

ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

PÉTER KOVÁCS

(Περίληψη) Η κοινή γνώμη αντιμετωπίζει το διεθνές δίκαιο ως μια ενιαία οντότητα, αν και ο χαρακτήρας του είναι πολυσχιδής. Κατά συνέπεια, το παγκόσμιο διεθνές δίκαιο εκπροσωπεί τα συμφέροντα της διεθνούς κοινότητας στο σύνολό της.

Το παγκόσμιο και περιφερειακό διεθνές δίκαιο δεν καθορίζει υποχρεώσεις για την αυτονομία των μειονοτήτων. Ωστόσο τούτο το γεγονός δεν οδηγεί ούτε σε καλές, ούτε σε κακές συνέπειες. Οι ερμηνείες των προαναφερθεισών συμβάσεων και των επιτροπών τους τονίζουν πως μια πιθανή λύση για τις δεσμεύσεις (πρώτα απ' όλα την ενασχόληση των μειονοτήτων στα δημόσια τεκταινόμενα) είναι η αυτονομία, είτε με την εδαφική, είτε με την ατομική της μορφή.

Λέξεις-Κλειδιά: αυτοδιοίκηση για τις μειονότητες, συλλογικό δικαίωμα μειονοτήτων, διεθνές δίκαιο.

*

Η ιδέα της αυτοδιοίκησης για τις μειονότητες έχει επιστρέψει ως θέμα σε μελέτες και άρθρα σχετικά με τις μειονότητες. Τα διεθνή έγγραφα και θεσμοί αξιολογούνται από το αν περιλαμβάνουν τις μορφές των εθνικών μειονοτήτων ή τουλάχιστον τις δυνατότητες που αυτές διαθέτουν: αν ναι, η κοινή γνώμη της Ουγγαρίας τις αντιμετωπίζει θετικά, αν όχι, απλά τις αγνοούν. Επομένως, όπου αναγνωρίζονται τα συλλογικά δικαιώματα, τα πράγματα κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση (και ίσως αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί σφάλμα προς το παρόν!), αλλά όπου δεν αναγνωρίζονται από τους εθνικούς θεσμούς ή από διεθνή έγγραφα, τα εμπλεκόμενα κράτη θεωρούνται εγωκεντρικά.

Όμως αυτό δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα και δεν έχει αποδειχθεί σε θεωρητικό επίπεδο.

Επιπλέον, το ερώτημα στο σύνολό του έχει και μια άλλη πλευρά: σε χώρες όπου ακόμα υφίστανται τα κλισέ του 19ου αιώνα περί εθνών-κρατών, ένας αταβιστικός φόβος σχετικά με τον Δούρειο Ίππο της αυτονομίας είναι ότι αυτή μπορεί να αποτελέσει εργαλείο για την υπονόμηση και συνεχή αποσύνθεση του κράτους.

Συνεπώς, η φιλοσοφία «Οτιδήποτε εκτός από αυτονομία» σημαίνει ότι η πατριωτική συμπεριφορά και η αξίωση της αυτονομίας θεωρείται αδικαιολόγητη, ή ακόμα και ύποπτη απαίτηση, ειδικά αν διατυπώνεται εντός της χώρας. Σε τέτοια κράτη η διεκδίκηση των συλλογικών δικαιωμάτων των μειονοτήτων κρίνεται προβληματική, αντισυνταγματική, ή ενίοτε και φασιστική. Η κοινή γνώμη που έχει διδαχθεί τέτοια λογική από τα μέσα ενημέρωσης ενδυναμώνει και τους πολιτικούς.

Οι σκέψεις του István Bibó για την πενία του μικρού κράτους, για τα παραγόμενα κλισέ που έχουν γίνει πλέον κοινωνικές δυνάμεις, συζητούνται συχνά στην Ουγγαρία, και ίσως δεν είναι σύμπτωση ότι, ακόμα και από τα έργα του που έχουν μεταφραστεί σε ξένες γλώσσες, τα παραπάνω είναι τα πιο γνωστά. Η αντιπαράθεση των μύθων υπέρ και κατά, η υστερία, ο κοινός εκνευρισμός της μειοψηφίας και της πλειοψηφίας αποτελούν στο σύνολό τους εμπόδια στον διάλογο.

Παρόλ' αυτά, πάντα υπάρχει η δυνατότητα του διαλόγου, ιδιαίτερα αν αποδεχτούμε ότι η έννοια του έθνους-κράτους που προκάλεσε την κατάρρευση των μεγάλων αυτοκρατοριών και κυριάρχησε στην Ευρώπη από τον 17ο ως τον 19ο αιώνα βρίσκεται σε κατάσταση συνεχούς αποσύνθεσης υπό την πίεση της παγκοσμιοποίησης και της ολοκλήρωσης. Οι ίδιες οι χώρες που τόσο συχνά αναφέρονταν ως πρότυπα για τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης έχουν μεταμορφωθεί: με την περιφερειοποίηση, την αποκέντρωση και τη διασυννοριακή συνεργασία, και έχοντας αφήσει πίσω πολλές τάσεις αποκλεισμού, αυτές οι χώρες εφαρμόζουν μια εντελώς διαφορετική πολιτική από αυτή που ήθελαν να κάνουν τους άλλους να πιστέψουν ότι ακολουθούν. Η μετάδοση από πλευράς Δύσης της ιδέας του έθνους-κράτους μπορεί να ενταθεί, να ενισχυθεί συνταγματικά, ή να γίνει αποδεκτή σιωπηρά, αλλά δεν είναι λογικό να την αρνούμαστε.

Εντούτοις, η αναγνώριση των μειονοτήτων και η αντιπροσώπευσή της στο διεθνές δίκαιο αποτελούν δύο χωριστά ζητήματα. Πώς αντιδρούν το διεθνές δίκαιο και η επιστήμη του στις αλλαγές αυτές, καθώς και στην ανάγκη εφαρμογής ένδικων μέσων;

Η κοινή γνώμη αντιμετωπίζει το διεθνές δίκαιο ως μια ενιαία οντότητα, αν και ο χαρακτήρας του είναι πολυσχιδής. Κατά συνέπεια, το παγκόσμιο διεθνές δίκαιο εκπροσωπεί τα συμφέροντα της διεθνούς κοινότητας στο σύνολό της, με την προϋπόθεση ότι τα συμφέροντα και των 193 κρατών-μελών του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών συνάδουν. Όμως πρέπει να λάβουμε υπόψη μας πως οι νέες ανεξάρτητες χώρες του Τρίτου Κόσμου που αποτελούν τα δύο τρίτα του ΟΗΕ υποστηρίζουν ακόμα πιο ένθερμα την έννοια του έθνους-κράτους απ' ό,τι οι γειτονικές μας χώρες, παρά τις πολλές αιματηρές συγκρούσεις (που συχνά προκαλούνται τεχνητά) και τις απόπειρες διάπραξης γενοκτονίας. Συνεπώς, το γεγονός αυτό θα μπορούσε να αποτελεί μια εξήγηση για την έλλειψη μιας σφαιρικής σύμβασης προστασίας των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, ελάχιστα μόνο άρθρα συμπεριλήφθηκαν σε μερικές συμβάσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα αναφορικά με τη χρήση της γλώσσας, την αντιμετώπιση των προκαταλήψεων και την προστασία της πολιτισμικής ταυτότητας.

Όπως και να 'χει, η *Διακήρυξη για τα Δικαιώματα των Ατόμων που ανήκουν σε Εθνικές ή Εθνοτικές, Θρησκευτικές και Γλωσσικές Μειονότητες* που υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ στις 18 Δεκεμβρίου του 1992 παραλείπει προσεκτικά την ατομική προσέγγιση αναφέροντας ότι: «Τα κράτη οφείλουν να προστατεύουν την ύπαρξη και την εθνική ή εθνοτική, πολιτιστική και γλωσσική ταυτότητα των μειονοτήτων εντός των συνόρων τους και να δημιουργούν συνθήκες για την προώθηση αυτής της ταυτότητας» (Άρθρο 1). Παρόλ' αυτά, τα ουσιαστικά δικαιώματα στηρίζονται σε εξατομικευμένη βάση. Έχει, ωστόσο, ιδιαίτερη σημασία η ενίσχυση της αρχής της θετικής διάκρισης (Άρθρο 8 Παράγραφος (3)), όπου οι ελεγκτικοί μηχανισμοί του οργανισμού ενθαρρύνονται να προχωρήσουν σε μια ακόμα καλύτερη κατανόηση του ζητήματος.

Η κωδικοποίηση του εγγράφου που ονομάστηκε *Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Αυτοχθόνων Λαών* χρειάστηκε πολύ χρόνο για να ολοκληρωθεί. Τελικά έγινε αποδεκτή από το Ψήφισμα 61/295 στις 13 Σεπτεμβρίου 2007. Σ' αυτήν περιλαμβάνονται και τα λεγόμενα συλλογικά δικαιώματα, αλλά με τον όρο «αυτόχθονες» λαοί, κάποιος μπορεί να υποθέσει ότι εννοούνται οι λεγόμενοι «αθαγενείς» πληθυσμοί, των οποίων ο φυσικός τρόπος ζωής (κυνήγι, ψάρεμα, κτηνοτροφία κτλ.) απειλείται σοβαρά από τη σύγχρονη βιομηχανία και τις μεγάλες επενδύσεις που επιφέρουν μεταβολές στη φύση (φράγματα, δεξαμενές κτλ.). Στην Ευρώπη, ο νομικός αντίκτυπος της διακήρυξης καλύπτει τους Λάπωνες από τη Σκανδιναβία που εκτρέφουν τάρανδους και τις μικρές εθνοτικές ομάδες στα βόρεια τμήματα της Ρωσίας και της Σιβηρίας, μεταξύ άλλων οι Φινλανδοούγγροι συγγενείς των Ούγγρων (για παράδειγμα οι Χάντι και οι Μανσί). Το ψήφισμα υπογραμμίζει όχι μόνο τη σημασία της διατήρησης του παραδοσιακού τρόπου ζωής, αλλά και το δικαίωμα στην ανεξάρτητη διαδικασία λήψης αποφάσεων όσον αφορά στους φυσικούς πόρους και το δικαίωμα είσπραξης ενός λογικού μεριδίου των εσόδων που προκύπτουν από αυτούς.

Όμως δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι, πέραν του καθολικού διεθνούς δικαίου, οι συμβάσεις που υπογράφονται από τοπικούς οργανισμούς αποτελούν επίσης διεθνές δίκαιο. Επί παραδείγματι, ο *Ευρωπαϊκός Χάρτης για τις περιφερειακές και μειονοτικές γλώσσες* και η *Σύμβαση-πλαίσιο για την προστασία των εθνικών μειονοτήτων* που έχουν υιοθετηθεί εντός του Συμβουλίου της Ευρώπης και έχουν καταστεί τα πιο σημαντικά έγγραφα στην ήπειρό μας στον τομέα της προστασίας των μειονοτήτων. Η ίδια νομική δέσμευση προκύπτει και από τις διμερείς συμφωνίες, οι οποίες υπεγράφησαν εν μέρει με καλή πίστη, δεδομένων των αναγνωρισμένων συμφερόντων, και εν μέρει λόγω των προσδοκιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που βασίζονται σε περίπλοκους συμβιβασμούς.

Παρόλ' αυτά, το διεθνές δίκαιο απαρτίζεται όχι μόνο από το γραπτό δίκαιο, αλλά και από τη νομολογία. Έτσι δημιουργήθηκε ένας τεράστιος αριθμός επεξηγητικών εγγράφων από τις ελεγκτικές επιτροπές των παραπάνω συνεδρίων, τα διάφορα όργανα του ΟΗΕ, το Συμβούλιο της Ευρώπης και τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη, τα οποία είναι μερικώς δεσμευτικά, αλλά ως επί το πλείστον αποτελούν συστάσεις.

Ως ένα σημείο, τα συστήματα κανόνων που αφορούν στις μειονότητες εισήλθαν στο εθνικό συνταγματικό δίκαιο εν μέρει ως εφαρμογές των παραπάνω και εν μέρει ανεξαρτήτως από αυτά.

Σε ποιο σημείο βρίσκεται η αυτονομία των μειονοτήτων σ' αυτό το περίπλοκο, πολύπλευρο σύστημα;

Το παγκόσμιο και περιφερειακό διεθνές δίκαιο δεν καθορίζει υποχρεώσεις για την αυτονομία των μειονοτήτων. Ωστόσο τούτο το γεγονός δεν οδηγεί ούτε σε καλές, ούτε σε κακές συνέπειες. Οι ερμηνείες των προαναφερθεισών συμβάσεων και των επιτροπών τους τονίζουν πως μια πιθανή λύση για τις δεσμεύσεις (πρώτα απ' όλα την ενασχόληση των μειονοτήτων στα δημόσια τεκταινόμενα) είναι η αυτονομία, είτε με την εδαφική, είτε με την ατομική της μορφή.

Το προαναφερθέν έγγραφο που ονομάζεται *Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα των Αυτόχθονων Λαών* περιείχε μια δήλωση ακόμα πιο γενναία από τις προηγούμενες:

«Οι αυτόχθονες λαοί, ασκώντας το δικαίωμα της αυτοδιάθεσης, έχουν το δικαίωμα στην αυτονομία και την αυτοδιοίκηση σε θέματα που σχετίζονται με εσωτερικές και τοπικές τους υποθέσεις, καθώς και σε τρόπους και μέσα για τη χρηματοδότηση των αυτόνομων θεσμών τους» (Άρθρο 4).

«Οι αυτόχθονες λαοί έχουν το δικαίωμα να διατηρούν και να ενισχύουν τους ξεχωριστούς πολιτικούς, νομικούς, οικονομικούς, κοινωνικούς και πολιτισμικούς τους θεσμούς, διατηρώντας παράλληλα το δικαίωμα της πλήρους συμμετοχής, εφόσον το επιλέξουν, στην πολιτική, οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ζωή του Κράτους» (Άρθρο 5).

Στο νέο πλαίσιο, ακόμη και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων - παρά το γεγονός ότι δεν υφίσταται ρήτρα αυτονομίας στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ενώ τα δικαιώματα μειονοτήτων αναφέρονται μονάχα στους κανόνες κατά των διακρίσεων - έκρινε κατά πολλών κρατών σε περιπτώσεις όπου αυτά παραβίαζαν την ελευθερία της θρησκείας, μόνο που σ' αυτήν την περίπτωση ο όρος θρησκευτική κοινότητα συγκλίνει με τη συνήθη στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης σημασία της εθνικής μειονότητας.

Με αυτόν τον τρόπο προστατεύθηκε η θρησκευτική αυτονομία των Ρώσων που ζουν στη Μολδαβία και των Τούρκων που κατοικούν στην Ελλάδα και τη Βουλγαρία. Στην περίπτωση των δύο αυτών χωρών και η ΠΓΔΜ είχε θετικές δικαστικές εκβάσεις στο παρελθόν. Αυτή παρέπεμψε στην ελευθερία της έκφρασης και την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι όταν οι δύο κυβερνήσεις, θέλοντας να αποκλείσουν τις αξιώσεις για πολιτιστική και πολιτική αυτονομία, χρησιμοποίησαν κατά κόρον τις (κατά τ' άλλα θεμιτές) ρήτρες για τη δημόσια τάξη και την εθνική ασφάλεια.

Όσον αφορά στην αποτελεσματική συμμετοχή των μειονοτήτων στα δημόσια ζητήματα, η τρίτη Δήλωση της *Σύμβασης-πλαίσιο για την προστασία των εθνικών μειονοτήτων* που υιοθετήθηκε το 2008 [ACFC/31DOC (2008)001] σε συμφωνία με τις γενικές δηλώσεις του έτους 1995 και συνοψίζοντας την εφαρμογή κατά τα προηγούμενα δέκα έτη της συμφωνίας-πλαίσιο επισήμανε την αυτονομία ως μια πιθανή λύση για την προστασία των μειονοτήτων. Δύο στοιχεία τονίστηκαν ιδιαίτερα: οι κανόνες για τη διευκρίνιση των αρμοδιοτήτων και πως η οποιαδήποτε παραγωγή ή τροποποίηση θα πρέπει να λάβει χώρα έχοντας υπόψη και τις επιθυμίες των σχετιζόμενων μειονοτήτων.

Εξάλλου, ο *Ευρωπαϊκός Χάρτης της τοπικής αυτονομίας* και η *Ευρωπαϊκή Σύμβαση-πλαίσιο για τη διασυνοριακή συνεργασία των τοπικών αυτοδιοικήσεων και αρχών* υποστηρίζουν εμφανώς την περιφερειοποίηση και αυτό ενισχύεται και από πολλές συστάσεις από την Επιτροπή των Υπουργών (π.χ. Σύσταση υπ' αριθμόν (2004)1) και την Κοινοβουλευτική Συνέλευση [π.χ. Σύσταση υπ' αριθμόν 1334(2003.) και 1811 (2007)]. (Το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών, προφανώς, λειτουργεί ως κινητήρας της περιφερειοποίησης). Εντούτοις, στις περιπτώσεις αυτές οι εδαφικές αυτονομίες δεν βασίζονται σε μειονότητες, αλλά ακόμα και οι πολίτες που δεν ανήκουν στην εθνοτική ομάδα δικαιούνται την αυτονομία.

Μεταξύ των προαναφερθεισών διμερών συμφωνιών μπορούμε να εντοπίσουμε μερικές που παραχώρησαν αυτονομία σε μειονότητες, όπως για παράδειγμα η συμφωνία Φινλανδίας-Σουηδίας του 1921, ή η συμφωνία Ιταλίας-Αυστρίας του 1946. Σήμερα, αυτές οι μορφές αυτονομίας εφαρμόστηκαν ευρύτερα στην πράξη από ό,τι περιληπτικά αναφερόταν στις συνθήκες. Υπάρχει και άλλο είδος διμερών συμφωνιών οι οποίες αναφέρονται σε ήδη υπάρχουσες αυτονομίες, όπως η συμφωνία Ουγγαρίας-Σλοβενίας του 1992, η συμφωνία Ουγγαρίας-Κροατίας του 1995 και η συνθήκη Ουγγαρίας-Σερβίας του 2003.

Επιπροσθέτως, υπάρχουν ορισμένες μορφές αυτονομίας οι οποίες δημιουργήθηκαν από τα κράτη δίχως να υφίσταται κάποια διεθνής υποχρέωση, όπως οι εδαφικές αυτονομίες στη Δανία, την Ολλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία και το Βέλγιο, η ατομική αυτονομία των Λαπώνων στη Σκανδιναβία, καθώς και μερικοί κανόνες αυτονομίας για την εκπαίδευση για τους κατοίκους της Βρετανίας και τους Βάσκους στη Γαλλία. Αποτελεί διαφορετικό ερώτημα και απόλυτα ανεξάρτητο από το προηγούμενο θέμα το πώς είναι συνταγματικά εφικτό να εναρμονιστούν οι διαφορετικές λύσεις, αφού παραδοσιακά τα Συντάγματα των δεδομένων χωρών δεν αναγνωρίζουν τις μειονότητες ως νόμιμες κοινότητες.

Δεν υφίσταται μοναδικό, ενιαίο πρότυπο και σχεδόν όλες οι εφαρμοσμένες νομικές λύσεις βασίζονται σε βαρετά νομικά πλαίσια, στα οποία το κέντρο της προσοχής δεν είναι η ίδια η ύπαρξη και ομορφιά των νευραλγικών όρων, αλλά οι λεπτομερείς τεχνικές λεπτομέρειες. Ποιο όργανο διαθέτει ποιες αρμοδιότητες και σε ποιον τομέα, ποιες είναι κοινές αρμοδιότητες, πώς επιλύονται οι νομικές διαδικασίες κτλ.

Η αυτονομία είτε δημιουργήθηκε από το διεθνές δίκαιο, είτε απλώς συνεισέφερε στη μεταρρύθμιση των αυτοδιοικήσεων, βλέπουμε ότι είναι μια διαδικασία όπου ο διάλογος και η υπομονή είναι τεράστιας σημασίας. Δεν χρειάζεται μόνο η μειοψηφία να είναι υπομονετική, αλλά και η πλειοψηφία, η οποία πρέπει να αποδεχθεί ότι, εφόσον η έννοια του έθνους-κράτους μεταβλήθηκε στο δυτικό τμήμα της ηπείρου μας, τότε οπωσδήποτε το κεντρικό και ανατολικό τμήμα της θα κινηθεί στην ίδια κατεύθυνση.

Οι εμπειρίες από τη Δυτική Ευρώπη δείχνουν ότι η αρχή της κρατικής ενότητας και αδιαιρετότητας δεν θίχτηκε αλλά απέκτησε άλλη ερμηνεία, η ασφάλεια του κράτους δεν αδυνάτισε, και ακόμα, η λύση κατέστη οικονομικά βιώσιμη χάρη στην αυτενέργεια, τον τουρισμό, την ενσωμάτωση διεθνών πηγών και την αύξηση των φορολογικών εσόδων. Πολλά είδη αυτονομίας, όπως και αυτή των μειονοτήτων, λειτουργούν σωστά σε μέρη όπου η πλειοψηφία των δαπανών δεν καταναλώνεται από τη γραφειοκρατία τους, αλλά ξοδεύεται αποτελεσματικά για τις τοπικές, άμεσες και μακροπρόθεσμες ανάγκες των μειονοτήτων.

*

Μετάφραση από Αγγελική Νεβσεχιρλίογλου

© DKE 2014

<http://www.southeast-europe.org>

Επικοινωνία: [dke\[at\]southeast-europe.org](mailto:dke[at]southeast-europe.org)

Σημείωση: Σεβαστοί ερευνητές, αν κάνετε μια αναφορά σε αυτό το τμήμα ή απόσπασμα του άρθρου, παρακαλούμε στείλτε μας ένα e-mail στο [dke\[at\]southeast-europe.org](mailto:dke[at]southeast-europe.org) για να μας το δηλώσετε.

Παρακαλούμε αναφερθείτε στο άρθρο ως εξής:

Péter Kovács: Αυτονομία και διεθνές δίκαιο. (Μετάφραση από Αγγελική Νεβσεχιρλίογλου) *International Relations Quarterly*, Τόμος 3. Νο.2 (Καλοκαίρι 2012/2) σελ. 4. Σας ευχαριστούμε για την συνεργασία σας. *Αρχισυντάκτης*.