

**Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai
mint a konfliktusok rendezésének lehetséges forrásai
Európában***

9824. dokumentum. 2003. június 3.

Jelentés – Európa Tanács Politikai Ügyek Bizottsága

Andreas Gross, Svájc – Szocialista Csoport

Összefoglalás

A legtöbb jelenlegi konfliktus többé már nem országok között jelentkezik hanem országokon belül és az országok és az identitásuk megőrzésének jogát igénylő kisebbségi csoportok közötti feszültségekben gyökerezik. Ezek a feszültségek részben a két világháborút és a régi kommunista rendszer bukását követő területi változásoknak valamint új államok megjelenésének tulajdoníthatóak. Mindemelllett tükrözik a nemzetállam fogalmának elkerülhetetlen kialakulását, amely ez idáig a nemzeti szuverenitást és a kulturális homogenitást alapvetőnek tekintette.

A jogállamokban alkalmazott autonómia a belső politikai konfliktusok rendezési módzatainak inspirációs forrása. Az autonómia oly módon teszi lehetővé egy országon belül kisebbségben levő csoport számára, hogy gyakorolja jogait, hogy ezalatt az or-

* A közölt részlet az autonómiák definíciós kérdéseit tisztázza. A jelentés itt nem közölt további részeiben Andreas Gross esettanulmányokban mutatja be az Íland szigetek, Dél-Tirol, Sri Lanka, valamint a Feröer-szigetcsoporthat gyakorlatát. Külön részt szentel Dél-Tirolnak és az Ílandi autonómiának, mint a legsikeresebb példának. A VI. és VII. fejezetekben politikatudományi és államigazgatási szempontból vizsgálja az autonómiák működését, valamint a sikeres működéshez szükséges jogi, politikai, demográfiai, gazdasági stb. Feltételeket. Az összefoglalás előtt négy aktuális konfliktuszonát (a grúziai Abkházia és Dél-Osszétia mellett a szerbiai Koszovót, az oroszországi Csecsen Köztársaságot, valamint a moldovai Transznisztriát) mutat be, jelezve az autonómiák konfliktusmegoldó szerepét. A jelentés alapján elfogadott 2003. évi 1334. számú határozat szövegét közli: Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény, Budapest, 2003. 184–186. A jelentés teljes angol szövegét lásd <http://assembly.col.int/default.asp>

A Gross-jelentés

szág egységének, szuverenitásának és területi integritásának bizonyos garanciáit is biztosítja.

Az autonóm státus a politikai szerveződés különböző rendszerei esetén alkalmazható. Az autonóm entitások sajátos jogköröket kapnak. Ezek vagy átruházott vagy a központi kormányzattal megosztott jogkörök. Az autonóm entitások a központi kormányzat autoritása alatt maradnak.

A jelentés az autonómia tartósságához szükséges megfelelő körülmények biztosítása érdekében egy sor alapvető elvet ajánl, beleértve az autonómia státus jogi keretének megteremtését, a hatalmak egyértelmű megosztását és a demokratikusan megválasztott törvényhozó és végrehajtó testületek felállítását az autonóm régiókban.

(...)

III. Az autonómia fogalma és az önrendelkezés joga

a) Az autonómia formáinak sokfélesége

24. Az Európa Tanács legtöbb tagországának alkotmánya elismeri a területi integritás elvét és nem engedélyezi az önhatalmú szecesszió jogát. Mindamellet léteznek olyan alkotmányok, mint például Kanada alkotmánya, amelyek olyan területi módosításokat megengedő rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek az állam egységét is érinthetik.
25. Azonban az állam oszthatatlanságának alapelve nem tévesztendő össze annak egységes jellegével, az előbbi alapelv tehát konzisztens az autonómiával, a regionalizmussal és a föderalizmussal. Például a spanyol alkotmány kijelenti, hogy „az Alkotmány a spanyol nemzet feloldhatatlan egységén valamint az összes spanyol közös és oszthatatlan szülőföldjén alapul; elismeri és garantálja (az államot – a ford.) alkotó nemzetiségeinek és régióinak autonómiához való jogát.”
26. Az Olasz Alkotmánybíróság Trentino-Alto Adige (Dél Tiroli) sajátos státusa vonatkozásában kijelentette, hogy az „a tény, hogy az ebben a régióban élő etnikai kisebbségek a valódi egyenlőség körülményei között megválaszthatják saját képviselői testületüket csakis nemzeti érdekből és a nemzeti egység szem előtt tartásával lehetséges.”
27. Oroszországban a föderáció népeinek önrendelkezése és a föderációnak mint államnak az integritása a jogrend alapját képezik.

28. Hasonlóan, Moldovában az 1994-es organikus törvény 1.1 szakasza úgy definiálja Gagaúzia autonómiáját mint „sajátos státussal rendelkező területi autonómia (...) és a Moldovai Köztársaság szerves része.” Ez a szakasz kijelenti, hogy „ha a Moldovai Köztársaság független státusa megváltozik, Gagaúzia állampolgárainak biztosítani kell az önrendelkezés gyakorlásának jogát”.
29. Hasonlóan, 1995 márciusában, az Ukrajnai Verkhovna Rada elfogadta a „Krími Autonóm Köztársaság”-ról szóló törvényt, amely úgy definiálja ezen köztársaság státusát mint autonóm adminisztratív és területiális entitást Ukrajnán belül. Az 1995. június 8-i alkotmányos megállapodás 59. cikkelye kijelenti, hogy „az Autonóm Krími Köztársaság autonóm adminisztratív és területiális entitás Ukrajnán belül, amelynek hatalma az ukrán alkotmány és törvényhozás által lefektetett kereteken belül gyakorolható”.
30. Az autonómia kifejezés nem egyértelmű, mivel a államszerveződés olyan formáira utalhat, amelyek az egyszerű decentralizációtól a regionalizmusig és a föderalizmusig terjedhetnek, a hatalom vagy bizonyos hatalmi jogkörök egyenletes vagy egyenlőtlen megoszlását fejezve ki. Európában az autonómia különféle formái léteznek. Ezek azokon a különböző politikai rendszereken alapulnak, amelyeknek az autonóm entitások részei. Bármilyen formájú is legyen, mindegyik állam tartalmazza a decentralizációnak bizonyos elemeit.
31. Az autonómia létesítésének két történelmi szakasza különböztethető meg. Az autonómiának három különböző forrása van: vannak olyan autonóm testületek, amelyeket regionális entitások hoztak létre, amikor a központi államot létrehozták (mint Svájc esetében), vannak olyanok, amelyeket azért állítottak fel, hogy a területi feszültségeknek véget vessenek és olyanok, amelyekben a hatalommegosztást nemzetközi autoritás, például a Népszövetség, kezdeményezte.
35. A hatalommegosztás a központi állam és az autonóm entitás között lehet egyenletes vagy egyenlőtlen. A kormányzat egy bizonyos szintjén valamennyi területi autoritás, mint például a kantonok vagy tartományok egy föderális államban, illetve a régiók egy regionalizált államban élvezhetnek autonómiát. Lehetséges azonban, hogy a területnek csak egy speciális része esetében van ez így, mégpedig speciális jellemzőkkel rendelkező sajátos státus formájában. Például Dánia alkotmánya ilyen státust adományoz a Feröer-szigeteknek és Grönlandnak, míg az olasz alkotmány öt sajátos történelmi és nyelvi jellemzőkkel rendelkező autonóm régióknak ad speciális jogokat azáltal, hogy sajátos státust biztosít számukra. A 2001. október 18-i alkotmány 166. cikkelye kijelenti, hogy „Friuli-Venezia Giulia, Szardínia, Szicília, Trentino-Alto Adige (Dél-Tirol) és Valle d’Aosta számára az autonómia bizonyos sajátos formáit és feltételeit biztosítja az alkotmánytörvény által elfogadott sajátos státusnak megfelelően”.

A Gross-jelentés

b) Az intézményi keretek sokfélesége

Európában sokféle államforma létezik, amely rendelkezik az autonómia valamilyen formájáról.

33. Föderális államokban a szövetséges entitások számos delegált funkcióval rendelkeznek, amelyek az egyenlő hatalommegosztás folytán lehetővé teszik az államon belüli csoportoknak, hogy számottevő autonómiát élvezzenek saját ügyeik rendezésében és képviseljék saját érdekeiket a föderális szerveknél. Elvileg a föderális államot felépítő valamennyi entitás egyenlő és azonos hatalommal rendelkezik. A föderális opció inkább az állam kialakulása különböző történelmi szakaszainak a tükröződése (Svájc, Németország, Ausztria) és inkább a régebbi történelmi entitások iránti tiszteletnek, mintsem a kisebbségek védelmével való törődésnek a ki-fejeződése.

Belgium viszont egy más eset. Ebben az országban, a föderalizmus javára történt új keletű döntést azon vágy motiválta, hogy biztosítsák a különböző nyelvi és kulturális csoportok együttélését. A régióknak politikai, gazdasági és szociális autonómiát és a (frankofón, illetve flamand) közösségeknek pedig kulturális autonómiát kell biztosítani.

34. Vannak autonóm régióval rendelkező regionalizált államok is. A regionalizmus valójában az egységes államon belüli decentralizáció egy formája, olyan területi entitásokkal amelyek sajátos területeken bizonyos mértékű autonómiát élveznek, de mindez a központi állam egy képviselőjének felügyeletével történik. Ez az eset áll fenn a portugál Azori és Madeira szigetek területei esetében, amelyek a regionális törvényhozó gyűlések által meghatározott és a Köztársaság Gyűlése által jóváhagyott politikai és adminisztratív státussal rendelkeznek.

35. A regionalizált államokban nagyon gyakori a hatalom egyenlőtlen megosztása. Spanyolország és Olaszország jó példák erre. Spanyolországban például, amely a diktatúra alatt egy egységes tekintélyelvű állam volt, a demokrácia visszaállításának folyamata alatt az autonómiát eredetileg úgy fogták fel, mint amely elsősorban az olyan sajátos identitással rendelkező történelmi közösségeket illeti meg, mint a baszkok, katalánok és galíciaiak. Az 1978. évi alkotmány azonban ennél tovább ment azzal, hogy az országot 17 autonóm közösségre osztotta fel. Meghatározta a központi kormányzat kizárólagos hatalmát, amely mellett az autonóm közösségek minden más kérdésben önállóan dönthetnek. Így minden közösség rendelkezik saját autonómiatörvényével, amelyet organikus törvény formájában fogadott el a nemzeti parlament mint végső autoritás. Ezen törvények jogi ereje a közösség helyi alkotmányának felel meg. Ezek meghatározzák az intézmények

hatáskörét és az entitások saját anyagi forrásainak mértékét. Egyes szakértők úgy vélik, hogy a regionális autonóm entitások Spanyolországban olyannyira szimmetrikus módon alakultak ki, hogy az állam struktúrája jelenleg egy föderális állam struktúrájának felel meg.

Olaszországban a területi autonómiák régióként változóak. Például az alkotmány 5. és 6. cikkelyei valós kapcsolatot teremtenek a regionalizáció és a nyelvi kisebbségek jogi helyzete között. Az 5. cikkely megállapítja: „A Köztársaság egy és oszthatatlan, elismeri és életbe lépteti a helyi autonómiát; az államtól függő szolgáltatások esetében a közigazgatási decentralizációt a legteljesebb mértékben kell alkalmazni, a törvényhozás elveit és módjait pedig az autonómia és decentralizáció követelményeihez kell igazítani”. A 6. cikkely kijelenti, hogy „a Köztársaságnak sajátos rendelkezések által kell védelmeznie a nyelvi kisebbségeket”.

36. Végül vannak olyan országok is, amelyek újabb keletűen a törvényhozáson keresztül a hatalom megosztásával járó decentralizáción mentek át. A hatalommegosztás a központi kormányzattól a sajátos kulturális jellegű, nemzetalatti entitások irányában történt. Ez a hatalommegosztás olykor speciális státusú és kiterjesztett jogkörökkel rendelkező régiók létrehozásával járt együtt. Az esetek nagy többségében ezek sziget-régiók, mint pl. a Dániához tartozó Feröer-szigetek, Grönland, Izland második világháború utáni függetlenségét követően, Korzika francia sziget, amelyet speciális státusszal rendelkező területi entitásként ismertek el, valamint Franciaország tengerentúli részei és területei.
37. Korzikát illetően rá kell mutatni arra, hogy 2003 áprilisában a francia kormányzat törvénytervezetet terjesztett elő a sziget számára. Ezt a tervezetet 2003. július 6-án tervezik referendumra bocsátani a sziget lakossága körében. A tervezet rendelkezik átruházott autoritás létrehozásáról, amely helyettesítené a jelenlegi régiót és a két tartományt (Corse du Sud and Haute-Corse) de két „területi tanács”, az északi és a déli felállításával megtartaná a helyi kormányzati szintet. Ez az új törvény rendelkezik a korzikai nyelv általános használatáról és tanításáról is, valamint arról, hogy a helyi korzikai gyűlés képes legyen elfogadni a törvényeket és a szabályozó rendelkezéseket. Ez a tervezet azonban, melynek éppen az a célja, hogy több hatalom átruházása által nagyobb autonómiát adjon Korzikának, elmarad számos európai (különösen a Spanyolországi és Olaszországi) régióknak megadott speciális státustól, melyek sokkal szélesebb körű törvényhozási hatalmat biztosítanak. Olyan messze sem megy el, mint Lionel Jospin, korábbi miniszterelnöknek a nemzeti szuverenitás megosztására vonatkozó javaslata.
38. A devolúció főleg az Egyesült Királyság alkalmazott rendszere, szintén figyelembe veszi az országot felépítő különböző közösségeket azáltal, hogy elismeri az ország bizonyos részein (Wales, Skócia és Észak-Írország) az önálló jogi rendsze-

A Gross-jelentés

rek létezését. Az Egyesült Királyság ezen területeit nagyon magas fokú decentralizáció jellemzi a hatalom egyenlőtlen megosztásával. Ez széleskörű autonóm jogkörökkel rendelkező entitások létesítését eredményezi, amelyeket választott regionális (tartományi) gyűlések irányítanak.

39. Némely brit sziget-régió, mint Guernsey, Jersey vagy a Man sziget, rendkívül tág autonóm jogkörökkel rendelkezik saját ügyeinek intézésében. Ez a folyamat annyira sikeres volt, hogy bizonyos angol régiók, mint York vagy Midlands ugyanazokat a jogokat követelik. Mindez tárgya lesz a 2003 nyarán tartandó regionális referendumoknak

c) Az autonómia hatáskörének definiálása

40. Etimológiailag az autonómia szó a görög *auto* („önmaga”), és *nomos* („törvény”) kifejezésekből származik, tehát az elsődleges jelentése önmaga kormányzásának joga és a saját törvények végrehajtása („önkormányzat”).
41. Kjell-Åke Nordquist szerint „egy autonómia egy olyan terület, amely az önszabályozásnak az állam bármilyen más területéhez viszonyítva egy magasabb fokával rendelkezik.”¹ A kulturális hagyományok, a vallásbeli különbségek és a sajátos földrajzi elhelyezkedések egyaránt alapjai lehetnek egy adott területnek történő sajátos hatalmak megadásának.
42. Ruth Lapidoth, az autonómia kiemelkedő szakértője számára „az autonómia a hatalommegosztás eszköze, melynek célja megőrizni az állam egységét a népesség sokféleségének tiszteletben tartása mellett.”²
43. A szerző három különböző típusú autonómiát különböztet meg: területi politikai autonómiát, adminisztratív autonómiát és kulturális vagy személyi autonómiát.
- „A területi autonómia olyan rendszer, amelynek célja az állam lakosságának többségétől különböző, de saját régiójában többséget alkotó csoport számára olyan eszközt adni, amely révén ki tudja fejezni eltérő identitását.”
 - A közigazgatási autonómia közel áll a decentralizációhoz. Azonban amíg ez utóbbi csak a jogkörök delegálását foglalja magában, az előbbi feltételezi a hatalom átruházását, amelyet a helyi választott képviselők gyakorolnak.

¹ Kjell-Åke Nordquist: *Autonomy as a Conflict-Solving Mechanism*. In: Suksi Markku (ed.): *Autonomy, applications and Implications*. Dordrecht, 1998.

² Lapidoth, Ruth: *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington, 1997.

- Kulturális vagy személyi autonómiát a sajátos (etnikai, nyelvi, vallási) közösségek tagjainak adnak, tartózkodási helyüktől függetlenül. Ez az autonómia-modell, mely az etnikai közösségek tagjai számára arról gondoskodik, hogy saját intézményeik és/vagy saját törvényhozásuk segítségével maguk kormányozzák, a kisebbségek számára az autonómia egy jelentős fokát és kohézióját teszi lehetővé, még abban az esetben is, amikor a kisebbségek szétszórta élnek az adott területen.
44. Heinrich Oberreuter német professzor értelmezése szerint az autonómia „a szabad önrendelkezés lehetősége a fennálló jogi rend keretei között.”
45. Hurst Hannum és R. B. Lillich, a nemzetközi jogban szakosodó jogászok szerint, az autonómia „egy sajátos entitás szuverén államon belüli függetlensége mértékének a leírására szolgáló relatív fogalom.”³
46. „A ‘területi autonómia’ alatt egy olyan, általában szuverén államon belüli elrendezést értenek, amely által a terület meghatározott részének a lakossága az adminisztratív autonómiának széles jogkörével rendelkezik. Ideális formájában, a területi autonómia megköveteli a helyileg választott, bizonyos alapvető ügyekben független törvényhozási hatalommal rendelkező törvényhozási testület létezését, valamint olyan végrehajtó hatalom létezését, amely egyrészt kivitelezzi a helyi testület autoritása alá eső területekre vonatkozó törvényeket, másrészt más területeken a központi autoritások törvényeinek és rendelkezéseinek van alávetve.”
47. Az autonómia különböző jelentései tükrözik azon különböző módozatokat, amelyek segítségével az etnokulturális kisebbség részt vehet azon terület ügyeinek az intézésében, amelyen él. A gyakorlatban az autonómia különböző formái gyakran összefonódnak.
48. Az autonómián alapuló megoldásokat olyan „állami szint alatti rendezésnek” kell tekintenünk amely a népesség sajátos részének érdekét szolgálja. Következésképpen a nemzeti törvényhozásra hárul az autonómia interpretációjának, kivitelezésének és menedzsentjének alkalmazása és értelmezése.
49. Az államoknak és kisebbségeknek el kell ismerniük, hogy az autonómia státus nem végleges és statikus, hanem dinamikus folyamat, amely mindig egyezkedés tárgyát képezi. Ahogy a bizalom légköre kialakult, a központi állam megérti, hogy az autonóm hatalom megadása nem veszélyezteti sem szuverenitását, sem területi integritását, sem más kisebbségi csoportok létezését és hajlandó lesz szélesebb körű kompetenciákat adni az autonóm entitásnak.

³ Hannum, Hurst – Lillich, R. B.: The Concept of Autonomy in International Law. In: American Journal of International Law, vol. 74. 4. October 1980.

A Gross-jelentés

d) Az autonómia jogi kerete

50. Minden autonóm entitást közjogi keretbe kell illeszteni, annak érdekében, hogy az állandóságához és stabilitásához szükséges megfelelő körülmények biztosítva legyenek. Autonómiastátust alkotmány, törvény, regionális jogszabály vagy nemzetközi egyezmény hozhat létre.
51. Például bizonyos autonóm entitásokat kizárólag alkotmánytörvénnyel hoztak létre (mint a Feröer-szigeteket, Grönlandot vagy a spanyol provinciákat), míg mások nemzetközi egyezmények alapján valósultak meg, de utána ezeket alkotmányosan is elfogadták (az Íland szigetek esetében a Guarantee Act szolgált a Népszövetség 1921. évi, Svédország és Finnország által előzetesen elfogadott döntésének megerősítésére és pontosítására). Hasonlóan, egy 1948. évi olaszországi törvény sajátos státust adva a Trentino-Alto Adige-nek megerősítette és pontosította az 1946. évi De Gasperi-Gruber szerződést.
52. Bizonyos autonóm entitások (például Spanyolországban) a nemzeti parlament által organikus törvény formájában elfogadott regionális jogszabályok által is létrehozhatóak, és csak ezután történik meg az alkotmányba foglalásuk.
53. Az autonómia státus jogi alapja tekintetében megfigyelhető, hogy amikor autonómiát adományoznak, a terület egy jelentős részének, a speciális státusról általában alkotmányerejű jogszabályban rendelkeznek. Ez nyilvánvalóan így van azon entitások esetében, amelyek föderális vagy regionális államot alkotnak, de gyakori olyan régiók esetében is, amelyek az egységes államon belüli sajátos elrendezésből adódnak. Például az Autonóm Krími Köztárság törvénye az 1992. április 29-i törvényen alapul, melynek az elfogadása szükségessé tette az ukrán alkotmány 75. cikkének módosítását. Mivel az autonóm régiók jogi alapja meghatározza az állam struktúráját, kívánatos, hogy említés történjék róluk az alkotmányban.

e) Az autonómia pozitív és negatív aspektusai

54. A jelentés célja leírni és elemezni az autonóm régiók különböző eseteit, azt vizsgálva, hogy ezek hogyan működnek politikai és intézményi szinteken. Az Íland szigetek, Alto-Adige/Dél-Tirol és a Feröer-szigetek tanulmányozása lehetővé teszi történelmi és politikai tényezők azonosítását. Ezt követően kialakítható azon hasonló alapvető tényezők listája, amelyek napjaink konfliktusainak nagyon különböző kontextusaiban alakulnak ki. Sri Lanka, ahol a tárgyalási folyamatot Norvégia szponzorálta, jó példája ezen megfontolások és történelmi tapasztalat relevanciájának.

55. Az autonóm entitások tanulmányozása lehetővé teszi, hogy elkészítsük azon tényezők listáját, amelyek előmozdítják az önkormányzó régiók tartós sikerét. Minden autonómia-törekvés kulturális, politikai, demokratikus és geopolitikai dimenziókkal rendelkező történelmi kontextusban történik. Ezen autonómia iránti vágy a kulturális tradíciókra, a sajátos nyelvre, kulturálisan közeli országhoz való tartozásnak az érzésére vagy a szóban forgó terület sajátos felépítésére való utalással magyarázható.
56. Kulcsfontosságú történelmi tényezők is vannak. Például nagyon gyakran az az ország, amely elfogadta az autonómiaegyezményt, önmaga is a kialakulás folyamatában volt, míg más esetekben az autonómiát a szomszédos ország és/vagy a nemzetközi közösség támogathatta.
57. Ami a geopolitikai kritériumot illeti, elmondható, hogy sok esetben az autonóm entitások nem birtokolnak semmilyen lényeges természeti erőforrást, nem bírnak jelentősebb stratégiai fontossággal és a nagyhatalmak nincsenek közvetlenül bevonva egyetlen ott kialakuló konfliktusba sem.
58. Végül, az autonóm entitások sikere nagymértékben függ az emberi jogok és a demokrácia tiszteletben tartásától a szomszédos országokban és az erőszakról való lemondástól. A „jó kormányzás” elvei iránti tisztelet és az autonóm hatalmak megadása az autonómia egyezmények tartósságának kedvező feltételei.

Demeter Gyöngyvér fordítása

