

Dr. Balogh Sándor: Autonómia
5. sz. FÜGGELÉK

Európa Tanácsi Határozat (Gross Jelentés)

EURÓPA TANÁCS PARLAMENTI KÖZGYULÉSE

2003/1334. sz. HATÁROZAT (2003 június 24)

**Az autonóm régiók pozitív tapasztalata, mint konfliktusmegoldást sugalmazó
ihletforrás Európában**

1. Az újjáéledő, intenzitásukban és gyakoriságukban változó feszültségek Európában, melyek az államokon belüli megoldatlan konfliktusok eredményei, a Parlamenti Közgyűlés figyelmében maradnak. Napjainkban Európában a legtöbb politikai válság ténylegesen az államokon belül jelentkezik.
2. E megújult feszültségek részben azoknak a területi változásoknak és új államok keletkezésének tulajdoníthatók, amelyek a két világháború és a korábbi kommunista rendszer 90-es éveiben bekövetkező összeomlása nyomán jelentek meg.
3. Ezek a feszültségek tükrözik azt az elkerülhetetlen fejlődést, amelyen a nemzetállam fogalma átment, s amely a nemzeti szuverenitást és a kulturális homogenitást mint lényegi kérdést tekintette. Napjainkban, a demokrácia gyakorlatának valamint a nemzetközi jognak a fejlődését tekintve, az államoknak új elvárásokkal kell szembenéznük.
4. Legtöbb jelenlegi konfliktus nagyon gyakran az államok oszthatatlansága és az identitás elve közötti dichotómiaként vázolható fel, és az államok, valamint az identitásuk megőrzéséhez való jogot követelő kisebbségi csoportok közötti feszültségben gyökerezik.
5. Az európai államok óriási többsége ma olyan közösségeket foglal magában, amelyek eltérő identitással rendelkeznek. Egyesek közülük saját intézményeket követelnek és külön törvényeket akarnak, melyek lehetővé teszik eltérő kultúrájuk kifejezését.
6. Az államoknak a feszültséget meg kell elozniük olyan rugalmas alkotmányi vagy törvényhozási szintű egyezségekkel, amelyek elébe mennek ezen elvárásoknak. Hatalmat, illetve hatásköröket adván a kisebbségeknek önmagukra nézve, akár átruházván azt a központi kormányzattól, akár azzal megosztva, az államok néha összeegyeztethetik a területi egység elvét a kulturális sokszínűség elvével.
7. Az Európa Tanács, amely el van kötelezve a béke megőrzésére és az erőszak megelőzésére, amelyek lényegesek az emberi jogok, a demokrácia és a törvények uralmának elmozdításához, úgy véli, hogy az autonóm régiók pozitív tapasztalatai

ihletforrásként szolgálhatnak arra, hogy miképp kell megoldani a belső politikai konfliktusokat.

8. Sok európai ország már megoldotta belső feszültségeit, illetve azok feloldása folyamatban van a területi és a kulturális autonómia különböző formáinak bevezetésével, melyek az elvek és a konkrét intézkedések azon széles skáláját foglalják magukban, amelyek segíthetnek a belső konfliktusok feloldásában.

9. Tagadhatatlan, hogy az autonómia olyan fogalom, amelynek negatív értelmezései lehetnek. Fenyegetésnek tunhet az államok területi integritására nézve, a szecesszió irányába tett első lépésnek, azonban legtöbbször kevés tény támasztja alá e nézőpontot.

10. Az autonómia, ahogy azt azokban az országokban alkalmazzák, amelyek tiszteletben tartják nemzetiségeik alapvető jogait és szabadságát, jórészt úgy tekinthető, mint egy "államon belüli megoldás", mely lehetővé teszi a kisebbség számára, hogy gyakorolja jogait és megőrizze kulturális önazonosságát, miközben bizonyos garanciákat nyújt az állam egységére, szuverenitására és területi integritására nézve.

11. A "területi autonómia" kifejezést olyan, általában szuverén államokon belül kialakított berendezkedésre értik, ami által egy bizonyos régió lakosai tágabb hatalmi jogosítványokat kapnak, amelyek tükrözik sajátos földrajzi helyzetüket, és amely oltalmazza és elmozdítja kulturális és vallási hagyományait. A "kulturális autonómia" kifejezés a nyelvi és kulturális jogok gyakorlásának lehetővé tételére utal. Az esetek többségében ez egybeeshet a decentralizáció elvének alkalmazásával.

12. Az Európa Tanács tagállamainak többségében az alkotmány nem ismeri el az egyoldalú kiváláshoz való jogot. Azonban az oszthatatlanságot nem kell összetéveszteni az egységes állam fogalmával, és az állam oszthatatlansága ekként összeegyeztethető az autonómiával, a regionalizmussal vagy a föderalizmussal.

13. A politikai berendezkedések változatos formái felruházzhatók autonóm státussal, az egységes államokon belüli egyszerű decentralizációtól a hatalom valódi megosztásáig, illetve akár szimmetrikus, vagy aszimmetrikus módon, a regionális vagy föderatív államokban.

14. Korábban az autonómiát két szakaszban vezették be, és három módon hozták létre: regionális entitásokat létesítettek, amikor a centralizált állam létrejött, területi feszültségek oldására vezették be, vagy a nemzetközi közösség kezdeményezésére.

15. Az autonómia nem varázsszer, és az általa nyújtott megoldások nem egyetemesen érvényesek és alkalmazhatók. Mindazonáltal, a kudarcokért nem az autonómia mint olyan hibáztatható, hanem alkalmazásának körülményei. Az autonóm státust mindig az illető terület földrajzi, történelmi és kulturális körülményeinek, valamint a sajátos esetek és konfliktus-zónák egészen sajátos jellemzőinek megfelelően kell kialakítani.

16. A belső feszültségek enyhítésére való tekintettel a központi kormányzatnak megértéssel kell reagálnia, amikor a kisebbségi csoportok, különösen ha számottevőek és régóta élnek egy adott területen, nagyobb szabadságot követelnek saját ügyeik önálló intézésében. Ugyanakkor az autonómia elismerésének sohasem szabad a közösségben azt a benyomást keltenie, hogy a helyi önkormányzás kizárólagosan az orá tartozó probléma.

17. A sikeres autonómia a többség és kisebbség közötti, valamint a kisebbségek közötti, államon belüli kiegyensúlyozott viszonytól függ. Az autonóm státusnak mindig tiszteletben kell tartania az egyenlőség és a diszkriminációmentesség elveit, és az államok területi integritásán és szuverenitását kell alapulnia.

18. Nagy jelentősége van annak, hogy azok a növekvő elonyök, melyeket az autonóm entitások jogaiknál fogva élveznek, ne aknázzák alá az államok nemzetközileg elismert határait.

19. Az autonómia minden értelmezése, alkalmazása és kezelése az állami hatóságok azaz a nemzeti parlamentek valamint intézményeik akaratára és megítélésére tartozik.

20. Pozitív diszkrimináció, azaz kedvezményezett képviselő a központi kormányzat szerveiben, gyakran alkalmazható a kisebbségek hatékonyabb bevonására az országos ügyek intézésébe.

21. Alapvető fontosságú, hogy különleges intézkedések foganatosítandók a "kisebbségen belüli kisebbségek" védelmére is, és annak biztosítására, hogy a többség és más kisebbségek ne érezzék félelmet az autonóm entitásnak megadott hatalom miatt. Ezen autonóm entitásokon belül a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény szintén alkalmazandó a kisebbségek belüli kisebbségek érdekében.

22. A Közgyűlés felkéri a tagállamok kormányait, hogy tartsák tiszteletben a következő alapelveket, amikor autonóm státust elismernek:

i. Az autonóm státusnak, mely meghatározás szerint a központi kormányzat és az autonóm entitás közötti kooperációtól és koordinációtól függ, az érintett felek közötti tárgyalásos megegyezésen kell alapulnia.

ii. A központi kormánynak és az autonóm hatóságnak el kell ismernie, hogy az autonóm státus egy dinamikus folyamat része, és mindig a kölcsönös megegyezés tárgya.

iii. Az autonómiával kapcsolatos státútumokra és az autonóm státus megalapozására vonatkozó alapelvekre nézve megfelelőbb lenne, ha ezek az alkotmányba foglaltatnának, mint csupán a törvényekben, mert így a módosításokra csak az alkotmánnyal összhangban kerülhet sor. A későbbi vitákat elkerülendő, az autonóm státusra vonatkozó megegyezésnek explicit módon meg kell határoznia a hatalom, illetve a hatáskörök megosztását a központi és az autonóm hatóság között.

iv. Az autonóm státusra vonatkozó egyezménynek garantálnia kell az autonóm hatóságok megfelelő képviselőjét és effektív részvételét a döntéshozatalban és a közügyek intézésében.

v. Az autonóm státusra vonatkozó egyezményeknek elő kell írniuk, hogy az autonóm entitások rendelkezzenek helyi szinten demokratikusan megválasztott törvényhozó és végrehajtó hatóságokkal.

vi. Az autonóm státusra vonatkozó egyezményeknek elő kell írniuk pénzalapok biztosítását és/vagy átutalását, amelyek lehetővé teszik az autonóm hatóságok számára, hogy a központi kormányzat által nekik átadott külön funkciókat gyakorolhassák.

vii. Annak biztosítására, hogy a hatalommal nem élnek vissza, külön mechanizmusokat kell létrehozni a központi kormányzat és az autonóm hatóságok között támadt viták megoldására.

viii. Ha a feszültségek a központi kormányzat és az autonóm hatóságok közt fennmaradnak, a nemzetközi közösség támogathatja a megegyezési folyamatot.

ix. A hatáskörök autonóm entitásokra való átruházása során parancsoló módon védelmezni kell a közöttük élő kisebbségek jogait, amelyeket nem lehet semmibe venni vagy elnyomi.

x

*Megvitatta a *Közgyűlés* 2003 június 24-i ülése (19. ülészak) (lásd 9824. sz. dok., a Politikai Bizottság jelentése, raportor: Gross úr, és 9837 sz. dok., a Jogi és Emberjogi Bizottság véleményezése, raportor: Jürgens úr). A Közgyűlés által 2003 június 24-én elfogadott szöveg (19. ülészak).

(fordította: Bakk Miklós; módosítások: Dr. Csapó I. József és Prof. Dr. Balogh Sándor)