy

Autonómia nie je rovnomerne rozvinutá v čiastkových sférach aktivít miestnych samospráv. Parciálne autonómie týkajúce sa autonómie v konkrétnych činnostiach sú

hlbším pohľadom na autonómiu miestnej samosprávy. Upozorňujú na podstatu jej definovania - autonómne konať bez externého zasahovania do významných miestnych záležitostí. V čiastkových aktivitách samospráv sa naplno prejavuje úzky vzťah autonómie a flexibility miestnej samosprávy - schopnosť prijímať rozhodnutia rešpektujúce miestne potreby, diverzifikovať poskytovanie miestnych služieb a pod. Najväčšia pozornosť sa venuje fiskálnej (finančnej) autonómii miestnej samosprávy. Viaceré ďalšie čiastkové funkčné autonómie miestnej samosprávy sa stávajú rovnako dôležitými v závislosti od celkového kontextu fungovania verejnej správy a potrieb miestneho spoločenstva.

Aj keď hlavné politicko-právne aspekty autonómie miestnej samosprávy už boli naznačené, v rámci parciálnych autonómií vystupuje dôležitosť procedurálnych a administratívnych aspektov ich výkonu. Centrálna úroveň by mala definovať iba hlavné pravidlá (týkajúce sa demokracie, samosprávy, legitimacy, zodpovednosti), ale nemala by zasahovať priamo do miestnych procesov. Ďalší dôležitý bod je v práve prijímať vlastnú miestnu legislatívu, čo je umožnené striktnou definovanou delbou právomocí medzi miestnou samosprávou a inými inštitúciami verejnej správy. Toto autonómne usporiadanie musia rešpektovať aj dokumenty, smernice, politiky všetkých relevantných inštitúcií v konkrétnych oblastiach. Tie môžu totiž znamenať faktické obmedzenie deklarovanej autonómie miestnej samosprávy procedurálnymi a administratívnymi obmedzeniami a požiadavkami.

Miera miestnej autonómie úzko korešponduje s črtami fiskálnych vzťahov medzi miestnou a centrálnou úrovňou. (Clarke, S. E., 1989) Fiskálna (finančná) autonómia miestnej samosprávy má dve hlavné stránky - autonómnosť rozhodovania vo fiskálnych záležitostiach (1) a dostatok zdrojov pre realizáciu autonómnych rozhodnutí (2). Sústreďuje sa na mieru slobodného rozhodovania v oblasti príjmov a výdavkov, nezasahovania do procesov tvorby miestnych rozpočtov. Maximálna miera fiskálnej autonómie by znamenala neexistenciu prerozdelenia medzi centrom a miestnymi samosprávami, voľnosť definovania a plnú správu vybraných daní a poplatkov obcami bez obmedzení a limitov stanovených štátnou mocou, ako aj slobodné rozhodovanie o výdavkoch miestnej samosprávy. Tento stav "uzavretého miestneho finančného cyklu" v praxi neexistuje, hoci štáty sa výrazne líšia v miere fiskálnej autonómie miestnych samospráv. Jeden z modelov, vyznačujúci sa rozsiahlou autonómiou, nachádzame v obciach vo Švajčiarsku. Vysoký podiel výdavkov na miestnej úrovni (približne 30% celkových verejných výdavkov v r. 1985) a malé transfery z vyšších úrovní odrážajú vyššiu finančnú autonómiu obcí (s hlavnými oblastami výdavkov v školstve, kultúre a životnom prostredí). Municipálna autonómia je garantovaná vo Švajčiarsku nepísanou tradíciou, má mnohé slobody, vrátane práva určovať dane, slobodnej aktivity v záležitostiach, ktoré nie sú v kompetencii kantonov alebo konfederácie. (Linder, W., 1991) Práve s ohľadom na závislosť od centrálnej vlády sa aj pri fiskálnej autonómii hovorí o relatívnej autonómii. (Kreukels, A. - Spit, T.,

hlbším pohľadom na autonómiu miestnej samosprávy. Upozorňujú na podstatu jej definovania - autonómne konať bez externého zasahovania do významných miestnych záležitostí. V čiastkových aktivitách samospráv sa naplno prejavuje úzky vzťah autonómie a flexibility miestnej samosprávy - schopnosť prijímať rozhodnutia rešpektujúce miestne potreby, diverzifikovať poskytovanie miestnych služieb a pod. Najväčšia pozornosť sa venuje fiskálnej (finančnej) autonómii miestnej samosprávy. Viaceré ďalšie čiastkové funkčné autonómie miestnej samosprávy sa stávajú rovnako dôležitými v závislosti od celkového kontextu fungovania verejnej správy a potrieb miestneho spoločenstva.

Aj keď hlavné politicko-právne aspekty autonómie miestnej samosprávy už boli naznačené, v rámci parciálnych autonómií vystupuje dôležitosť procedurálnych a administratívnych aspektov ich výkonu. Centrálna úroveň by mala definovať iba hlavné pravidlá (týkajúce sa demokracie, samosprávy, legitimacy, zodpovednosti), ale nemala by zasahovať priamo do miestnych procesov. Ďalší dôležitý bod je v práve prijímať vlastnú miestnu legislatívu, čo je umožnené striktnou definovanou delbou právomocí medzi miestnou samosprávou a inými inštitúciami verejnej správy. Toto autonómne usporiadanie musia rešpektovať aj dokumenty, smernice, politiky všetkých relevantných inštitúcií v konkrétnych oblastiach. Tie môžu totiž znamenať faktické obmedzenie deklarovanej autonómie miestnej samosprávy procedurálnymi a administratívnymi obmedzeniami a požiadavkami.

Miera miestnej autonómie úzko korenšponduje s črtami fiskálnych vzťahov medzi miestnou a centrálnou úrovňou. (Clarke, S. E., 1989) Fiskálna (finančná) autonómia miestnej samosprávy má dve hlavné stránky - autonómnosť rozhodovania vo fiskálnych záležitostiach (1) a dostatok zdrojov pre realizáciu autonómnych rozhodnutí (2). Sústreďuje sa na mieru slobodného rozhodovania v oblasti príjmov a výdavkov, nezasahovania do procesov tvorby miestnych rozpočtov. Maximálna miera fiskálnej autonómie by znamenala neexistenciu prerozdelenia medzi centrom a miestnymi samosprávami, voľnosť definovania a plnú správu vybraných daní a poplatkov obcami bez obmedzení a limitov stanovených štátnou mocou, ako aj slobodné rozhodovanie o výdavkoch miestnej samosprávy. Tento stav "uzavretého miestneho finančného cyklu" v praxi neexistuje, hoci štáty sa výrazne líšia v miere fiskálnej autonómie miestnych samospráv. Jeden z modelov, vyznačujúci sa rozsiahlou autonómiou, nachádzame v obciach vo Švajčiarsku. Vysoký podiel výdavkov na miestnej úrovni (približne 30% celkových verejných výdavkov v r. 1985) a malé transfery z vyšších úrovní odrážajú vyššiu finančnú autonómiu obcí (s hlavnými oblastami výdavkov v školstve, kultúre a životnom prostredí). Municipálna autonómia je garantovaná vo Švajčiarsku nepísanou tradíciou, má mnohé slobody, vrátane práva určovať dane, slobodnej aktivity v záležitostiach, ktoré nie sú v kompetencii kantonov alebo konfederácie. (Linder, W., 1991) Práve s ohľadom na závislosť od centrálnej vlády sa aj pri fiskálnej autonómii hovorí o relatívnej autonómii. (Kreukels, A. - Spit, T.,

1989) Nevyhnutná je predovšetkým prehľadná del'ba príjmov medzi centrálnu a miestnu úroveň. Najrôznejšie formy, či už plne miestnych alebo plne centrálnych daní a poplatkov, ako aj delených daní medzi centrálnu a miestnu vládu, sú celkom bežné v jednotlivých štátoch, pričom stále dovoľujú akceptovateľnú autonómiu v oblasti financií miestnych samospráv. Podobne sa stanovujú rôzne limity definované štátom v miere obcou stanovovaného zdaňovania alebo pri výbere miestnych poplatkov, ktoré vyplývajú z potreby prijateľnej miery miestnej daňovej a poplatkovej záťaže v rámci štátu. Veľmi dôležitá je sloboda v oblasti výdavkov, pretože dovoľuje podporovať aktivity podľa miestnych preferencií, vrátane záujmov menšín. Musia byť pritom splnené podmienky zodpovednosti za finančné rozhodnutia. Mnohé z uvedených finančných aspektov platia aj pre iné autonómne, resp. kvázi-autonómne inštitúcie obcí (ktoré môžu slúžiť menšinám). K častým formám vstupu do fiskálnej autonómie patrí kontrola účtovných dokladov (auditor, iná nezávislá kontrolná inštitúcia) a plnenie niektorých finančných limitov (napr. limity požičiavania alebo rozpočtových deficitov).

Rovnako dôležitou stránkou fiskálnej autonómie je celková finančná situácia miestnych samospráv. Bez finančných zdrojov je autonómia miestnej samosprávy len prázdny gestom. Ak miestna samospráva trpí nedostatkom financií, potom nemôžu byť uskutočnené ani pozitívne zámery. Povinné štandardy vyžadované centrálnym štátom (napr. pri poskytovaní niektorých služieb) tiež významne znižujú fiskálnu autonómiu (znamenajú viazanie zdrojov). Rozsiahle privatizačné procesy na národnej, ale aj komunálnej úrovni menia jej podstatu. Klesá dôležitosť vzťahu k centrálnemu štátu a rastie dôležitosť vzťahov voči miestnym subjektom - občanom a právnickým osobám, napr. ako platiteľom daní a poplatkov, poskytovateľom či spotrebiteľom mnohých služieb.

Ďalšie parciálne funkčné autonómie upriamujú pozornosť na čiastkové funkcie miestnej samosprávy s rôznou mierou autonómie. Miestna samospráva môže autonómne kontrolovať oblasti, ako sú predškolská výchova a základné školstvo, miestna kultúra v širšom význame slova, územné plánovanie a environmentálne otázky, sociálna pomoc, slobodné združovanie s inými obcami, medzinárodné partnerské vzťahy a pod. Ak má miestna autonómia slúžiť menšinám, musí sa týkať hlavných oblastí ich záujmu. Jednou z najcitlivejších funkcií je kultúra. To sa prejavuje v požiadavkách na kultúrnu autonómiu, často spájaných aj s autonómiou v oblasti vzdelávania. Určité základné štandardy a postupy môžu byť aj v týchto oblastiach opäť definované štátom (napr. kvalita vzdelávania v základných školách). Jedným z hlavných dôvodov je snaha vyhnúť sa príliš diverzifikovaným a neporovnateľným miestnym podmienkam, prehľbovaniu neželaných rozdielov medzi lokalitami. Nájdenie vhodnej del'by moci a priznania väčšej autonómie miestnej samospráve je záležitosťou vyjednávania najmä v citlivých oblastiach ako polícia a verejná bezpečnosť, zamestnanosť, sociálne služby. Moc iniciatívy by mala dovoliť miestnej samospráve konať aj v iných oblas-

tiach, ktoré sú dôležité pre menšiny, podľa vlastného uváženia a mať všeobecné kompetencie na svojom území (napr. v oblasti bývania a pod.).

Osobná/inštitucionálna autonómia na miestnej úrovni

Ó Tuathail (1998) upozorňuje na to, že v deväťdesiatych rokoch sú štáty, ekonomiky a identity menej priestorové. Čoraz častejšie používaný pojem deteritorializácia zdôrazňuje ústup z aplikácie výlučne územných prístupov k správe a regulácii určitých sfér činnosti v spoločnosti, vrátane verejného sektora. Táto tendencia bola už skôr reflektovaná v myšlienke využiť potenciál osobnej autonómie ako alternatívu voči priestorovej autonómii - "autonómia ľuďom, nie územiu". (Elazar, D. J., 1982) Osobná autonómia je východiskom pre ďalšie - odvodené prípady nepriestorovej autonómie. Táto forma autonómie sa aplikuje na členov určitej skupiny obyvateľov štátu bez ohľadu na miesto ich bydliska, pričom sa zvyčajne týka etnickej, kultúrnej a jazykovej menšiny. (Lapidoth, R., 1994) Môže byť alternatívou priestorovej autonómie v územiach, kde je to z mnohých dôvodov nemožné, resp. nevhodné. Osobná autonómia je praktická predovšetkým preto, že umožňuje adresovať práva, poskytovať služby členom presne definovanej skupiny obyvateľstva (napr. menšiny). Tým sa rieši jeden problém územnej autonómie, a to že v zmiešaných územiach pokrýva nielen členov menšiny žijúcich na danom území. O právach, povinnostiach a výhodách viazaných na osobnú autonómiu sa rokuje ľahšie v porovnaní s územnou autonómiou a napr. s jej problémom hraníc. Riešenia na báze osobnej autonómie nie sú také citlivé na demografický vývoj (prirodzený prírastok, migračný prírastok), ktorý môže zmeniť etnické zloženie obyvateľstva obce či regiónu (napr. ak sú práva viazané na podiel príslušníkov určitej menšiny v obci). Využívanie princípu osobnej autonómie čelí problému s efektivitou distribúcie, pretože sa musí napr. vyrovnáť s vyššími nákladmi poskytovania verejných služieb rozptýlenej skupine obyvateľstva. Využitie osobnej autonómie "zhora" (vrátane miestnej samosprávy) naráža na citlivý problém identifikácie danej skupiny obyvateľstva (oficiálne priznanie napr. etnickej identity), vhodnejšie sú z tohto hľadiska iné formy využitia osobnej autonómie aj na miestnej úrovni.

Funkčná autonómia

Služby v oblastiach, ako je vzdelanie, kultúra, zdravie, sociálne služby, podpora bývania a zamestnanosti a pod., nemusia byť poskytované len ako funkcie samosprávy či štátu. Môžu byť zabezpečované prostredníctvom autonómnych inštitúcií spravujúcich, resp. poskytujúcich jednotlivé alebo celé skupiny služieb. Ide o dve možné alternatívy - pomocou tretieho sektora (1) a na trhovom princípe (2). Hirst (1997) píše o spravovaní rôznych činností združeniami, ktoré nahrádzajú byrokráciu miestnej samosprávy či ziskovo orientované podnikateľské subjekty. Takto sa môžu riešiť aj potreby diferencovanej miestnej komunity, vrátane menšín. Na rozdiel od parciálnych

autonómií miestnej samosprávy pri tomto využití princípov osobnej autonómie sa neráta s priamym vplyvom obecnej samosprávy či štátu. Nie je to však izolácia od miestnej samosprávy či štátu. Môžu mať k nim rôzny vzťah, môžu slúžiť napr. ako zdroj dotácií, darov a pod. Štát predovšetkým definuje autonómne postavenie týchto organizácií/združení. Patria medzi ne veľmi diverzifikované organizácie neziskového, dobrovoľníckeho sektora, rôzne združenia, občianske iniciatívy aj na báze miestnych priestorových spoločenstiev a pod. Samozrejme, tieto subjekty aktívne na miestnej úrovni môžu byť s národnou, regionálnou alebo lokálnou územnou dimenziou pôsobnosti. Najtypickejšou formou v kontexte tohto príspevku sú však združenia, organizácie tzv. tretieho sektora s výlučne miestnou pôsobnosťou. Autonómia miestnych "pobočiek" združení s rozsiahlejšou priestorovou aktivitou čiastočne kolидуje s úzkou predstavou miestnej autonómie, prekonáva však niektoré obmedzenia výlučne lokálnych združení (napr. ich malá kapacita v malých obciach). Aplikácia trhového princípu (napr. v poskytovaní špecifických služieb) znamená, že členovia jednotlivých skupín obyvateľstva si zabezpečujú svoje odlišné potreby na vlastné náklady u podnikateľských subjektov (napr. súkromné školy). Rizikom býva nedostatočná veľkosť trhu (a teda aj cena) a sociálno-ekonomická situácia skupín obyvateľstva závislých od takého zabezpečovania potrieb.

Miestna autonómia a uspokojenie práv a potrieb menších

Vychádzajúc z predchádzajúcich častí, je zřejmé, že koncept autonómie ponúka pomerne veľa možností k uspokojeniu práv a potrieb menších. Hlavnou otázkou je jeho využiteľnosť v lokalitách s multietnickým obyvateľstvom. V nasledujúcich úvahách sa sústredím na konkretizáciu uvádzaných foriem autonómie v tomto kontexte. Nebudem sa však s ohľadom na špecifickosť extenzívnej miestnej autonómie podrobnejšie venovať analýze jej vzťahu k etnickej menšine. Ide o rozsiahlejší problém, vyžadujúci si samostatné pojednanie. Napriek tomu podotýkam, že holistický - extenzívny prístup k miestnej autonómii jasne naznačuje potrebu myslieť na oveľa širšie miestne podmienky a prostredie, keď sa pokúšame dosiahnuť vyššiu mieru uspokojenia potrieb menších a neredukovať problém napr. len na autonómiu miestnej samosprávy.

Pri úvahách o autonómii miestnej samosprávy vo vzťahu k etnickej menšine je nutné zaoberať sa dvoma hlavnými pozíciami menšiny v obci. Prvá nastáva vtedy, keď etnická skupina tvorí lokálnu väčšinu. V tejto pozícii môže využiť práva zviazané s autonómiou miestnej samosprávy pre svoje potreby. Pri dostatočnej politickej kohézii etnického obyvateľstva môže totiž legitímne ovládať miestne orgány a využiť dané kompetencie aj v prospech svojej etnickej skupiny. Pozornejšie musíme preskúmať druhú možnosť - ak etnická skupina tvorí miestnu menšinu. Dôsledky pôsobenia existujúceho stupňa autonómie miestnej samosprávy na miestnu etnickú menšinu sú menej jednoznačné ako v prvom prípade.

Obr. 1: Prehľad hlavných foriem autonómie na miestnej úrovni

I. holistické chápanie

Extenzívna miestna autonómia

II. tradičné politické chápanie "zhora-nadol"

Autonómia miestnej samosprávy

Parciálne autonómie miestnej samosprávy

- *politická*
- *fiskálna (finančná)*
- *funkčné (kultúrna, vzdelávacia atď.)*

Submiestne autonómne útvary

- *miestna paralelná samospráva*
- *submiestna priestorová samospráva*
- *miestna funkčná samospráva*

III. nepolitické chápanie "zdola-nahor"

Autonómne útvary na báze personálnej/inštitucionálnej autonómie

- *neformálna miestna samospráva*
- *neformálna submiestna priestorová samospráva*
- *miestna funkčná samospráva*
- *privátne riešenia na báze slobody podnikania*

Okrem autonómie miestnej samosprávy ako územnej formy je k dispozícii celé spektrum ďalších flexibilných autonómnych inštitúcií (obr. 1). Autonómiiu na miestnej úrovni nesmieme chápať úzko a rigidne, ale naopak, veľmi široko a flexibilne. Menšiny môžu využiť na miestnej úrovni kombináciu viacerých modelov, resp. konkrétnych inštitúcií s relatívnou autonómiou. Takéto širšie chápanie môže v praxi predstavovať početná skupina autonómnych inštitúcií (vrátane miestnej samosprávy), ktoré sú prostriedkom ochrany rôznych záujmov a potrieb menších. Majú veľký potenciál riešiť eventúalnu problémovú situáciu na miestnej úrovni. Postavenie miestnej samosprávy sa môže presunúť v niektorých oblastiach činnosti do polohy koordinácie, regulácie či podpory. V niektorých oblastiach môžu byť jej kompetencie obmedzené autonómiou inštitúcií menších. Tieto autonómne inštitúcie vyvažujú svoje práva povinnosťami voči miestnemu spoločenstvu. Mali by mať významné kompetencie a dostatočné finančné zabezpečenie. Hlavné väzby k miestnej samospráve alebo k štátnej správe by mali byť striktné definované, rovnako ako aj ich určité povinnosti s cieľom

vyhnúť sa generovaniu konfliktov alebo ich sklznutiu do viacmenej nevýznamnej, pre menšinu skôr symbolickej roviny. Nesmieme v tejto súvislosti zabudnúť na autonómne inštitúcie so širším územným záberom (národné, regionálne), ktoré tiež majú pozitívny efekt pre miestne menšinové spoločenstvá. Môžu dobre slúžiť naplneniu špecifických potrieb menšín využitím princípov osobnej/inštitucionálnej autonómie.

Autonómia miestnej samosprávy a menšiny

Najbežnejšia je aplikácia hodnôt autonómie pre menšiny na miestnej úrovni v tradičnom spojení s miestnou samosprávou. Dovoľuje formovanie miestneho prostredia, ktoré je typické veľkým potenciálom efektívneho uspokojenia potrieb menšiny, ak menšina v štáte tvorí väčšinu na miestnej úrovni (najmä ak miestna samospráva má relevantné kompetencie). Zložitejšia situácia nastáva vtedy, keď je etnická skupina v obci menšinou. Preto musíme uznať potrebu dvoch odlišných úrovní využitia konceptu autonómie:

1. prostredníctvom autonómie miestnej samosprávy, pričom musíme citlivo vnímať dve odlišné situácie etnických skupín - menšina v štáte formuje väčšinu v lokalite (1), menšina je menšinou aj na miestnej úrovni (2),
2. prostredníctvom autonómie miestnej samosprávy presahujúcej jej hlavné inštitúcie - jej dôležitosť rastie najmä vtedy, keď menšina je menšinou aj na miestnej úrovni.

Pri hodnotení potenciálu autonómie miestnej samosprávy využijem práce Clarka (1984, 1985), ktorý identifikoval štyri ideálne typy miestnej autonómie v kombinácii kľúčových hodnôt autonómie - iniciatívy a imunity:

typ 1: iniciatíva a imunita,

typ 2: iniciatíva bez imunity,

typ 3: bez iniciatívy a s imunitou,

typ 4: bez iniciatívy, aj bez imunity.

Táto typológia vytvára priestor na úvahy o možnostiach uspokojenia menšinových práv a potrieb prostredníctvom autonómie miestnej samosprávy. Druhou líniou diskusie je jej konfrontovanie s dvoma možnými pozíciami etnickej skupiny - ako miestnej väčšiny alebo miestnej menšiny. Uvedený prehľad typov autonómie miestnej samosprávy ma vedie k záveru, že v prípade typu 1 - najrozsiahlnejšej miestnej autonómie - ide o najpriaznivejšiu možnosť pre menšinu v štáte, ktorá tvorí miestnu väčšinu. Ak sa však miestna autonómia dostane do rúk neprímerane sa správajúcej miestnej väčšiny, ostatné skupiny sa môžu ocitnúť v ťažkostiach (ak neuvažujeme o riešení ťažkostí odsťahovaním sa do "priateľskejšej" lokality). V prípade typu "bez autonómie" (typ 4), keď štát nie je dostatočne aktívny v zohľadňovaní potrieb menšín, môže to viesť ku konfliktu s centrálnou mocou, čo nevyklučuje aj lokálne konflikty a narušenie miestneho spoluzitia. Aj keby miestna majoritná skupina bola ústretová, nemá žiadne možnosti implementácie. V oboch prípadoch pomerne výlučnej dominancie, či už centrálnej alebo miestnej úrovne, menšina silne závisí od ich prístupov

k ich právam a potrebám. Samozrejme, obidva typy môžu mať pozitívne praktické formy a môžu ponúkať v závislosti od situácie akceptovateľné miestne podmienky menšinám. Z ďalších typov môže byť vhodný obzvlášť typ 2. So svojím potenciálom iniciatívy môže hrať dôležitú úlohu vtedy, keď centrálny štát nie je aktívny vo využívaní možnosti intervenovať do miestnych aktivít uskutočňovaných miestnou samosprávou v prospech etnických menšín. Miestna úroveň v tomto prípade môže vyvažovať eventuálnu krátkozrakú politiku centrálného štátu. Dobrým príkladom je Subotica (Vojvodina, Srbsko, Juhoslávia), mesto s viac ako 100 tis. obyvateľmi a miestnou samosprávou kontrolovanou maďarskými etnickými politickými stranami. (Korhecz, T., 2000) Využívajúc akceptovanie minimálnych demokratických pravidiel, reagovala miestna samospráva na ústup štátu z rešpektovania práv a potrieb menšín. Založila a financovala nové kultúrne inštitúcie, podporovala ďalšie menšie kultúrne združenia a menšinové médiá. V spolupráci s jednotlivými miestnymi etnickými skupinami a ich inštitúciami vyvážila negatívne kroky a diskrimináciu menšín (vrátane alternatív voči štátom kontrolovaným menšinovým inštitúciami).

Miestna samospráva môže využiť koncept autonómie aj vtedy, keď etnické skupiny tvoria menšinu v obci. Predpokladom zostáva dostatočná miera decentralizácie a autonómie miestnej samosprávy. Ak je miestna samospráva dostatočne autonómna a ústretová k potrebám menšín, môže sama iniciovať vznik vlastných autonómnych útvarov a presunúť na ne časť svojich kompetencií. Tento model submiestnej autonómie môže zostať len symbolickým gestom, ak nie je podporený reálnou politickou vôľou miestnej väčšiny, jasným pochopením autonómneho vzťahu voči hlavnej miestnej samospráve (jej orgánom), jasným definovaním práv a adekvátnym finančným zabezpečením. Nemali by to byť hoci samosprávne, len konzultatívne inštitúcie, ale inštitúcie s jasným postavením, kompetenciami, rozpočtom, efektívnym a demokratickým fungovaním a dostatočnou mierou autonómie.

Najštandardnejšími formami submiestnych autonómnych útvarov sú:

- autonómia miestnej paralelnej menšinovej samosprávy,
- autonómia submiestnej priestorovej samosprávy,
- autonómia miestnej funkčnej menšinovej samosprávy.

Prvou možnosťou je vytvorenie paralelnej menšinovej samosprávy v obci s väzbou k hlavným orgánom miestnej samosprávy, s určitou mierou autonómie, relevantnými právami a dostatočnými zdrojmi. Táto paralelná miestna menšinová autonómia môže organizovať integrovanú polyfunkčnú menšinovú samosprávu v citlivých oblastiach ako vzdelanie, kultúra, zdravie, sociálne záležitosti atď. Jeden z existujúcich príkladov je systém menšinových samospráv založený v r. 1993 v Maďarsku. (Např. Bakker, E., 1997, Kocsis, K., 1999)

Autonómna submiestna priestorová samospráva môže byť sformovaná vtedy, keď sú menšiny priestorovo koncentrované v určitých priestoroch obce. Menšiny môžu mať v takto vzniknutých samosprávnych orgánoch (např. submiestne samosprávy,

susedské výbory, výbory častí obce) jasnú väčšinu. Tieto môžu reprezentovať menšinu a rozhodovať o mnohých dôležitých otázkach, ako je napr. územné plánovanie, vybavenosť, infraštruktúra, zabezpečovanie miestnych služieb atď. Táto autonómna štruktúra by mala byť schopná významne ovplyvňovať transformáciu a rozvoj vlastného územia (napr. vrátane veta v najzávažnejších otázkach či vybraných oblastiach eminentného záujmu). V mnohých situáciách táto forma autonómie (aj s princípmi samosprávy) môže byť využitá v ďalších oblastiach, ako je kultúra, vzdelanie, zdravie atď. Táto autonómia je definovaná vzťahom k miestnej samospráve. K podstatným prednostiam tohto typu patrí, že miestna menšina môže kontrolovať alebo významne ovplyvňovať vlastný životný mikropriestor. Je však ťažšie aplikovateľná vo výrazne zmiešanom území. Nad týmto prístupom uvažuje Hasson (1996) pri hľadaní optimálnejšieho modelu miestnej samosprávy pre Jeruzalem.

Ak je to možné, orgány miestnej samosprávy môžu rozhodnúť o submiestnej decentralizácii - presune správy určitých aktivít pod čiastkovú funkčnú samosprávu menšiny s určitou mierou autonómie. Takto môže obyvateľstvo etnickej skupiny v obci riadiť svoje kultúrne centrá, školstvo, sociálne centrá atď. Aj tu je potrebné rátať s riešením celej škály otázok vzťahu k miestnej samospráve a štátu (obzvlášť týkajúcich sa štandardov poskytovaných služieb, rozsahu a spôsobu podpory). Tu sa môže stretávať "autonómia zhora" s "autonómiou zdola". Samospráva môže využiť formu kontraktu s dobrovoľnou neziskovou organizáciou, združením, zastupujúcim menšinu. Miestna samospráva definuje len základné požiadavky a monitoruje efektívnosť zabezpečovania. Táto možnosť môže byť vhodná pre menšiny, má svoje prednosti (redukcia nákladov, špecializácia, dokážu lepšie rešpektovať potreby, slúžiac vlastnej komunite), ako aj nedostatky z pohľadu samospráv. (U niektorých slabšia organizácia, nesystematickosť výkonu, nedostatok odbornosti, nespoľahlivosť; podrobnejšie napr. Smith, B. C., 2000)

Miestne autonómne útvary na báze personálnej autonómie a menšiny

Táto alternatíva môže byť spontánna, alebo je odrazom situácie, keď štát alebo miestna samospráva nedostatočne rešpektujú potreby menšín. Právny systém demokratických štátov nebráni zabezpečovaniu určitých potrieb menšín prostredníctvom privátneho sektora (1) a neziskového "tretieho" sektora (2). Tie môžu využiť slobodu združovania a slobodu podnikania na poskytovanie a distribúciu niektorých verejných hodnôt a služieb menšinám. Takto môžu konať tak inštitúcie samotných menšín, ako aj osoby a inštitúcie majoritnej spoločnosti, rešpektujúce potreby menšín. Môžu byť súčasťou celoštátnej siete alebo len miestnou iniciatívou so zameraním na určitú funkciu. Veľakrát dochádza k dohodám o vzájomnej príležitostnej alebo neformálnej spolupráci medzi týmito aktivitami zdola a samosprávami, resp. štátom (vládne, resp. miestne granty, priestory a pod.). Ich vzťah je však v tomto prípade omnoho voľnejší,

nesystematický oproti predchádzajúcej submiestnej decentralizácii v rámci samosprávy.

Schopnosť etnických skupín organizovať služby pre svoju komunitu potvrdzujú skúsenosti židovskej a palestínskej komunity v Jeruzaleme. (Romann, M. - Weingrod, A., 1991, Hasson, S., 1996) Tento postup bol vyvolaný odmietaním oficiálnej "hlavnej" miestnej samosprávy a jej nedostatočným rešpektovaním potrieb etnickej skupiny. V rôznych obdobiach si organizovali vlastné neformálne miestne výbory, ktoré riadili rôzne aspekty miestneho verejného života, dokonca vyberali dane (židovská komunita počas britského mandátu). Palestínska komunita počas vlády Izraela nad Jeruzalemom reagovala podobne. Časť služieb bola palestínskej komunite zabezpečovaná súkromnými inštitúciami (veľká časť školstva a zdravotníctva) a veľkým počtom združení. Nevyhnutné vzťahy k oficiálnej miestnej samospráve boli zabezpečované neformálne, prostredníctvom lídrov tradičných klanov. Medzi príkladmi slúžiacimi menšinám môžem uviesť aj pokusy o ustanovenie neformálnych miestnych samospráv, napr. v prípade rómskej menšiny na Slovensku. (Buček, J., 2000)

Hlavnou charakteristikou tohto prístupu je poskytovanie určitých, pre menšinu dôležitých potrieb, resp. citlivých miestnych služieb autonómnymi organizáciami, združeniami, podnikateľskými subjektami. Najtypickejšie podoby sú (s možnou aplikáciou jedného typu, všetkých typov alebo zmiešaných foriem podľa miestnych podmienok):

- neformálna autonómia miestnej menšinovej samosprávy (integrálna na území celej obce),
- neformálna submiestna priestorová autonómia (na území časti obce, kde je menšina koncentrovaná),
- miestna funkčná menšinová autonómia (týka sa čiastkovej činnosti),
- privátne riešenia na báze slobody podnikania.

Spoliehanie sa na tieto autonómne subjekty má niekoľko rizík. Najväznejším je nerovnomerné pokrytie obcí obývaných menšinovou populáciou aktívnymi a efektívnymi pôsobiacimi autonómnymi inštitúciami. Občianska spoločnosť, dobrovoľníctvo nie je rovnomerne rozvinuté a absencia miestnej iniciatívy nie je zriedkavá. Rozmanitosť autonómnych inštitúcií občianskej spoločnosti je pritom veľmi dôležitá pre menej početné menšiny. Neisté je dostatočné financovanie aktivít tretieho sektora vo finančne náročných aktivitách. Ich aktivity sú často závislé od podporných schém miestnych samospráv, vlád a súkromných sponzorov, ktoré podliehajú výkyvom. Spoliehať sa na privátne zabezpečovanie potrieb v prípade marginalizovaných etnických skupín je často nemožné.

Záver

Autonómiu nemusíme hľadať vždy len na regionálnej úrovni a spájať ju nevyhnutne s územím. Koncept autonómie je veľmi adaptabilný a ponúka aj na miestnej úrovni veľmi flexibilné možnosti, ktoré sú v mnohých prípadoch preverované súčasnou spoločenskou praxou. Dovoľuje rešpektovať princípy ochrany etnickej diverzity a delby moci s cieľom uspokojiť práva a potreby etnických skupín. Najtypickejším prípadom - autonómia miestnej samosprávy je vhodná na reguláciu interetnických vzťahov, ak je sídelná štruktúra menších v rámci štátu fragmentárna, rozptýlená na určité miestne koncentrácie, počet menších v štáte je väčší a napríklad tiež vtedy, keď je vyčlenenie kompaktného regiónu s jasnou väčšinou určitej menšiny v štáte zložité. Prednosťou je, že dáva možnosť autonómie mnohým lokalitám (obciam) s odlišnou etnickou štruktúrou obyvateľstva. Toto dovoľuje rešpektovať existenciu miestnych koncentrácií menších (formujúcich aj miestne väčšiny) v rámci štátu dostatočne diferencovanou politikou. Nevyžaduje si asymetrické usporiadanie hlavných politicko-administratívnych štruktúr štátu. Autonómia miestnej samosprávy dovoľuje viaceré iniciatívy na poli sociálneho a ekonomického rozvoja. Za zmienku stojí aj jej nízky "secesionistický" potenciál v porovnaní s obavami spájanými v častiach politických reprezentácií s regionálnou autonómiou (čo má v niektorých štátoch strednej a východnej Európy svoj význam). Najrôznejšie neštátne autonómie, či už miestne alebo inštitucionálne, si získavajú rastúcu pozornosť v etnických reláciách. (Gombár, C., 2000) Nepolitické i neformálne autonómne útvary na miestnej úrovni môžu byť prospešné v ochrane značne diverzifikovaných miestnych záujmov a uspokojovaní potrieb menších. Neznamená to však, že autonómia na miestnej úrovni dokáže riešiť všetky ťažkosti spoluzitia etnických skupín, ale nemala by sa ani prehliadať.

Pri diskusii o miestnej autonómii nemôžem vynechať niektoré hodnotové hľadiská. Týkajú sa autonómie - tak miestnych samospráv (a od nich odvodených submiestnych útvarov), ako aj subjektov v privátnom a treťom sektore. Legislatíva štátu by mala definovať a chrániť ich autonómiu a zabezpečiť im pevný status ako právnickým osobám bez možností svojvoľného zasahovania zo strany iných subjektov, najmä štátu. Výnimkou sú rozhodnutia nezávislých súdov. V stanovení základných štandardov je dôležitá aj legislatíva regulujúca osobný a skupinový život (sloboda prejavu, zhromažďovania, organizovania), slobodu podnikania aj v definovaní ich ochrany napr. voči iným skupinám alebo inštitúciám. Subjekty s určitou mierou autonómie - miestne samosprávy, dobrovoľné organizácie musia súčasne spĺňať základné požiadavky demokratického fungovania, ako sú napr. demokratická samospráva, zodpovednosť členstvu, garantovanie osobnej autonómie a slobody, napr. slobodne sa hlásiť k autonómnej inštitúcii, právo slobodne ukončiť členstvo, slobodne odísť zo skupiny atď. Etzioni (1993, 1997) a Hirst (1997) upozorňujú na dôležitosť morálky, slobody a ľudských práv vo vzťahu k rôznym spoločenstvám a združeniam. Dobrá spoločnosť si vyžaduje symbiózu spoločenského poriadku, morálky a obme-

dzenej autonómie. Inštitúcie, spoločenstvá, združenia a nimi presadzované ciele a hodnoty musia byť posudzované podľa externých a všeobecne akceptovaných kritérií, založených na spoločne prijímanej skúsenosti ľudstva. Tieto "jadrové hodnoty" (ako ich nazýva Etzioni, A., 1997) sa týkajú aj potrieb limitov voči autonómnym útvarom na lokálnej úrovni. V prípade poskytovania špecifických služieb privátnym sektorom tiež nemôžeme ustúpiť od požiadaviek ochrany spotrebiteľa, dodržiavania podmienok hospodárskej súťaže. V určitých citlivých oblastiach môže byť predmetom regulácie podnikania požiadavka spôsobilosti či prísneho dohľadu nezávislými inštitúciami (vrátane spotrebiteľov). Aplikácia hodnôt autonómie na rôzne miestne inštitúcie nemôže byť zjednodušovaná. Koncept autonómie na miestnej úrovni obsahuje cenný potenciál, ale aj riziká.

To nemá viesť k jeho odmietaniu, ale k premyslenému aplikovaniu v konkrétnych podobách ako zodpovednej autonómie na miestnej úrovni, umožňujúcej dostatočnú, ale relatívnu autonómiu, sprevádzanú systémom garancií základných občianskych práv a demokracie (ústavou, zákonmi štátu, nezávislými súdmi). Flexibilný model zodpovednej autonómie na miestnej úrovni, ktorý je v skutočnosti zmesou inštitúcií kombinujúcich rôzne formy autonómie na miestnej úrovni, môže byť vhodnou cestou k pokojnému spoluzitiu v multietnických obciach a mestách. Nemá pritom ísť o uniformnú, ale "samostatnú" aplikáciu, rešpektujúcu miestne podmienky a potreby.

Na Slovensku existujú základné podmienky pre autonómiu miestnych samospráv. Miestne samosprávy majú pomerne významný rozmer imunity vyjadrený v Ústave Slovenskej republiky (Štvrtá hlava, čl. 64-71) napr. definovaním eventuality zásahov centrálnej moci len prostredníctvom zákonov (čl. 67). Tento významný rozmer miestnej autonómie sa odrazil v pokusoch centrálnych orgánov obmedziť slobodu miestnych samospráv napr. zmenou legislatívy v oblasti miestneho referenda a medzinárodných vzťahov obcí v r. 1994-1998. Trpezlivosť s miestnou iniciatívou došla centrálnej úrovni za vlády premiéra V. Mečiara, najmä po známom prípade miestneho referenda v Štúrove. (Podrobnejšie napr. Hrabko, J., 1999) Napriek tomu aj existujúci potenciál miestnej autonómie je potrebné podporiť podstatnejšou decentralizáciou. Mnohé typické miestne kompetencie (napr. základné školstvo, správa niektorých druhov infraštruktúry) sa len postupne presúvajú na obce. Tie sa boria aj s nedostatočnou fiskálnou autonómiou (napr. obmedzenia v rozhodovaní o definovaní niektorých zdrojov príjmov, závislosť od transferov zo štátneho rozpočtu), hoci treba uznať, že niektoré mestá a obce existujúcu mieru autonómie nezvládli a čelia vážnym problémom (vysoká zadlženosť). Na druhej strane súčasná miera finančnej autonómie samosprávy obcí ich neobmedzuje v podpore miestneho školstva, miestnej menšinovej kultúry a pod. podľa vlastného uváženia. Najväčším limitom vo význame tejto podpory je nedostatok financií, ktorému čelia slovenské obce, pričom z hľadiska záujmov menších sa to týka najmä nízkej finančnej kapacity malých obcí. (Buček, J., 1997). Nízke príjmy obcí limitujú túto podporu a miestnu iniciatívu. V rozvoji auto-

nómnych inštitúcií ako sub-miestnych štruktúr, funkčných a paralelných autonómií nenachádzame masívnejší rozmach. Nádejnejšia je situácia v treťom sektore, kde sledujeme čoraz viac aktivít slúžiacich menšinám.

Pod'akovanie: Prvú verziu tohto príspevku pripravil autor počas pôsobenia na Wolfson College a School of Social Sciences, University of Cambridge, Veľká Británia ako GSFI Fellow (Global Security Fellowship Initiative).

Ján Buček pracuje na Katedre humánnej geografie a demogeografie Prírodovedeckej fakulty UK. Vo výskume sa zaoberá transformáciou verejnej správy, miestnou samosprávou, miestnou demokraciou a miestnym rozvojom. V poslednom období sa sústredil na štúdium problémov samosprávy a spolužitia v multietnických obciach. Na Prírodovedeckej fakulte UK prednáša komunálnu ekonómiu a komunálnu politiku.

LITERATÚRA

- ANDREW, C. - GOLDSMITH, M., 1998: From Local Government to Local Governance - and Beyond?“, *International Political Science Review*, 19, 2, pp. 101-117.
- BAKKER, E., 1997: Minority Conflicts in Slovakia and Hungary. Capelle a/d Ijssel (Labyrint Publication).
- BARŠA, P., 1999: Národnostný konflikt a plurálni identita. In: Barša, P., Strmiska, M., *Národní stát a etnický konflikt (Politologická perspektíva)*. Brno (CDK), pp. 5-172.
- BRUSIS, M., 1997: Ethnic rift in the context of post-communist transformation: The case of the Slovak Republic. *International Journal on Group Rights*, 5, pp. 3-32.
- BUČEK, J., 1997: Size categories of Municipalities and Finances of Local Government in Slovakia. *Acta Universitatis Carolinae, Geographica, Supplementum*, pp. 297-305.
- BUČEK, J., SMITH, B. C., 2000: New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the "third sector". *Environment and Planning C: Government and Policy* vol. 18. (1), pp. 3-16.
- BUČEK, J., 2000: Rising role of local level in addressing minority issues - Managing multiethnic communities in Slovakia after 1990. Local Government Initiative - Managing Multiethnic Communities Project, Budapest (in print).
- CLARK, G. L., 1984: A Theory of Local Autonomy. *Annals of Association of American Geographers*, Vol. 74, No. 2, pp. 195-208.
- CLARK, G. L., 1985: *Judges and the Cities - Interpreting Local Autonomy*. Chicago (The University of Chicago Press).
- CLARKE, S. E., 1989: Urban Innovation and Autonomy: Cross-National Analyses of Policy Change. In: Clarke, S.E. ed. *Urban Innovation and Autonomy*. London (SAGE), pp. 21-30.
- COX, K. - MAIR, A., 1988: Locality and Community in the Politics of Local Economic Development. *Annals of Association of American Geographers*, Vol. 78, No. 2, pp. 307-325.
- ČIČ, M., et al., 1997: *Komentár k Ústave Slovenskej Republiky*. Martin (Matica Slovenská).
- ELAZAR, D. J., 1982: Introduction - Autonomy in post-statist perspective. In: Elazar, D. J. ed. *Governing People and Territories*. Philadelphia (ISHI), pp. 1-17.
- ELAZAR, D. J., 1982: The autonomy - some considerations. In: Elazar, D. J. ed. *Governing People and Territories*. Philadelphia (ISHI), pp. 289-297.
- ETZIONI, A., 1993: *The spirit of community: rights, responsibilities, and the communitarian agenda*. New York (Crown).
- ETZIONI, A. 1997: *The new golden rule - community and morality in a democratic society*. London (Profile Books).

- GOLDSMITH, M. 1996: Normative theories of local government: A comparative perspective. In: King, D., Stoker, G., eds. *Rethinking local democracy*. London (Macmillan). pp. 174-192.
- GOMBÁR, C., 2000: *O národe, etniku a štáte*. Bratislava (Kalligram).
- GOTTMANN, J., 1973: *The significance of territory*. Charlottesville (University Press of Virginia).
- GURR, T. R. - KING, D., 1987: *The state and the city*. London (Macmillan).
- HANNUM, H., 1996: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination (The accommodation of conflicting rights)*. Philadelphia (University of Pennsylvania Press).
- HASSON, S., 1996: Local politics and split citizenship in Jerusalem. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20, 1, pp. 116-133.
- HIRST, P., 1997: *From statism to pluralism*. London (UCL Press).
- HOROWITZ, D. L., 1985: *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley (University of California Press).
- HRABKO, J., 1999: *Referendum v Štúrove*. Bratislava (Inštitút pre verejné otázky).
- KOCSIS, K., 1999: *Public administration and the minorities. A case study of Hungary*. Príspevok prednesený na konferencii IGU CGPA v Berne, 21-26. September 1999, Švajčiarsko.
- KORHECZ, T., 2000: Subotica - haven of multicultural coexistence. In: Dimitrijević, N. ed., *Managing multiethnic local communities in the countries of the former Yugoslavia*. Budapest (LGI/OSI). pp. 411-428.
- KREUKELS, A. - SPIT, T., 1989: Fiscal retrenchment and the relationship between national government and local administration in the Netherlands. In: Clarke, S.E. ed. *Urban Innovation and Autonomy*. London (SAGE). pp. 153-181.
- KUSÝ, M., 1998: *Čo s našimi Maďarmi*. Bratislava (Kalligram).
- LAKE, R. W. 1994: Negotiating local autonomy. *Political Geography*, Vol. 13, No. 5., pp. 423-442.
- LAPIDOTH, R., 1994: Autonomy: potential and limitations. *International Journal on Group Rights*, Vol. 1, No. 4, pp. 269-290
- LAPIDOTH, R., 1996: *Autonomy - Flexible solutions to ethnic conflict*. Washington (United States Institute of Peace Press).
- LINDER, W., 1991: Local government in Switzerland: pragmatic adaptation and self-help. In: Hesse, J. J. ed. *Local government and urban affairs in international perspective*. Baden Baden (Nomos), pp. 409 - 427.
- NEWMAN, D. - FALAH, G., 1997: Bridging the gap: Palestinian and Israeli discourses on autonomy and statehood. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 22, pp. 111-129.
- Ó TUATHAIL, G., 1998: Political geography III: dealing with deterritorialization. *Progress in Human Geography*, 22, 1, pp. 81-93.
- PAGE, E., 1982: The value of local autonomy. *Local Government Studies*, 8, 1, pp. 21-42.
- ROMANN, M. - WEINGROD, A., 1991: *Living together separately - Arabs and Jews in contemporary Jerusalem*. Princeton (Princeton University Press).
- SACK, R., 1986: *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge (Cambridge University Press).
- SAFRAN, W., 1994: Non-separatist policies regarding ethnic minorities: Positive approaches and ambiguous consequences. *International Political Science Review*, 15, 1, pp. 61-80.
- SHARPE, J., 1970: Theories and values of local government. *Political Studies*, Vol. XVIII, No. 2, pp. 153-174.
- SMITH, B. C., 2000: The concept of 'enabling' authority. *Environment and Planning C: Government and Policy* vol. 18 (1), p. 79-94.