

REGIONÁLIS DEMOKRÁCIA

Az Európa Tanács Referenciakerete



Európa tanács helyi
és regionális hatóságok Kongresszusa

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Európa Tanács Referenciakeret a Regionális Demokráciához, hivatalos szöveg

Benyújtva az Európai Helyi és Regionális Hatóságok
Minisztereinek,
Utrecht - 2009. november 16-17

Elrendezés: Az Európa Tanács helyi és regionális
hatóságainak kongresszusa

Nyomtatás: Európa Tanács

Kiadás: 2017 május

Tartalomjegyzék

I.	ELŐSZÓ	5
II.	A REFERENCIAKERET A REGIONÁLIS DEMOKRÁCIÁHOZ HIVATALOS SZÖVEGE.....	9
A.	Bevezetés	9
B.	A referenciakeret struktúrája és tartalma.....	14
1.	Regionális felépítés	14
1.1.	Regionális struktúra	14
1.2.	Kompetenciák	15
1.3.	Kapcsolatok a kormányzás más szintjeivel.....	17
1.4.	A központi hatóságokkal fenntartott kapcsolatok	18
1.4.1.	Bevonás a döntéshozatalba	18
1.4.2.	Ellenőrzés és helyettesítés	19
1.4.3.	Lojalitás, területi integritás és kohézió	20
1.5.	A regionális önkormányzat védelme	21
2.	Regionális testületek és nemzetközi szervezetek (regionális demokrácia).....	22
2.1.	Önszerveződés.....	22
2.2.	Regionális testületek.....	22
2.3.	A hivatalhoz kapcsolódó feltételek.....	23
2.4.	Regionális adminisztráció	24
2.5.	Helyes kormányzás.....	24
3.	Finanszírozás.....	25
3.1.	Erőforrások	25
3.2.	Pénzügyi kiegyenlítés és transferek.....	26
3.3.	Hitelfelvétel.....	27
4.	Nemzeti és nemzetközi kapcsolatok.....	27

III. MEGJEGYZÉSEK AZ EGYES PONTOKHOZ 29

1. Regionális felépítés 29
 - 1.1. Regionális struktúra 29
 - 1.2. Kompetenciák 30
 - 1.3. Kapcsolatok a kormányzás más szintjeivel 34
 - 1.4. Kapcsolatok a központi hatóságokkal 36
 - 1.4.1. Bevonás a döntéshozatalba 36
 - 1.4.2. Felügyelet és helyettesítés 38
 - 1.4.3. Lojalitás, területi integritás és kohézió 41
 - 1.5. A regionális önkormányzat védelme 43
2. Regionális testületek és nemzetközi szervezetek (regionális demokrácia) 45
 - 2.1. Önszerveződés 45
 - 2.2. Regionális testületek 46
 - 2.3. A hivatalhoz kapcsolódó feltételek 48
 - 2.4. Regionális közigazgatás 50
 - 2.5. Helyes kormányzás 52
3. Finanszírozás 54
 - 3.1. Erőforrások 54
 - 3.2. Pénzügyi kiegyenlítés és transferek 58
 - 3.3. Hitelfelvétel 62
4. Nemzeti és nemzetközi kapcsolatok 63

RECOMMENDATION 282 (2010) 66

REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS 70

I. ELŐSZÓ

Az Európa Tanácson belüli regionális hatóságok, jellegüktől és intézményi jellemzőiktől függetlenül, referenciákkal és alapelvekkel rendelkeznek, demokratikus felépítésüket, szervezettségüket, kompetenciáikat és saját erőforrásaikat, az államban elfoglalt helyüket, más hatóságokkal és a polgárokkal fenntartott kapcsolataikat illetően.

A tényezőket, amelyek célja az, hogy alátámasszanak egy olyan területi demokráciát, amely modern, nyitott, különböző szinteken aktív, kölcsönös támogatást és részvételt garantál, figyelembe veszi a fenntartható fejlődés szempontjait és a lakosság jólétét, most összefoglaltuk ebben a dokumentumban, melynek címe: „Az Európa Tanács Referenciakerete a regionális demokráciához”.

Regionális demokrácia elképzelhetetlen regionális autonómia nélkül, melynek mértékét és jellemzőit minden állam maga határozza meg annak a többszintű kormányzásnak a keretrendszerében, amelyről manapság azt tartják, hogy a legjobb módja a demokrácia, a hatékonyság és a lakosság kiszolgálása összehangolásának.

A dokumentum politikai értéke és a benne foglalt hivatkozások jogosultsága nem csak annak eredménye, hogy az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatósági

Miniszteri Konferenciája ezt a szövegváltozatot hagyta jóvá (2009. november 16-án Utrechtben tartott ülésén), hanem annak is, hogy tartalmát jelentős mértékben inspirálta az úgynevezett Helsink elvek és a Kongresszus által 2008-ban elfogadott Regionális Demokrácia Európai Chartájának tervezete.

E valóságos kodex, mely a regionális entitások jogairól és kötelezettségeiről szól, arra hivatott, hogy átmenetet képezzen a központi kormányzat és az alap (helyhatóságok) között,, két fő funkciót betöltve.

Az első, hogy inspirációt nyújtson azoknak az országoknak, melyek regionális hatóságokat kívánnak létrehozni vagy megreformálni.

A második pedig az, hogy politikai hivatkozási alapelvek tárházául szolgáljon, amelyre a Kongresszus, az Európa Tanács tagállamaiban, a regionális demokrácia állapotát történő megfigyelései során támaszkodhat.

Bár a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája nem rendelkezik kötelező érvényével, amelyeknek egyszerre a nemhivatalos megfelelője és a szükséges kiegészítője, az „Európa Tanácsi Referenciakeret a regionális demokráciához” mégis jelentős szimbolikus értékkel bír, mivel a benne foglalt normatívák az Utrechti Miniszteri Konferencia, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, az EU Régiók Bizottsága, a regionális közösség és annak fő szervezetei jóváhagyásával jelennek meg. A

referenciakeretet nem kötelező érvényű, hanem inkább a helyes irányba való haladásként kell tekinteni, mivel a cél továbbra is a Regionális Demokrácia Európai Chartájának elfogadása.

A regionális sokszínűség megőrzése mellett minden ország alkalmazhatja a referenciakeret 6 fejezetéből és 55 bekezdéséből azokat az alapelveket, koncepciókat és jellemzőket, amelyek a saját maga számára a leginkább alkalmasnak és helyénvalónak tart annak érdekében, hogy regionális intézményi gyakorlatát megfelelően alakíthassa ki, melynek révén minőségi kormányzást tud nyújtani a teljes lakosság javára.

Tartalmát, rugalmassága, a benne foglalt választható, alternatív megoldások és az általa felkínált regionális opciók skálája révén, szövetségi, regionális szerkezetben működő vagy csupán decentralizált államok is használhatják.

Ugyanakkor hiteles módon kell alkalmazni, abban a szellemben, amelyben megfogalmazták. A referenciakeretet mindenhol a benne foglalt alapelvekre hagyatkozva kell bevezetni, amint azokat ez a szöveg is megfogalmazza a regionális demokrácia minden szintjére vonatkozóan, úgymint hiánytalan demokratikus legitimitáció, elégséges mértékű autonómia, valódi cselekvési potenciál, az állam általi elismerés és ezen belül tiszteletreméltó státusz, valamint a polgárok bevonása.

Annak érdekében, hogy valóban életre keltsük és széles körben megismertessük ezt a Referenciakeretet, hogy robusztussá és életerőssé, befolyásossá és tekintélyessé tegyük, hogy kiemeljük tartalmának hatékonyságát, amelynek minden állam számára elfogadhatóvá, egyúttal a régiók számára hasznossá kell válnia, a Kongresszus döntése alapján világos, egyszerű dokumentum formájában jelentetik meg, a könnyebb használat kedvéért számozott bekezdésekkel.

Egy magyarázó kommentár szolgál a szöveg különböző részeire vonatkozóan, annak érdekében, hogy a lehető legnagyobb mértékben tisztázódjanak azok az elképzelések amelyek alátámasztják minden valamirevaló regionális felépítés dinamikáját és potenciálját.

A Kongresszus kívánsága az hogy ez a szöveg, hasonlóan ahhoz a szerephez, amelyet a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája töltött és jelenleg is tölt be, inspirálja azokat, akiknek a feladata a helyhatóságok vezetése és irányítása a 21. században, ami jelentős követelményekkel jár a demokráciát és a kormányzás minőségét illetően.

A Kongresszus azt is reméli, hogy azokban az országokban, ahol a regionális hatósági szint még nem állt fel, a szöveg elősegíti majd a „regionális vágyat” arra, hogy létrehozzák ezt a fajta köztes struktúrát, amely felhatalmazza és közelebb hozza egymáshoz a polgárokat.

II. A REFERENCIAKERET A REGIONÁLIS DEMOKRÁCIÁHOZ HIVATALOS SZÖVEGE

A. Bevezetés

A helyi és regionális demokrácia megerősítése és az emberi jogok tiszteletben tartásának biztosítása az Európa Tanács fő céljai közé tartozik, mivel az európai béke és stabilitás egyik fundamentuma a megfelelően működő demokrácia.

Sokszínűségük révén a helyi és regionális hatóságok azt is jól mutatják, hogy teljesítmény mértékben kibontakoznak a demokrácia és a lakókörnyezetek irányításában való általános részvétel alapelvei.

Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Irányító Bizottsága (CDLR) és az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa munkája jól példázza annak a ténynek fontosságát, hogy a tagállamok (belső szerkezetüktől függetlenül) „referenciakeretet kapjanak a regionális demokráciához”, amely később segíteni fogja őket intézményeik fejlesztésében.

1993 júniusában volt megtartva a „Regionalizáció Európában: Evolúció és perspektíva” című kongresszus, amelyet Genfben tartott az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Állandó Konferenciája a Svájci Konföderáció és Genf Kanton meghívására. Ez volt az első olyan alkalom, amikor az Európa Tanács érdeklődése kézzelfoghatóan megjelent a régiók és a regionalizáció iránt.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1349(1997) sz. ajánlásában teljes támogatását fejezte ki a Kongresszus Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának 1997-es tervezete iránt. Az ajánlás szerint a Miniszteri Bizottság ragadja meg a javasolt Charta által nyújtott politikai lehetőséget, bevonva a Parlament Közgyűlését és az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusát is a munkába, amelyet egy kormányközi szakértői bizottságra bízának, mely véglegesítené a szöveget annak elfogadása és aláírásra történő megnyitása előtt.

A Helyi és Regionális Kormányokért Felelős Európai Miniszterek Konferenciájának 13., 2002-ben Finnországban tartott ülésén a Miniszterek azt kérték a Miniszteri Bizottságtól, hogy adja meg a CDLR számára azokat a feltételeket, melyek alapján kidolgozhatják a különböző típusú jogi okmányok tervezetét, figyelembe véve a Konferencia során megalkotott irányelveket (a továbbiakban: „Helsinki Alapelvek”), melyeket a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára (ECLSG) alapítottak.

A Miniszteri Bizottság (2004)12 sz. ajánlása a tagállamok számára a helyi és regionális hatóságok határainak és/vagy felépítésének reformfolyamatáról több támpontot is ad ezeknek az entitásoknak a létrehozására illetve megváltoztatására, különösen a hatóságok közötti konzultáció szükségességéről. Mindenféle reformnak hatékony, átlátható, felelős és reprezentatív intézményi párbeszédre kell alapulnia. Biztosítani kell az információkhoz való nyilvános hozzáférést, a párbeszéd

eredményeit pedig a lehető leghamarabb nyilvánosságra kell hozni. Ha az a cél, hogy a párbeszéd reprezentatív legyen, akkor a részvételt biztosítani kell minden olyan helyi és regionális hatóság számára valamennyi szinten, amelynek jogos érdeke fűződik a tárgyalt kérdésekhez, függetlenül azok politikai jellegétől. Végezetül, kulcsfontosságú, hogy minden odavágó információt megfelelő időben minden résztvevő rendelkezésére bocsájtanak, egyértelműen kialakított eljárások révén, melyek eredménye akár kötelező érvényű is lehet, de mindenképpen kellő súllyal tekintetbe kell venni a végső döntéshozatali folyamatban, és természetesen az intézményi párbeszéd valóban fontos, ezért nem szabad párhuzamos folyamatokkal megfosztani a jelentőségéről.

A Helyi és Regionális Kormányokért Felelős Európai Miniszterek 14. Budapesten tartott Konferenciáján a Miniszterek arra utasították a CDLR-t, hogy készítse egy részletes jelentést a Valenciában tartandó 15. konferencia számára a fejleményekről, az innovációkról és a megvitatandó kérdésekről, a Valenciában rendezett Konferencián pedig úgy döntöttek, hogy „a regionális önkormányzat és az ezen a területen elvégzett további munka kérdését felül kell vizsgálni a következő ülésen [Utrecht, 2009] annak érdekében, hogy a demokratikus társadalmaknak ez a fontos aspektusa megkapja az őt megillető figyelmet.”

Ugyanakkor a Kongresszus, folytatva azt a munkát, amelyet a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának (1997) a

megfogalmazásával kezdett meg, 2008-ban egy javaslattal állt elő a Regionális Demokrácia Európai Chartájának tervezetére, amelyet a 240 sz. Ajánláshoz (2008) kapcsoltak.

2008-ban, a 2007-ben Valenciában kapott megbízásnak eleget téve, a CDLR azt javasolta az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának, hogy a Kongresszussal együttműködve készítse el a „Regionális demokrácia referenciakeretét.”

Ez a dokumentum a Miniszterek által a Kongresszuson hozott döntésekből készített összeállítás és szintézis, amely referenciapontként szolgál minden olyan kormányzat számára, amely a regionalizáció folyamatát kívánja elindítani, vagy meg kívánja reformálni helyi és regionális struktúráit úgy, hogy közben nem kívánja forrásait elsőbbségi sorrendbe állítani.

A „referenciakeret”, amelyet a CDLR-ben a kormányok, a Kongresszus és az INGO-k segítségével fogalmaztak meg, azt a célt is szolgálja, hogy segítségével meghaladják a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 13. Cikkelyében meghatározott kört, ezzel is segítve a kormányokat abban, hogy a lehető legjobb egyensúlyt tudják beállítani a különböző kormányzati szintek közötti hatalom- és felelősség-arányosításban.

A „referenciakeretnek” a szubszidiaritás elvét is ki kell hangsúlyoznia.¹, a társadalmi és területi kohézió elve² valamint a szuverén állam összetevői közötti szolidaritás szükségessége (másként „szövetségi” lojalitás)³.

Számításba veszi azt is, hogy - országonként eltérő mértékben - a „regionális érdekek” koncepciója is kialakult, amely olyan regionális tevékenységi szektorokat is lefed, mint pl. a kultúra és ismeretterjesztés, a szociális védelem és egészségügyi ellátás, a fenntartható fejlődés, a

¹ A **szubszidiaritás elvének** az a célja, hogy a döntéseket a polgárokhoz lehető legközelebb hozzák meg, annak a biztosítása révén, hogy a magasabb szinten elrendelt intézkedéseket a nemzeti, regionális illetve helyi szintű lehetőségek fényében indokolják. Ezt az alapelvet azért alkották meg, hogy a döntéshozatali helyeket közelebb vigyék a polgárokhoz, és megakadályozzák a hatalmi székhelyek indokolatlan távolra vitelét. A szubszidiaritás elve nincs hatással a hatáskörök tényleges meglétére, de lehetővé teszi annak a megállapítását, hogy gyakorolható-e egy meglévő hatalmi jogkör, és csak akkor jön számításba, amikor rivalizáló hatáskörök állnak fenn.

² A **területi kohézió elve**, amely úgy határozható meg, mint a polgárok közötti egyenlőség elve, tekintet nélkül arra, hogy hol élnek: a területi kohézió célja az, hogy a polgárok méltányos feltételekkel juthassanak hozzá a közszolgáltatásokhoz, és optimális feltételeket biztosítsanak versenyképesség, kiegyensúlyozott, fenntartható fejlődés és az életminőség javítás terén az egész országban, különösen is figyelembe véve a földrajzi és demográfiai helyzetek sokszínűségét.

³ A (szövetségi vagy regionális) entitások független módon gyakorolhatják a hatalmi jogköreiket, és elméletben nem felelősek a magasabb szintű vagy szövetségi hatóságok vagy más alkotóelem-entitások felé azért, hogy milyen módon gyakorolják a hatalmukat. Az alkotórész entitások autonómiája azonban veszélyeztetheti az Állam struktúráját. Ezért minden entitásnak tartania kell magát a „szövetségi” lojalitáshoz, és amikor hatalmi jogaikat gyakorolják illetve feladatokat vállalnak, tartózkodniuk kell minden olyan lépéstől, amely veszélybe sodorhatja az általános strukturális egyensúlyt és sértheti a többi alkotórész-entitás érdekeit.

természet megóvása, a biodiverzitás védelme és a gazdaságpolitikák.

Ezeknek az elveknek a kombinálása és az „életviteli szabályok” egy Állam működési módjában alkotják a demokrácia alapelveinek lényegét.

Ami regionális entitások döntéshozó testületeit, így tehát a demokratikus képviselőket is illeti, előnyben kell részesíteni a közvetlen, titkos szavazást, azonban ezen belül a tagok más módon történő kiválasztását sem lehet kizárni (például a regionális entitást képviselő testületek tagjainak közvetett megválasztását).

B. A referenciakeret struktúrája és tartalma

1. Regionális felépítés

1.1. Regionális struktúra

1. A regionális hatóságok olyan területi hatóságok, amelyek a központi kormányzati szint és a helyhatóságok között helyezkednek el. Ez nem feltétlenül jelent hierarchikus kapcsolatot a regionális és a helyi hatóságok között.

2. Ahol léteznek regionális hatóságok, ott el kell ismerni a regionális önkormányzat alapelvét a belföldi törvényhozásban és/vagy alkotmányban, a legcélszerűbb módon.

1.2. Kompetenciák

3. A regionális önkormányzat a regionális hatóságok jogi kompetenciáját és képességét jelzi, az alkotmány és a jogszabályok szabta korlátozásokon belül arra, hogy szabályozzák és kezeljék a közügyek egy részét saját felelősségi körükön belül, a regionális lakosság érdekében és a szubszidiaritás elvének megfelelően.

4. A regionális kompetenciákat az alkotmány, a régiós jogszabályok vagy az ország törvényei határozzák meg. A regionális hatóságok a törvény és/vagy az alkotmány szabta kereteken belül teljes önállósággal döntenek arról, hogy gyakorolják-e kezdeményezési jogukat olyan ügyekkel kapcsolatosan, amelyeket nem zártak ki a kompetenciájukból és nem utaltak valamilyen más hatóság hatáskörébe. A regionális kompetenciák szabályozása vagy korlátozása kizárólag az alkotmány és/vagy a jogszabályok alapján lehetséges.

5. A regionális hatóságok döntéshozatali és adminisztratív hatásokkal rendelkeznek a saját kompetenciájuk szerinti területeken. Ezek a hatások megengedik olyan szakpolitikák elfogadását és alkalmazását, amelyek kifejezetten az adott régióra vonatkoznak. A döntéshozatali hatások a jogalkotási hatásokat is magukban foglalhatják.

6. Meghatározott célokra és a törvény által megszabott határokon belül más államigazgatási

hatóságok is felruházhatják különféle kompetenciákkal a regionális hatóságokat.

7. Amikor hatásköröket delegálnak a regionális hatóságoknak, lehetőséget kell adni arra, hogy ezeknek a hatásköröknek a gyakorlását a regionális viszonyokhoz igazítsák az alkotmány és/vagy a jogszabályok által kijelölt kereteken belül.

8. A regionális hatóságok feladata a regionális kultúra előmozdítása valamint a régió kulturális örökségének védelme és fejlesztése, beleértve a regionális nyelveket is.

9. A regionális gazdasági fejlesztése fontos helyet foglal el a regionális feladatok sorában, és a régió gazdasági szereplőivel partnerségben kell végrehajtani.

10. A regionális hatóságoknak segíteniük kell az oktatási és képzési intézményeket abban, hogy szolgáltatásaikat a régió foglalkoztatásának a szolgálatába állítsák.

11. A társadalom jóléte és a népegészség a regionális hatóságok feladatai közé tartozik, csakúgy, mint a régió társadalmi kohéziójának fejlesztése.

12. A terület kiegyensúlyozott fejlesztése alapvető célkitűzést jelent a regionális hatóságok minden olyan

intézkedése során, amely a régió területi szerveződését érinti.

13. A regionális hatóságok feladata a természeti erőforrások és a biodiverzitás védelme és előmozdítása, és kötelesek gondoskodni a régió fenntartható fejlődéséről, kellő figyelemmel az ilyen irányú nemzeti, európai és nemzetközi szakpolitikákra.

1.3. Kapcsolatok a kormányzás más szintjeivel

14. A regionális hatóságok és más, szubnacionális területi hatóságok közötti kapcsolatot az ebben a dokumentumban és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában meghatározott regionális önkormányzat elvei illetve a szubszidiaritás elve alapján kell fenntartani.

15. A regionális hatóságok és más szubnacionális területi hatóságok a jogszabályok szabta kereteken belül meghatározhatják kölcsönösen fenntartott kapcsolataikat és együttműködhetnek egymással.

16. A regionális hatóságok kötelesek együttműködni a helyhatóságokkal a közérdekű célok elérése és a polgárok szükségleteinek a kielégítése érdekében.

17. A lehetséges mértékben, kellő időben és megfelelő módon konzultálni kell a helyhatóságokkal a tervezési és döntéshozatali folyamatok során minden olyan témában, amely azokat közvetlenül érinti.

1.4. A központi hatóságokkal fenntartott kapcsolatok

1.4.1. Bevonás a döntéshozatalba

18. A regionális hatóságok az alábbi 3.2. és 3.3. bekezdések alapján jogosultak arra, hogy bevonják őket a kompetenciájukat, alapvető érdekeiket vagy a regionális önkormányzat kiterjedését érintő állami szintű döntéshozatalba.

19. Ezt a bevonást úgy kell megvalósítani, hogy képviselőkhöz juttatják őket a döntéshozó testületekben, és/vagy az érintett állami és regionális hatóságokkal folytatott konzultáció és egyeztetések révén. Ahol célszerű, a részvételt az állami hatóságok és a regionális hatóságok képviselőtestületei közötti konzultáció és egyeztetés útján is meg lehet valósítani.

20. Abban a mértékben, amennyiben az alkotmány és/vagy a törvény lehetővé teszi, a regionális hatóságok és/vagy azok képviselő testületei számára képviselőket vagy konzultációs lehetőséget kell biztosítani a megfelelő testületek és/vagy eljárások útján, tekintettel az állam nemzetközi tárgyalásaira és azoknak az egyezményeknek a betartására, amelyek hatással vannak kompetenciáikra illetve a regionális önkormányzat hatáskörére.

1.4.2. Ellenőrzés és helyettesítés

21. A regionális hatóságok bármilyen, a központi állami hatóságok általi ellenőrzése általában a jogszabályok betartására kell, hogy korlátozódjon. A delegált hatáskörök ellenőrzése során azonban a célszerűséget is ki lehet értékelni.

22. A regionális hatóságok államigazgatási felügyeletét kizárólag a fenti eljárások, valamint az alkotmány és a jogszabályok rendelkezései alapján lehet gyakorolni. Ezt az ellenőrzést *ex post facto* kell elvégezni, és az elrendelt intézkedéseknek arányosoknak kell lenniük azoknak az érdekeknek a fontosságával, amelyeket védeni hivatottak.

23. A nemzeti vagy szövetségi hatóságok azon hatáskörét, hogy ideiglenesen helyettesítsék a regionális hatósági szerveket, kizárólag kivételes esetben lehet gyakorolni, és mindenkor az alkotmány vagy a jogszabályok által meghatározott eljárások szerint. Ezt a hatáskört meghatározott esetekre kell korlátozni, ahol a regionális hatóságok súlyos mulasztásokat követtek el a rájuk ruházott kompetenciák gyakorlása során, és az arányosság elve szerint kell gyakorolni, az intézkedések által védendő érdekek fényében.

24. A helyettesítő intézkedésből fakadó döntéshozatali hatáskört olyan munkatársakra kell bízni,

akik kizárólag az érintett regionális hatóság érdekében járnak el, kivéve a delegált felelősségi körök esetében.

1.4.3. Lojalitás, területi integritás és kohézió

25. A regionális hatóságok és a központi kormány közötti kapcsolat alapja a kölcsönös lojalitás és az egyenlő méltóság, a kapcsolattartás során pedig tiszteletben kell tartani az állam egységét, szuverenitását és terület integritását.

26. A regionális önkormányzatban szükségszerűen meg kell jelennie a jogállamiságnak illetve minden egyes állam területi szervezete tiszteletben tartásának, legyen szó a központi kormány és a regionális hatóságok, a regionális hatóságok és más területi hatóságok, vagy a regionális hatóságok és a polgárok közötti kapcsolatról.

27. A regionális hatóságoknak meg kell tenniük a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy biztosítsák az Alkotmányból illetve a jogszabályokból fakadó kötelezettségeik teljesítését.

28. A regionális önkormányzatot úgy kell gyakorolni, hogy azzal hozzájáruljanak a központi kormány gazdasági és társadalmi kohéziós céljainak megvalósításához és erősítsék a központi kormánynak azokat a tevékenységeit, amelyek célja az, hogy az ország egész területén mindenütt összehasonlítható legyen az életszínvonal,

kiegyensúlyozott legyen a fejlődés a regionális hatóságok közötti szolidaritás szellemében.

1.5. A regionális önkormányzat védelme

29. A regionális hatóságokat az alkotmány alapján vagy jogszabályi felhatalmazással lehet létrehozni. Ha létrehozták a régiókat, ezeknek a létét az alkotmány és/vagy a jogszabályok garantálják, amelyeket kizárólag szabályos alkotmánymódosítási eljárással és/vagy a régiókat létrehozó jogszabályok szabályos módosításával lehet visszavonni.

30. A regionális hatóságok jogosultak bíróság előtti jogorvoslatra annak érdekében, hogy szabadon gyakorolhassák a hatásköreiket, és tiszteletben tartsák a nemzeti jogszabályokban lefektetett regionális önkormányzat alapelveit.

31. A régiós határokat nem lehet megváltoztatni az érintett régióval (régiókkal) folytatott előzetes konzultáció nélkül. Az előzetes konzultáció népszavazást is magában foglalhat.

2. Regionális testületek és nemzetközi szervezetek (regionális demokrácia)

2.1. Önszerveződés

32. Azokban az esetekben, ahol az alkotmány és/vagy a jogszabályok megadják a régiók számára azt a jogot, hogy maguk határozzák meg belső szervezetüket, beleértve a rájuk vonatkozó szabályokat és intézményeiket is, ezt a jogot a lehető legszélesebb körben kell megadni.

2.2. Regionális testületek

33. A regionális hatóságoknak képviseleti közgyűlésük van. Azokban az esetekben, ahol a végrehajtó funkciókat nem közvetlenül a képviselőtestület gyakorolja, azokat a képviselőtestületnek felelős személyre vagy testületre kell bízni, a jogszabályokban meghatározott feltételek és eljárások szerint. Ahol a végrehajtó testületet közvetlenül a lakosság választja meg, nem feltétlenül szükséges, hogy az a képviselőtestület közgyűlésének felelős legyen, de ebben az esetben is számot kell adnia a tevékenységéről.

34. A regionális önkormányzati jogot közvetlenül, szabadon és titkos választójog alapján megválasztott közgyűléseknek kell gyakorolniuk. Ez a rendelkezés semmilyen módon nem érinti a lakossági gyűlésekhez, népszavazásokhoz és a közvetlen lakossági részvétel más

formáihoz való folyamodást azokban az esetekben, ahol a jogszabályok ezeket lehetővé teszik.

35. A regionális közgyűléseket közvetlenül kell szabad és titkos választások útján megválasztani, az általános választójog alapján, a másik lehetőség az, hogy a területhez tartozó helyi önkormányzati hatóságok lakosság által választott tagjai közvetett módon választanak, saját maguk közül.

2.3. A hivatalhoz kapcsolódó feltételek

36. A választott regionális képviselők hivatalának feltételei előírják, hogy a képviselők szabadon gyakorolhatják a tisztségükből fakadó tevékenységeket. Meg kell kapniuk a megfelelő pénzügyi járandóságot és/vagy a megfelelő pénzügyi kompenzációt a hivataluk gyakorlása során felmerült költségeikért is, amennyiben költségeik merültek fel, teljes vagy részleges térítés illeti meg őket keresetük vagy elvégzett munkáért járó fizetésük kieséséért és a megfelelő szociális jóléti védelemre is jogosultak. A közgyűlés tagjai a közgyűlések alkalmával szabadon kifejezhetik a véleményüket. Törvénnyel kell meghatározni azokat a feladatokat és tevékenységeket, amelyek összeférhetetlenek a képviselői hivatallal.

37. Amennyiben szankciókat lehet alkalmazni a megválasztott regionális képviselők ellen, ezeket törvénnyel kell meghatározni, arányosan a védeni kívánt érdekek fontosságával, és lehetővé kell tenni a bírósági

felülvizsgálatot. A felfüggesztés és az elbocsátás csak kivételes esetekben alkalmazható.

2.4. Regionális adminisztráció

38. A regionális hatóságok saját vagyonnal, saját adminisztrációval és saját személyzettel rendelkeznek.

39. A regionális hatóságok szabadon határozhatják meg közigazgatási rendszerük belső struktúráit és az azokban működő testületeket, a törvény által előírt keretek között.

40. A regionális hatóságok személyzetének szolgálati feltételei meg kell, hogy feleljenek a közszolgálat általános alapelveinek, és lehetővé kell tenniük jól képzett személyzet felvételét érdem és alkalmasság alapján; ebből a célból megfelelő képzési lehetőségeket, javadalmazást és karrierkilátásokat kell nyújtani.

2.5. Helyes kormányzás

41. A regionális hatóságok ösztönözzék a polgárokat arra, hogy gyakorolják a közügyek vitelében való részvételi jogukat, és törekedjenek arra, hogy az államigazgatást közelebb vigyék a lakossághoz.

42. A regionális önkormányzat gyakorlása megfelel a tájékozott döntéshozatal és a meghozott döntések kiértékelése alapelveinek, egyszersmind a rugalmasságra,

nyitottságra, átláthatóságra, részvételre és nyilvános elszámoltathatóságra való törekvés jellemzi.

43. A közfeladatok regionális szinten történő ellátása megfelel a helyes közigazgatás és a jó minőségű közszolgáltatások alapelveinek.

3. Finanszírozás

3.1. Erőforrások

44. A regionális hatóságoknak tervezhető erőforrások állnak a rendelkezésére, kompetenciáikkal és feladataikkal arányosan, melyek lehetővé teszik a kompetenciák hatékony alkalmazását.

45. A regionális hatóságok szabadon kezelhetik az erőforrásaikat, kompetenciák gyakorlása érdekében.

46. Kompetenciáik gyakorlása során a regionális hatóságok különösen is képesek arra, hogy saját erőforrásaikra hagyatkozzanak, amelyek felett szabad rendelkezési joguk van. Ezek az erőforrások magukban foglalhatják a regionális adókat, más, a regionális hatóságok által eldöntött bevételeket, az állami adók egy meghatározott hányadát, valamint az államtól és a hozzájuk tartozó területi hatóságoktól kapott, nem célhoz kötött támogatásokat, a jogszabályoknak megfelelően.

47. A regionális hatóságokat erőforrásokkal ellátó pénzügyi rendszer kellőképpen diverzifikált és teherbíró ahhoz, hogy a célszerűen lehetséges legnagyobb mértékben lépést tudjon tartani a feladataik ellátásához szükséges költségek valós összegének alakulásával.

3.2. Pénzügyi kiegyenlítés és transferek

48. A pénzügyileg gyengébb regionális hatóságok védelmét biztosítani kell olyan pénzügyi kiegyenlítő eljárások vagy más, ezekkel ekvivalens intézkedések útján, melyek célja a potenciális finanszírozási források és a rájuk terhelt pénzügyi kötelezettségek egyenlőtlen elosztásának korrigálása. Ezeknek az eljárásoknak vagy intézkedéseknek nem lehet az a hatásuk, hogy a regionális hatóságok pénzügyi forrásait olyan mértékben korlátozzák, amely már a közigazgatási mozgásterüket szűkítené.

49. A regionális hatóságoknak juttatott pénzügyi transferek előre meghatározott szabályok alapján kell, hogy történjenek, illetve a regionális kompetenciákkal kapcsolatos objektív kritériumok szerint. A regionális hatóságoknak juttatott támogatásokat a lehetséges legnagyobb mértékben célhoz kötöttség nélkül kell adni.

50. A regionális hatóságoknak juttatott pénzügyi transferek nem korlátozhatják a regionális hatóságok alapvető szabadságát arra, hogy kompetenciáik gyakorlása során maguk válasszák meg az alkalmazott szakpolitikákat.

51. A regionális hatóságoknak juttatott pénzügyi transferek a jogszabályok és a regionális kompetenciákkal kapcsolatos objektív kritériumok alapján kell, hogy történjenek.

52. A kompetenciák regionális hatóságokhoz történő transzferét az azokra szánt pénzügyi források transzferével együtt kell végrehajtani.

3.3. Hitelfelvétel

53. Beruházási tőke kölcsönként történő felvétele érdekében a regionális hatóságok a törvény szabta kereteken belül a tőkepiacokhoz is hozzáférhetnek.

4. Nemzeti és nemzetközi kapcsolatok

54. A regionális hatóságok jogosultak arra, hogy szövetségeket kössenek és régióközi együttműködési tevékenységeket folytassanak a kompetenciájukba tartozó ügyekben és a jogszabályi kereteken belül. A regionális hatóságok olyan nemzetközi szervezetek tagjai is lehetnek, amelyek regionális hatóságok együttműködését szolgálják.

55. Abban a mértékben, amennyiben a nemzeti és/vagy európai jogszabályok lehetővé teszik, a regionális hatóságok jogosultak arra, hogy az európai intézmények tevékenységében részt vegyenek, vagy erre a célra létrehozott testületeken keresztül képviseltessék magukat.

56. A regionális hatóságok együttműködhetnek más ország területi hatóságaival a kompetenciáik szabta kereteken belül és a jogszabályok, a nemzetközi kötelezettségek és az állami külpolitika követelményeinek megfelelően.

III. MEGJEGYZÉSEK AZ EGYES PONTOKHOZ ⁽¹⁾

1. Regionális felépítés

1.1. Regionális struktúra

1) Itt egy „közvetett” meghatározást adnak a regionális hatóságokról (függetlenül attól, hogy a különböző országokban milyen neveken nevezik őket) összehasonlítva a minden államban jelen lévő két hagyományos hatósági szinttel, azaz a központi és a helyi szinttel.

A központi és a helyi közötti szinten valójában nagyon is lehetséges több különböző hatósági szint együttes létezése, és logikus módon egy ilyen helyzet arra kell, hogy készítse a szóban forgó országot, hogy megválassza: ezeket a szinteket a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához fogja igazítani, vagy pedig ehhez a referenciakerethez. Azt is egyértelműen ki kell mondani, hogy nem feltétlenül kell hierarchikus viszonynak lennie a helyhatóságok és a regionális szint között; ez megfelel a helyi önkormányzat dinamikus megközelítésének.

2) Azokban az államokban, ahol a fent kifejtett bővebb értelemben vett regionális hatóságok működnek, a regionális autonómia alapelvét, melyet lényegileg a jelen

¹ A dokumentumot M. Jean-Claude Van Cauwenberghe, a Kongresszus regionalizációs szakértője készítette

Referenciakeretben kifejtett különböző koncepciók definiálnak, a hatóságnak erre a szintjére irányadó jogszabályokban, és/vagy a nemzeti alkotmány szövegében kell elismerni.

1.2. Kompetenciák

3) Ez a bekezdés a politika autonómia hagyományos meghatározását veszi alapul, legyen szó helyi vagy regionális szintről, más szóval nem csak az elismert kompetencia szférájáról van szó, hanem - gyakorlatiasabb módon kifejezve - a közügyek egy részének szabályozására és irányítására vonatkozó tényleges hatalomról is, az alkotmány, a jogszabályok és saját feladataik szabta korlátokon belül.

Eredetét tekintve az „autonómia” szó a görög „auto”, azaz saját maga, valamint a „nomosz”, azaz törvény vagy uralkodás szóból ered. Így elsődleges értelemben saját magunk feletti uralmat jelent, hogy magunk határozzuk meg a ránk vonatkozó szabályokat, innen ered az „önkormányzat” kifejezés.

Ahogy Andreas GROSS megjegyzi a Parlament Közgyűlésének készített jelentésében: *„Az autonómia kifejezés kétértelmű, mivel olyan szervezeti formákra vonatkozhat, amelyek az egyszerű decentralizációtól a regionalizmusig illetve a föderalizmusig terjednek, vagyis a hatalom illetve bizonyos hatáskörök egyenletes vagy egyenlőtlen megosztását egyaránt jelentheti. Európában*

*többféle autonómia létezik, a különböző politika rendszerek alapján, amelyeknek az autonóm entitások a részét képezik. Tekintet nélkül annak formájára, minden államban megtalálhatók a decentralizálás bizonyos elemei.*¹

Ezeket a megállapításokat így foglalhatjuk össze: *„relatív fogalomról van szó, amely leírja, hogy egy meghatározott entitás milyen mértékű függetlenséget élvez egy szuverén államban.”*²

A bekezdés végén található szavak, *„a szubszidiaritás elvének megfelelően”* azzal próbálják meghatározni a hatóságok kompetencia szféráját, hogy a szubszidiaritás elvét veszik alapul, amely szerint a hatóságok minden egyes szintje a neki megfelelő feladatokat hajtja végre, amennyiben ezeket a leghatékonyabb és legeredményesebb módon tudja elvégezni, a polgárok érdekeit szolgálva.

Ahogy a referenciakerethez írt bevezető megállapítja: *„Ezt az alapelvet azért alkották meg, hogy a döntéshozatali helyeket közelebb vigyék a polgárokhoz, és megakadályozzák a hatalmi székhelyek indokolatlan távolra vitelét,”* hozzátéve: *„A szubszidiaritás elve nincs hatással a hatáskörök tényleges meglétére, de lehetővé teszi annak a megállapítását, hogy gyakorolható-e egy meglévő hatalmi jogkör, és csak akkor jön számításba, amikor rivalizáló hatáskörök állnak fenn.*

¹ Doc 9824-3/6/2003, az Európa Tanács Parlament Közgyűlése, 30. bekezdés.

² Hansum, Hurst and Lillich, "The concept of autonomy in international law", 1980.

A 97 (2000) számú Kongresszusi Határozat megállapítja továbbá, hogy *„ennek az alapelvnek az alkalmazása a helyhatóságok, a régiók, a központi vagy szövetségi kormányok közötti kapcsolatokban és az érintett országok illetve az európai intézmények esetében megköveteli a nemzeti, regionális, és ahol létezik, európai törvényhozásoktól, hogy tartózkodjanak a túlszabályozástól olyan ügyekben, amelyek a helyi vagy regionális hatóságok alá tartoznak, mivel ezeknek a hatóságoknak elegendő mozgásszabadsággal kell rendelkezniük”.*

4) Itt egy általános alapelvet megfogalmazó kijelentéssel van dolgunk a kompetenciákat illetően, nevezetesen azzal, hogy minden olyan dolgot, amely a regionális érdekekhez kapcsolódik, úgy kell értelmezni, mint olyan szférát, amely nincs kizárva a régiók hatásköreiből, illetve amely az alkotmány, a törvény vagy a regionális jogszabályok alapján nem tartozik a kormányzat egy másik szintjéhez. Ugyanakkor a bekezdés vége egyértelműen kimondja, hogy minden esetben hivatkozni kell jogszabályi vagy alkotmányos rendelkezésre a megadott kompetenciákat vagy a rájuk vonatkozóan javasolt korlátozásokat illetően.

Az ország intézményrendszerétől függetlenül, a fennmaradó hatáskörök néha az állam kompetenciájába tartoznak, néha pedig, mint pl. olyan szövetségi államokban, amelyek törvényhozói hatalommal rendelkeznek, maguknak a régióknak a kompetenciájába;

de minden esetre igaz, hogy a döntő tényező az alkotmány.

5) A regionális hatóságok kompetenciáinak formális lényegét explicitebbé teszi az a megállapítás, hogy ezeknek a döntéshozási hatásköröket (politika opciók) és közigazgatási hatásköröket (végrehajtási intézkedések) is magukban kell foglalniuk, és az illetékes hatóságok által jóváhagyott regionális szakpolitikákat kell a gyakorlatban megvalósítaniuk. Arra is számítanak, hogy a jogalkotási hatáskörök a regionális kompetenciák részévé válhatnak, ami élő gyakorlat a föderális vagy regionalizált országokban.

6) Egy másik várható fejlemény az, hogy bizonyos hatásköröket regionális hatóságokra delegálnak vagy bíznak, amennyiben egy ország belső politikai viszonyainak a fejleményei oda vezetnek, hogy más államigazgatási hatóságok a kompetenciákat nagyobb arányban adják a regionális szint kezébe a már bejáratott intézményi keretrendszerhez képest.

7) Ez a bekezdés azokat a feltételeket határozza meg, amelyek a delegált hatáskörök gyakorlására irányulnak. A regionális hatóságnak kellő szabadsággal kell rendelkeznie ezek gyakorlására - komoly autonómiával, tehetjük hozzá - más szóval „*ezen gyakorlásának hozzáigazítására*” a regionális kontextushoz és a regionális gyakorlathoz, a lefektetett jogi keretrendszeren belül.

8-13) Ezek a bekezdések több példát említenek modern, dinamikus regionális kompetenciákra, ahol figyelembe kell venni, hogy a regionális hatóságok jó helyzetben vannak ahhoz, hogy ezeket a feladatköröket a szubszidiaritás, a közelség és a hatékony lebonyolítás szempontjai szerint gyakorolják.

A kérdéses szférák a regionális kultúra, a regionális gazdasági fejlődés, oktatási és képzési létesítmények megőrzése és fejlesztése a foglalkoztatási problémákkal, a terület szociális jóléti és egészségügyi fejlődésével, a természeti erőforrások és a biodiverzitás védelmével és fejlesztésével, valamint általánosságban a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos szakpolitikák szerint.

A példák megadott listája, amely nem törekszik a teljességre, különböző országokban végzett megfigyelések során alapszik, ahol regionális hatóságok működnek, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e jogalkotási hatáskörrel. Ugyanakkor végső soron minden állam maga határozza meg, hogy milyen mértékű és diverzitású feladatkört kíván átadni a regionális hatóságoknak.

1.3. Kapcsolatok a kormányzás más szintjeivel

14) Ami az államon belüli egyéb hatalmi szintekkel fenntartott kapcsolatokat illeti, azt javasoljuk, hogy ezeket alulról felfelé irányuló módon szervezzék meg, a különböző szintek közötti kölcsönös tisztelet alapelve szerint. Ezért a javasolt modell nem hierarchikus vagy

alárendelt, hanem úgy alakították ki, hogy az autonómia és a szubszidiaritás alapelveire épüljön.

Következésképpen explicit kettős hivatkozást tesznek a választott megfogalmazásban, mind arra, hogy az állam tiszteletben tartja a regionális autonómiát az ebben a „referenciakeretben” kidolgozott koncepciókkal összhangban, mind pedig arra, hogy a regionális hatóságok tiszteletben tartják a helyhatóságokat a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelvek szerint.

15) A fenti alapelvek gyakorlati alkalmazásánál, amikor az a feladat, hogy meghatározzuk a regionális hatóságok és más szubnacionális hatóságok közötti kapcsolatokat, arra számítunk, hogy ez utóbbi számára engedélyezik, hogy maga határozza meg a kölcsönös kapcsolatokat szabályozó keretrendszert és eljárásokat, külső (központi) beavatkozás nélkül, de a törvényt tiszteletben tartva.

16) Ez a bekezdés arra mutat rá, hogy bármilyen együttműködésnek vagy közös munkának, amely a regionális és a helyi hatóságok között alakul ki, a közérdeket kell szolgálnia válaszul a polgárok szükségleteire.

17) Ismételten azokkal az alapelvekkel összhangban, amelyeket a regionális hatóságok által betartandó Helyi Önkormányzatok Európai Chartája van

hivatva előmozdítani, azt a kívánságot fejezik ki, hogy konzultáljanak a helyhatóságokkal valahányszor őket közvetlenül érintő ügyeket tárgyalnak. Igaz, hogy az „amennyire lehetséges, megfelelő időben” kifejezések inkább a rendelkezésre álló eszközökkel, mintsem az eredménnyel kapcsolatos kötelezettségre utalnak, azonban ezeket az óvatosan megfogalmazott kifejezéseket óvatosan is kell értelmezni, mivel az államon belüli párbeszédre és bevonásra vonatkozó alapelv kulcsfontosságú az adott államban különböző szinteken működő autonómiák számára.

1.4. Kapcsolatok a központi hatóságokkal

1.4.1. Bevonás a döntéshozatalba

18) Ez a pont annak a szükségességével foglalkozik, hogy a regionális hatóságokat „összekapcsoljuk” az állami döntéshozatali folyamatokkal valahányszor az állam olyan reformokat vagy intézkedéseket tervez, amelyek köztes hatósági szintként kihatnak a regionális hatóságokra is.

Éppen úgy, ahogyan az előző bekezdés azt írta elő a regionális hatóságok számára, hogy konzultáljanak a helyhatóságokkal az őket érintő reformok kérdésében, az egyenlő intézményi méltóság és autonómia elveinek tiszteletben tartása érdekében, a regionális hatóságok maguk is elvárhatják ugyanezt a hozzáállást a központi állam részéről, amikor olyan döntéseket készül meghozni,

amelyek „kompetenciáikat, alapvető érdekeiket vagy a regionális önkormányzat körét érintik.”

Ez a regionális autonómia koncepciójának a legmélyét érinti.

19) Ez a bekezdés a következő kérdést válaszolja meg: Milyen formát öltön ez a „regionális szövetség” az állam döntéshozatal folyamataiban?

Többféle megközelítés lehetséges. Ideális esetben a regionális hatóságok képvisellel rendelkeznek az állami döntéshozó testületekben (pl. második kamara, állami / regionális konzultatív testületek) és/vagy formális vagy informális konzultációs és egyeztetési folyamatokon keresztül képviseltetik magukat, ami lehetővé teszi viták lefolytatását a különböző érintett hatósági szintek között.

Természetesen arra számítunk, hogy ez a központi / regionális hatósági párbeszéd a regionális oldalon olyan szervezeteken keresztül folyik le, amelyek a regionális hatóságok érdekeit képviselik.

20) Amennyiben az alkotmányban vagy jogszabályban lehetővé teszik, ez a bekezdés azt javasolja, hogy az ilyenfajta konzultációt terjesszék ki az állam által folytatott nemzetközi tárgyalások területére is, illetve azoknak az egyezményeknek a végrehajtására, amelyek a regionális hatóságok kompetenciáit érintik.

Ez vonatkozik azokra az esetekre is, amikor nemzetközi egyezmények szabályozzák is a regionális autonómia mértékét, vagy ha a nemzetközi előírások alkalmazása a regionális hatóságok részéről is intézkedéseket követel meg, az érintett állam belső jogszabályaitól függően.

Ez gyakran előfordul föderális és regionalizált államokban, de kevésbé regionalizált államokban is lehetséges.

1.4.2. Felügyelet és helyettesítés

21) Ez a bekezdés a regionális hatóságok állami felügyeletének érzékeny kérdésével foglalkozik, amely természetesen országról országra változik, mindamelllett ugyanaz a néhány alapelv vonatkozik rá minden esetben.

Például az állami felügyelet köre nem terjedhet tovább a törvényességi szempontú ellenőrzésnél, különösen pedig annak az ellenőrzésénél, hogy a regionális döntések során nem lépték-e át azokat a hatásköröket, amelyeket az alkotmány vagy a törvény alapján birtokolnak, és nem sértettek-e meg magasabb szintű elveket (pl. nemzetközi szerződések - alkotmány).

Ebben az összefüggésben a célszerűség ellenőrzése tilos, mivel az olyanfajta beavatkozási szándékot tükrözne, amely ellentétben áll a felelős regionális autonómiával.

Ettől az elvtől azonban kis mértékben engedélyezett az eltérés, az állam által átruházott hatáskörök

vonatkozásában. Eltérően az „átruházott hatáskörök” esetétől, ahol az állam bizonyos feladatait a regionális hatóságokra delegálja (lásd 6. bekezdés), a felügyelet számára engedélyezhető a célszerűség vizsgálata abban a mértékben, amennyiben az állam az őt megillető hatáskörök egy részét egy más hatóságra ruházta át, de bizonyos mértékű felügyeletet meg kíván tartani ezek fölött a hatáskörök fölött.

Ugyanakkor annak érdekében, hogy meg lehessen ítélni ennek a fajta célszerűségi kontrollnak a tényleges jellegét és határait, figyelemmel kell lennünk arra, hogy amennyiben hatásköröket delegáltak, a 6. bekezdés 2. része alapján ezek gyakorlását hozzá lehet igazítani a regionális keretrendszerhez.

22) Az ebben a bekezdésben lefektetett felügyeleti alapelvek második része kifejti azt, hogy milyen feltételek vonatkoznak erre a felügyeleti hatáskörré, amelyet „közigazgatásinak” nevezünk, hogy egyértelműen megkülönböztessük a politikai felügyelettől.

Először hangsúlyozzuk, hogy a felügyeletet „*kizárólag a fenti eljárások, valamint az alkotmány és a jogszabályok rendelkezései alapján lehet gyakorolni.*” A dolog lényege az, hogy a törvényesség ellenőrzését törvényes módon kell gyakorolni.

Ezt a fajta felügyeletet mindenképpen 1"ex post facto" kell gyakorolni, ami kizár mindenfajta előzetes állami cenzúrát

azon döntések fölött, amelyeket a regionális hatóságok esetleg meghozni készülnek.

Végezetül, az az elképzelés, amely szerint a felügyeleti intézkedések arányosak kell, hogy legyenek az állam át védeni kívánt érdekekkel, gyakorlatilag azt a kívánságot fejezi ki, hogy ne ösztönözzék a regionális hatóságok által hozott másodlagos jelentőségű döntések túlbuzgó ellenőrzését, más szóval a felügyelet legyen arányban a megtett intézkedéssel, vagyis az érintett érdekek súlyával.

23-24) Ez a bekezdés a legdrágóibb intézkedéssel foglalkozik, amelyet az államnak módjában áll megtennie, vagyis azzal az esettel, amikor a központi hatóság a helyébe lép azoknak a regionális hatóságoknak, amelyek súlyos mulasztásokat követtek el a rájuk ruházott kompetenciák gyakorlásában.

Ez a fajta állami beavatkozás, ahol az állam saját képviselőinek a közvetlen irányítása alá helyez egy regionális hatóságot, mivel azt „súlyosan szabálytalanul” vagy „nem előírászerűen” vezették, *„kizárólag kivételes esetekben képzelhető el”*, és a végrehajtás során szigorúan be kell tartani az alkotmányban vagy a jogszabályokban lefektetett eljárásokat.

Ezt a fajta helyettesítést csak „ideiglenes” jelleggel lehet elrendelni, „kivételes esetekre” korlátozva, és olyan munkatársakra kell bízni, akik kizárólag az érintett regionális hatóság érdekében járnak el.

Ennek a kivételes lehetőségnek az erősen korlátozó megfogalmazásából egyértelmű, hogy nem szolgálhat ürügyként a központi kormányzás számára olyan intézkedések meghozatalához, amelyek a „célszerűség ellenőrzése” kategóriába esnek, és amelyeket a saját irányítása alatt álló személyzettel hajtanak végre. A helyettesítés célja csak az lehet, hogy az ilyen módon szankcionált szervezetek tevékenységét ismét visszatereljék az ország intézményeire vonatkozó törvényesség megfelelő keretei közé.

Ami a delegált hatáskörökre vonatkozó kivételt illeti, azt logikusan magyarázza az a tény, hogy amennyiben a delegált hatáskört súlyosan törvénytörő vagy szabálytalan módon alkalmazták, a helyettesítés valójában a hatáskör visszavonását jelenti, amelyet az állam ismételten magához von.

Ebben az esetben az arányosság elvével kell a koncepciót kiegyensúlyozni, ami megköveteli, hogy ezt a kivételes eljárást kizárólag az veszélyeztetett érdekek védelméhez szükséges mértékben alkalmazzák.

1.4.3. Lojalitás, területi integritás és kohézió

25) Az autonómia nem jelent függetlenséget. A regionális hatóságoknak a referenciakeretben lefektetett autonómiája egy olyan rendszerben valósul meg, ahol kölcsönös jogok és kötelezettségek érvényesülnek az állam különböző intézményi alkotórészeiben.

Ezt az elképzelést tükrözik az olyan kifejezések, mint pl. „*kölcsönös lojalitás*” és „*egyenlő méltóság*”. Mivel a szöveg nem kíván semmiféle „szeparatista” értelmezést sugallni, amit esetleg hozzá lehetne keverni az autonómia ezen elveihez, egyértelműen kimondja, hogy a regionális hatóságoknak az állam felé fennálló kötelezettségei magukban foglalják ez utóbbi *egységét, szuverenitását és terület integritását*.

26) Ez a további bekezdés tartalmaz egy emlékeztetőt, amely kimondja, hogy tiszteletben kell tartani a jogállamiságot és az állam terület szerveződését, és a tiszteletnek kell áthatnia a különböző hatalmi szintek közötti illetve az állampolgárokkal fennálló kapcsolatokat.

Ez a kölcsönös és intézményközi tisztelet elsődleges feltétele az államon belüli harmóniának és kohéziónak.

27) A regionális hatóságok kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy biztosítsák az alkotmányból illetve a jogszabályokból fakadó feladataik teljesítését. Így a regionális hatóságok kötelesek proaktív hozzáállást tanúsítani abban, hogy a gyakorlatban érvényesítsék azokat a kötelezettségeket, amelyeket minden állam kiszab a szubnacionális hatóságokra vagy azokra, amelyeket felhív az elfogadásra.

28) A fejezet utolsó bekezdése a regionális hatóságok bevonásával foglalkozik az állam szükséges általános gazdasági és társadalmi kohéziójának megteremtésébe. Az államon belül élvezett autonóm hatáskörök ellenére a

regionális hatóságok nem valamiféle izolált struktúrák, amelyek „területi buborékban” működnek.

A mai világban, amelyre erőteljesen rányomja bélyegét az európaizálódás és a globalizáció, bármilyen harmonikus gazdasági és társadalmi fejlődés egy olyan államnak, amely célul tűzi ki, hogy összevethető életkörülményeket biztosítson valamennyi polgárának, és kiegyensúlyozott fejlődést tegyen lehetővé egész területén, logikusan konvergens intézkedéseket kell kidolgoznia minden, az adott államban működő hatóság részére, a szolidaritás szellemében és kiegészítve a központi kormány intézkedéseit.

Ezt figyelembe véve az állam partnereiként a regionális hatóságok a helyi intézményeikkel együtt ezeknek a törekvéseknek az első vonalában vannak. Ezt a megközelítést az a politika filozófia támasztja alá, amely szerint a régióknak az állammal együtt kell működniük, nem pedig izoláltan vagy éppen az állam ellenében.

1.5. A regionális önkormányzat védelme

29) A regionális hatóságok kötelesek tiszteletben tartani az állami struktúrákat, de ez a másik irányban ugyanúgy érvényes.

Ha a regionális hatóságokat az államok létrehozták és elismerték, megadták nekik a különböző mértékű erőforrásokat és kompetenciákat, a továbbiakban az is követelmény, hogy a regionális hatóságok fennmaradását

megfelelő mechanizmusok biztosítsák. Ebben az összefüggésben először is arra számítunk, hogy intézményi szintjüket „hivatalos” státusszá nyilvánítják, és az alkotmány vagy a jogszabályok alapján garantálják tartós fennmaradásukat.

Fennmaradásuk kizárólag egy későbbi alkotmányos vagy jogszabályi változtatás nyomán kérdőjelezhető meg.

30) Bár a demokratikus folyamatot tekintve ez egy logikus megközelítés, mivel egy központi hatóság elméletben bármikor visszavonhatja korábbi intézkedéseit és megreformálhatja az általa létrehozott regionális struktúrát, a következő bekezdés szellemében egyértelmű, hogy ezek kivételes hipotézisek, amelyeket egy ilyenfajta eshetőségnél teljes mértékben meg kell indokolni.

Bár nem létezik semmiféle intézményi „leállás”, ha bármilyen kísérletet tennének arra, hogy a regionális hatásköröket visszaemeljék központi szintre, ez ellentétben állna mind az autonómia szellemével, mind pedig a szubszidiaritás koncepciójával.

Ez támasztja alá azt a rendelkezést, hogy a regionális hatóságok jogosultak bíróság előtti jogorvoslatra annak érdekében, hogy *„szabadon gyakorolhassák a hatásköreiket, és tiszteletben tartásuk a nemzeti jogszabályokban lefektetett regionális önkormányzat alapelveit.”* Ezekben az esetekben a közigazgatási bírói testületek vagy alkotmánybíróságok illetékességgel kell, hogy rendelkezzenek arra, hogy

megakadályozzák a regionális hatóságok hatásköreinek csorbítását az állam részéről.

31. Emellett azt is javasolják, hogy a régiós határokat az állam ne változtathassa meg az érintett regionális hatósággal vagy hatóságokkal folytatott előzetes konzultáció nélkül. Ez magában hordozza a népszavazás formájában lefolytatott előzetes konzultáció lehetőségét is.

Kétségtelen, hogy itt a hivatkozás a regionális hatósággal folytatandó konzultációra, nem pedig ez utóbbi egyetértésére vonatkozik, de azt feltételezzük, hogy a meglévő demokratikus politikai gyakorlat kizár minden olyan intézkedést, amelyet a regionális hatóság és az ott élő állampolgárok elutasítanak.

2. Regionális testületek és nemzetközi szervezetek (regionális demokrácia)

2.1. Önszerveződés

32) Ennek a valójában eléggé általánosságban megfogalmazott bekezdésnek az az üzenete, hogy amennyiben az alkotmány és/vagy valamelyik állam törvénye alapján a regionális hatóságok maguk határozzák meg „belső szervezetüket, beleértve a jogszabályokat és az intézményeket is,” ezt tartalmilag és formálisan is a lehető legszélesebb körben kell megadni.

Ez úgy értelmezendő, hogy amennyiben egy állam elismerte a regionális autonómia elvét, a regionális hatóság részére szabad kezet kell adnia annak a meghatározásában, hogy véleménye szerint mi a legcélszerűbb módja intézményei, testületei és működési eljárásai megszervezésének.

Ellentmondásos lenne, ha az állam a regionális hatóságoknak először autonómiát adna, aztán pedig kioktatná őket arról, hogy azt miként használják fel.

Kizárólag az alkotmány vagy a törvények által megszabott korlátozások alapján határozhatók meg az ellenőrzési kompetenciák vagy szabályok.

Az „Önkormányzat” minden magára valamit is adó regionális autonómia számára alapelv.

2.2. Regionális testületek

33-35) Ezeknek a bekezdéseknek az elolvasása világossá teszi, hogy egész sor alternatív lehetőség adódik a regionális testületek összeállításának szabályozására, akár közgyűlésekről, akár végrehajtó testületekről van szó.

Amint a Referenciakeret bevezetője kimondja: *„Ami regionális entitások döntéshozó testületeit, így tehát a demokratikus képviseletet illeti, előnyben kell részesíteni a közvetlen, titkos szavazást, de a tagok más módon történő kiválasztását sem lehet kizárni (például a regionális entitást képviselő testületek tagjainak közvetett megválasztását).”*

Ezért azzal számolunk, hogy a közgyűléseket „közvetlenül, szabadon és titkos választójog alapján” választják meg, és abban a néhány országban, ahol a területi hatóságok közgyűléseit közvetett módon alakítják meg, „a területhez tartozó helyi önkormányzati hatóságok lakosság által választott tagjai közvetett módon választanak, saját maguk közül.”

A második lehetséges rendszer kizárólag azért fogadható el, mert a helyi szintű választás közvetlen demokratikus legitimitációt hordoz, ezt követően a választott képviselőket a regionális szintre delegálják.

A szöveg a továbbiakban azt is tartalmazza, hogy a közgyűlési tagok demokratikus megválasztásának elve, legyen szó közvetlen vagy közvetett választásról, semmilyen módon nem akadályozza a részvételi demokrácia más formáinak alkalmazását, amennyiben ezt a törvény lehetővé teszi, például lakossági gyűlések vagy népszavazás formájában.

A regionális hatóságok végrehajtó funkcióit illetően ehhez hasonlóan kétféle rendszerrel számolunk amikor arról van szó, hogy milyen fajta felügyeletet gyakoroljanak azok a közgyűlések, amelyeknek ezek a végrehajtó testületek felelnek.

Ha a végrehajtó testület a közgyűlésből származik, a közgyűlésnek felelős a tevékenységéért, a törvény által előírt feltételek és eljárások szerint.

Másrésről, ahol a végrehajtó testületet közvetlenül a lakosság választja meg, *„nem feltétlenül szükséges, hogy az a képviselőtestület közgyűlésének felelős legyen, de ebben az esetben is számot kell adnia a tevékenységéről.”*

Látni fogjuk hogy a két helyzet közötti különbség a végrehajtó testület tagjainak a legitimációján nyugszik, amely a lakosság általi közvetlen választás esetében a tagjai számára olyan lakossági, demokratikus alapot biztosít, amely egyenértékű vagy akár erősebb is a regionális közgyűlés tagjaiénál.

2.3. A hivatalhoz kapcsolódó feltételek

36) Ez a bekezdés több alapelvet tartalmaz a megválasztott tagok hivatali feltételeivel kapcsolatban, akik - ahogyan azt a demokrácia megköveteli - valódi szabadsággal kell, hogy rendelkezzenek politikai véleményük kifejezésre juttatására, és meg kell kapniuk azokat az anyagi feltételeket, amelyek feladataik ellátásához szükségesek, illetve szükség van biztonsági garanciák rendszerére is, amely megengedi szankciók alkalmazását a törvény védőszárnyai alatt.

A „juttatások” és/vagy pénzbeli költségtérítések rendszere azokra a kiadásokra, amelyek a hivatal gyakorlása során merültek fel, legyen szó a végrehajtó testület vagy a közgyűlés tagjairól, mindig kényes témának számít a világ minden országában, ezért az elfogadott szöveg óvatos ajánlást fogalmaz meg arról, hogy ez a kompenzáció legyen „megfelelő”. Ez nagyon széles teret biztosít a megítéléshez.

Ez a szöveg ugyanakkor egyértelműbb vezérfonalat ad a kompenzáció megállapításához. A „*hivatal gyakorlása során kieső jövedelem teljes vagy részleges kompenzálására*” utal [amelyet a választott képviselő szenved el], azzal a további kritériummal, hogy „*javadalmazás jár az elvégzett munkáért, beleértve a megfelelő szociális jóléti védelmet.*”

Azt is javasolják, hogy törvénnyel határozzák meg azokat a feladatokat és tevékenységeket, amelyek összeférhetetlenek a képviselői hivatallal. Ez azt jelenti, hogy a regionális képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat, akár a választhatóságra, akár a hivatal elfoglalására vonatkoznak, előre meghatározott, átlátható jogi alapon kell meghozni.

37) Ez a bekezdés azt a fontos problémát taglalja, hogy milyen szankciókat lehet alkalmazni a regionális választott képviselőkkel szemben. Bár természetesen szankcionálni kell azokat a regionális képviselőket, akik valamiben vétkesnek bizonyulnak, a panaszolt magatartást törvényben kell meghatározni (*nulla poena sine lege*), a kiszabott szankcióknak pedig arányban kell lenniük mind az elkövetett vétséggel, mind pedig azzal az érdekléssel, amelyet a felügyeleti hatóság védeni kíván.

Végül, de nem utolsósorban, kimondják, hogy a szankciókat „*bíróság előtt felül lehet vizsgálni.*”

Mondani sem kell, a cél itt az, hogy elkerüljünk mindenféle önkényes fellépést ebben a témában, akár a központi hatóság oldalán, akár pedig a regionális hatóság oldalán egy olyan

regionális képviselője ellen, akit szabálytalan vagy törvénytelen cselekményekkel vádolnak.

A szankciók semmilyen körülmények között nem kapcsolódhatnak politikai véleményekhez, kivéve ha ezek törvénytörések.

Ezért a minimálisan elvárt követelmény a bírósági felülvizsgálat független rendszere, az intézményen kívüli fél által.

A bíróság előtti felülvizsgálat természetesen azt jelenti, hogy a vádlottnak egy független és pártatlan „bíró” előtt kell felelnie tetteiért, aki tiszteletben tartja a védelem jogait, általánosabb értelemben pedig a „tisztes tárgyaláshoz” fűződő jogokat, Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai Egyezményben foglaltak szerint.

A bekezdés végén lévő rendelkezés, amely kimondja, hogy a felfüggesztés és az elbocsátás kizárólag „*kivételes esetekben*” alkalmazható, egyértelműen azt jelzi, hogy ezeket a szankciókat, amelyek a legsúlyosabb eszközt jelentik a választott képviselőkre kiszabható büntetések eszköztárában, óvatosan és körültekintéssel kell alkalmazni.

2.4. Regionális közigazgatás

38-39) Ezek a „Regionális közigazgatás” címet viselő bekezdések azokat az emberi és pénzügyi erőforrásokat taglalják, amelyekkel bármelyik regionális hatóságnak

rendelkeznie kell ahhoz, hogy eleget tudjon tenni feladatának, és gyakorolhassa az állam által neki adományozott vagy delegált hatásköröket.

Azt mondják ki, hogy egy hatékony közigazgatási struktúra, amely megfelel az ország gyakorlatának és szokásainak, képzett személyzettel, a megfelelő pénzügyi erőforrásokkal, alapvetően fontos ahhoz, hogy a hatalomgyakorlásnak ez a szintje jól funkcionáljon, amely *„szabadon meghatározhatja”* a teljes hatékonyság elérése érdekében létrehozandó keretrendszert, struktúrákat, szervezeti jellemzőket és testületeket. Ezt természetesen azon törvény előírásainak megfelelően kell elvégezni, amelyet az állam a szubnacionális hatóságok közigazgatásának szabályozására hozott.

40) Ez a harmadik bekezdés olyan elveket sorol fel, amelyek a *„regionális hatóságok személyzetének szolgálati feltételeit”* határozzák meg.

Mindenekelőtt ezeket a feltételeket az országban hatályos, a közszolgáltatásra vonatkozó követelmények alapján kell modellezni. Általánosságban megemlítik még a hatékony közszolgálat néhány alapelvét is, mint például azt a követelményt, hogy *„jól képzett személyzetet vegyenek fel érdem és alkalmasság alapján.”*

Mindezekért cserében a hatóságok személyzetének kellő színvonalú szolgálati feltételeket kell élvezniük, így *„megfelelő képzési lehetőségeket, javadalmazást és karrierkilátásokat.”*

Minden egyes regionális hatóság maga kell, hogy eleget tegyen ezeknek az alapelveknek, amelyek általános jellege nem zárja ki a regionális közszolgáltatól megkövetelt pontos standardokat.

2.5. Helyes kormányzás

41) Jellemző, hogy az első olyan tényező, amelyet meg kell említeni ezen a címen az a törekvés, hogy kidolgozzák a polgárok bevonásának politikáját a közügyek vitelébe. A mai polgárokat már nem úgy tekintik, mint a közigazgatás passzív alanyait, hanem mint olyan személyeket, akik aktívan részt vesznek a közigazgatásban, és akiket többféle módszerrel kell ösztönözni arra, hogy a választásokon kívül is játsszanak szerepet a közügyek vitelében.

Ez a részvételi demokrácia arra hivatott, hogy áthidalja azt a szakadékot, ami gyakran fennáll a hatóság és a lakosság között, elősegítse a kormányzat közelítését a néphez.

Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a Kongresszus több alkalommal is tett erőfeszítéseket annak érdekében, hogy elősegítse a polgárok részvételét a helyi és regionális közéletben.

Például a 91 (2000) számú, a felelős állampolgári magatartásról és a közéletben való részvételről szóló Határozatban újrafogalmazta egy ilyen politika vezérelveit, hangsúlyozva, hogy *„a polgári jogokon alapuló*

demokratikus politikához olyan polgárookra van szükség, akik politikailag érettek, érdeklődnek a közügyek iránt, demokratikusan gondolkodnak és tudatában vannak az általuk is viselt politikai felelősségnek... A jó demokratikus polgár azért is felelős, hogy folyamatosan tájékozódjon a politikai fejleményekről, hozzájáruljon a tájékozott közvélemény kialakításához és a társadalom aktív, elkötelezett tagjaként vegyen részt a politika eseményekben.

A civil szervezetekről, a helyi és regionális demokráciáról szóló 139 (2003) sz. ajánlásában a Kongresszus ismét kiemelte, hogy *„a helyi, regionális hatóságok és a civil szervezetek önkéntesen létrehozott partnerségei segítenek a helyi és regionális demokrácia és az állampolgári részvétel megerősítésében azzal, hogy csökkentik a távolságot a hatóságok és a polgárok között, és gondoskodnak arról, hogy minden szempontot és érzékenységi területet figyelembe vegyenek... ezeknek a partnerségeknek a legitimitása annak a szükségességéből fakad, hogy a döntéshozatalt közelebb vigyék a polgárokhoz, és kibővítsék a konzultáció, a tájékoztatás és a polgári részvétel mechanizmusát, figyelemmel arra is, hogy a helyi és regionális kormányzás új formáit valósítsák meg.*

42-43) Ezek a bekezdések azt vázolják fel, hogy a mai világban mik a jó kormányzásnak azok a követelményei, amelyek elméletben, de még inkább gyakorlatban a hatóságok alapját kell, hogy jelentsék a jövőben, amennyiben hatékonyságra törekcsenek, vagyis a

közérdek költséghatékony képviselte és a lakosság szolgálata.

Ennek megfelelően több kritériumot is említenek, például a jól előkészített és tájékozott döntéshozatalt, az értékelési kultúrát és a célokon alapuló menedzselést, ami magában foglalja a *„rugalmasságot, a nyitottságot, az átláthatóságot, a részvételt és a nyilvános elszámoltathatóságot.”*

Ezeknek a koncepcióknak az összegzésekor a bekezdés megerősíti, hogy milyen fontosak a *„helyes közigazgatás és a jó minőségű közszolgáltatások.”*

3. Finanszírozás

3.1. Erőforrások

44) Ez a regionális hatóságok finanszírozásáról szóló fejezet azon a régi felismerésen alapszik, hogy a politikai egészség nem választható el a pénzügyi egészségtől. A pénzügyi autonómia koncepcióját úgy definiálják, mint a kiadások saját forrásokból történő finanszírozásának képességét.

A cél az, hogy a regionális hatóságokat képessé tegyék jogaik hatékony gyakorlására illetve feladataik hatékony ellátására.

Ennek a célnak az elérése érdekében két paraméter látszik elengedhetetlennek. Először is alapfeltétel, hogy legyen egy egyértelműen megfogalmazott keretrendszer, amely kijelöli

azokat az erőforrásokat, amelyekre a regionális hatóságok számíthatnak költségvetéseik és intézkedési terveik kidolgozásában. Másodsor, a regionális hatóságok adóztatási jogai nagyságrendileg meg kell, hogy feleljenek a regionális szintű hatóságok kompetenciáinak és feladatainak.

Miután meghatároztuk ezeket az általános követelményeket, a részletesebb kifejtést a következő három bekezdés tartalmazza.

45) Ez a bekezdés, amely az előző kiegészítése, megfogalmazza az autonómia elvét azoknak az erőforrásoknak az elosztásában, amelyek a regionális hatóságok rendelkezésére állnak az országban szokásos jogszabályi vagy alkotmányos feladatmegosztás alapján.

A regionális erőforrások kezelésének és felhasználásának ez szabadsága a regionális hatóságok kompetenciáinak gyakorlása és feladatainak teljesítése érdekében az elvet képviseli: azok az esetek, amikor az állam ad át bevételeket az általa eseti jelleggel vagy folyamatosan előre meghatározott szakpolitikák végrehajtására, a kivételt testesítik meg.

46) Ez a bekezdés fontos a regionális hatóságok pénzügyi és fiskális autonómiája szempontjából, mivel meghatározza, milyen fajta erőforrásokkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy el tudják látni a rájuk bízott hatásköröket - először illetve részben „*saját erőforrásokra*” támaszkodva, amelyeket saját belátásuk szerint használhatnak fel, ahogyan azt ebben és az előző bekezdésben kikötik.

Ezek a saját erőforrások különböző bevételekből származhatnak, pl. regionális adókból vagy díjakból, a felhasználásukat pedig a regionális hatóságok autonóm módon határozhatják meg, a jogszabály vagy az alkotmány által meghatározott kereteken belül.

Arra is számítanak, hogy ezeket a saját regionális erőforrásokat kiegészítik az állami adók egy meghatározott hányadával, amelyeket az állam saját regionális hatóságainak juttat az országban hatályos jogszabályok alapján, de szóba jöhetnek olyan nem célhoz kötött támogatások is, amelyeket az állam juttat a regionális hatóságoknak.

Nyilvánvaló lesz - a legtöbb államban pedig már most is az - hogy a regionális hatóságok bevételi költségvetésében kettős forrás van, egyrészt ezeknek a hatóságoknak a saját, önálló forrásaiból, másrészt pedig az állami erőforrások transzfereiből.

Ahogy a Miniszteri Bizottság megállapítja rendkívül átfogó Ajánlásában (2004) 1 a helyi és regionális szintek pénzügyi és költségvetési kezeléséről: *„A helyi és regionális finanszírozás átfogó rendszerének arra kell törekednie hogy megfelelő egyensúlyt állítson be egyfelől a pénzügyi transzferek, beleértve a támogatásokat és a befolyt adók országosan megállapított hányadát is, másfelől pedig a helyben kivetett adók és díjak között. Ennek az egyensúlynak döntési szabadságot kell adnia a bevételek és kiadások helyi prioritások szerinti beállításához, de azt is biztosítania kell, hogy a helyi szolgáltatások mindenképpen eleget tegyenek*

bizonyos minimális standardoknak, tekintet nélkül arra, hogy milyenek a helyi vagy regionális fiskális kapacitások.

Néhány kommentátor megfigyelte, hogy pénzügyi önállóság kizárólag akkor létezik, amikor ez erőforrások elegendőek olyan tevékenységek finanszírozásához is, amelyek túlterjednek a kötelező kiadások körén.

Tegyük hozzá ehhez, hogy minél nagyobb a saját bevételek aránya, annál reálisabb a regionális autonómia. Ebből pedig az következik, hogy a hatóságoknak nagyobb politikai felelősséget kell vállalniuk adófizető polgáraik felé.

De hát nem éppen ez az ára bármilyen autonómiának?

Ebben a témában még két másik standardra is fel kell hívni a figyelmet: a regionális hatóságok rendelkezésére álló erőforrások arányosak kell, hogy legyenek ezek kompetenciáival és funkcióival, ugyanakkor pedig bele kell férniük az állam által meghatározott jogi keretrendszerbe.

47) Ez a befejező bekezdés azt fogalmazza meg, hogy a megelőző bekezdésekben hivatkozott pénzügyi mechanizmusokat nem szabad egy fix időponthoz beállítani, máskülönben a rendelkezésre álló erőforrások nem feltétlenül fognak lépést tartani a regionális működést sújtó költséginflációval.

Ezért az ajánlás szerint ezek a pénzügyi erőforrások legyenek *„kellőképpen diverzifikáltak és teherbíróak ahhoz, hogy a célszerűen lehetséges legnagyobb mértékben lépést tudjanak tartani a feladataik ellátásához szükséges költségek valós összegének alakulásával.”*

Ezen túlmenően a Kongresszus határozata a regionális közpénzügyi politikákról (265 (2008) Határozat) kimondja, hogy *„a pénzügyi rendszerek, ésszerű mértékű stabilitást adnak a régióknak, ugyanakkor pedig lehetővé teszik a számukra, hogy lépést tartsanak a feladataik ellátásához szükséges költségek reálértékének alakulásával.”*

3.2. Pénzügyi kiegyenlítés és transzferek

48) Ez a bekezdés egy érzékeny problémát tárgyal: nevezetesen a jólét egyenlőtlenségét különböző regionális hatóságok között egyazon országon belül.

Figyelembe véve a regionális hatóságok rendelkezésére álló erőforrások egyenlőtlenségeit történelmi, földrajzi, népességbeli és éghajlati okok miatt, amelyek mind hatással vannak egy adott ország különböző regionális alkotóelemeire, pénzügyi mechanizmusok szükségesek a terület egyenlőség biztosítására.

Ennek az egyenlőségnek az alapja vagy az állampolgároknak az a joga, hogy egyenlő értékű szolgáltatásokat élvezzenek a teljes területen, vagy pedig a nemzeti egység

előmozdításának a szándéka, de lehetőleg mindkettő egyszerre.

Ezeket az egyenlőtlenségeket kizárólag pénzügyi kiegyenlítő mechanizmusokkal lehet orvosolni, és azzal, hogy konvergenciát érünk el a regionális hatóságok erőforrásai között, az állampolgárok javára.

A strukturális alapok európai politikája pontosan ezt teszi 27 tagállamának különböző régióiban.

Ezért ez a bekezdés azt ajánlja, hogy az államok olyan pénzügyi kiegyenlítő eljárásokat vagy ezekkel egyenértékű kompenzációs intézkedéseket hozzanak, melyek *„célja a potenciális finanszírozási források és a rájuk terhelt pénzügyi kötelezettségek egyenlőtlen elosztásának korrigálása.”*

Két tényező igazolhatja a pénzügyi kiegyenlítő mechanizmusok alkalmazását egy regionális hatóság megsegítése érdekében: (i) az alacsony fiskális potenciál, azaz adóbevétel, amelyet föl kell hozni például az országos átlag szintjére, valamint (ii) a regionális hatóságra háruló terhek egyenlőtlensége, például azért, mert az adott regionális hatóság távol eső, falusias környéken, vagy éppen magas hegyek között helyezkedik el, vagy azért, mert a városi koncentráció externális kiadásokat kényszerít ki, esetleg azért, mert a térséget társadalmi-gazdasági vagy szociális hátrányok sújtják az ország normál viszonyaihoz képest (pl. magas munkanélküliség).

A pénzügyi kiegyenlítés vagy a „vertikális” szolidaritás formáját ölti, ahol az állam „újraosztja” az erőforrásokat regionális hatóságai számára, vagy pedig a „horizontális” szolidaritás formáját, amely maguk a regionális hatóságok között jön létre, és ahol a leggazdagabb segíti a legszegényebbet, a legerősebb a leggyengébbet.

Bár az utolsó bekezdés motivációja érthető, mégis ellentmond a megelőző bekezdéseknek: azt mondja ki, hogy ezek a pénzügyi kiegyenlítő mechanizmusok összességében nem vezethetnek egyik regionális hatóság elszegényedéséhez sem, ami inkább jámbor reménynek hangzik, nem pedig gyakorlati, realiztikus kilátásnak.

A pénzügyi transzfereket jogi szövegekben vagy szabályozásokban kell kodifikálni, a *„regionális kompetenciákhoz kapcsolódó objektív kritériumok alapján.”* A cél ezek terjedelmének a meghatározása a regionális hatóságokra bízott különböző feladatok és fiskális potenciáljuk fényében, nem pedig redisztribúció az egyenlősítés kedvéért.

Végezetül, néhol redundáns megfogalmazásban, a következő bekezdések három további szabályt fogalmaznak újra.

Először is, az autonómia általános alapelvének megfelelően ott a regionális hatóság autonómiája, melynek alapján kapott vagy összegyűjtött erőforrásait szabad belátása szerint használhatja fel.

A második alapelv bizonyos mértékig újrafogalmazza az elsőt, bár azzal a megállapítással módosítva, hogy *„a regionális hatóságoknak juttatott támogatásokat a lehetséges legnagyobb mértékben célhoz kötöttség nélkül kell adni.”* Más szóval, a támogatásokat kizárólag akkor lehet célhoz kötni, ha ezt a szabályok kifejezetten megengedik, mint projekt támogatási mechanizmust.

A harmadik alapelv a döntéshozó felelőssége: amennyiben az állam úgy dönt, hogy kompetenciáját egy regionális hatóságra ruhazza át, el kell fogadnia ennek a következményeit, ugyanakkor gondoskodnia kell a megfelelő kompenzációs erőforrásokról is.

Meg kell jegyezni, hogy az ezekben a bekezdésekben foglalt, a pénzügyi kiegyenlítésről szóló kritériumok valójában ugyanazt a filozófiát tükrözik, mint amelyet a Miniszteri Bizottságnak a tagállamok részére tett ajánlása a helyi adóztatásról, a pénzügyi kiegyenlítésről és a helyi hatóságok részére juttatott támogatásról (Rec2004).

Egyebek mellett ez az ajánlás arra a módszerre hivatkozik, melynek segítségével felbecsülhető a pénzügyi kiegyenlítés és a megfelelő mechanizmusok költségigénye.

„Ezeket a rendszereket úgy kell kialakítani, hogy legalább részben kiegyenlítsék a helyhatóságok pénzügyi erejét, hogy - amennyiben úgy döntenek - képesek legyenek nagyjából azonos tartalmú és színvonalú szolgáltatásokat nyújtani,

hasonló helyiadó-terhek mellett.” (az ajánlás 2b pontjának 2. bekezdése).

3.3. Hitelfelvétel

53) Azt javasolják, hogy ezt a pénzügyi technikát engedélyezzék a regionális hatóságok számára, hogy ki tudják egészíteni erőforrásaikat. Ez a bekezdés a tőkepiacról történő beruházási célú hitelfinanszírozásról szó. Az arányosítást illetően figyeljük meg azt az (egészséges és logikus) korlátozást, amely szerint szokásos működési kiadásokat nem szabad hitelfelvétellel finanszírozni, mivel ezt az eszközt a beruházások hosszú távú finanszírozására kell fenntartani. Azt is figyeljük meg, hogy számos állam felügyeli ezeknek a hitelfelvételeknek (vagy más, ezekhez hasonló erőforrásoknak) a hatását a regionális hatóságok eladósodottságára. Előfordul, hogy eltérő szabályok vonatkoznak ezen a területen a „belföldi” hitelfelvételre és a külföldi piacokról felvett hitelekre.

A Miniszteri Bizottság Rec(2004)1 számú Ajánlásának már idézett 24. pontja a tagállamok számára a helyi és regionális szintű pénzügyi és költségvetési gazdálkodásról a következőket mondja ki: *„Általánosságban a helyi és regionális hatóságok csak olyan esetben legyenek jogosultak hitelt felvenni, ha arra beruházási kiadások, nem pedig működési költségek finanszírozása miatt van szükség. Az adósság szintjét a hatóság saját forrásaihoz, ezek mértékéhez, stabilitásához és várható alakulásához viszonyítva lehet megállapítani.*

4. Nemzeti és nemzetközi kapcsolatok

54) Ezek a bekezdések a regionális hatóságok hatásköreit és intézkedési lehetőségeit vázolják, a hatóságok más szintjeivel együtt, mind belföldi, mind pedig külföldi szinten.

A regionális hatóságok szövetségeket hozhatnak létre tevékenységük koordinálására és érdekeik védelmére. Itt az egyesülési szabadság elvének a megjelenését láthatjuk regionális intézményi szinten.

Mi több, mindez teljesen összhangban van a jelenlegi kontextussal, ahol azt láthatjuk, hogy interregionális kooperáció van kialakulóban az Európa Tanács különböző államai között.

A hatóságok nemzeti szinten, de akár nemzetközi szinten is együttműködhetnek; ezt a következő mondat teszi egyértelművé: *„A regionális hatóságok olyan nemzetközi szervezetek tagjai is lehetnek, amelyek regionális hatóságok együttműködését szolgálják.”* Ezt a jogot csak az korlátozza, hogy tevékenységüknek olyan témákra kell irányulnia, amelyek a kompetenciájukba tartoznak, és természetesen megfelelnek a jogszabályoknak.

55) Ezt figyelembe véve logikus, hogy a regionális hatóságoknak engedélyezniük kell, hogy részt vegyenek a széles körben értelmezett európai intézmények munkájában. Mind az Európai Unió, mind az Európa Tanács több, a

regionális kérdésekkel foglalkozó konzultatív fórumot és hálózatot hozott létre. Ezért ez a bekezdés lehetővé teszi a regionális hatóságoknak, hogy részt vegyenek európai kérdések megvitatásában, természetesen *„abban a mértékben, amennyiben a nemzeti és/vagy európai jogszabályok lehetővé teszik.”*

Ez történhet a regionális hatóságok közvetlen részvételével, illetve közvetett részvétel formájában, olyan testületeken keresztül, amelyeket a képviselőik számára hoztak létre.

56) Ez a bekezdés megnyitja az utat a határokon átnyúló együttműködéshez, amelyet már ma is aktívan folytat számos regionális hatóság. Még eszközrendszert is létrehoztak ezzel a céllal.

Ezeket a határokon átnyúló vagy nemzetközi tevékenységeket nem csak a belföldi jogszabályok által megszabott keretekhez kell igazítani, hanem az állam nemzetközi vállalásaihoz, illetve általánosabb értelemben az egyes ország külpolitikájához is.

RECOMMENDATION 282 (2010)¹

Follow-up by the Congress to the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)

1. The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe welcomes the substantive discussions held at the 16th Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government in Utrecht on 16 and 17 November 2009, which confirmed member governments' commitment to continuing and further developing the Council of Europe's activities in the field of local and regional democracy.

2. The Congress notes that the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207) and Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) (CETS No. 206) were signed by a large number of countries during the conference, bearing witness to this commitment. It sincerely hopes that other signatures will follow shortly.

¹ Debated and adopted by the Congress on 18 March 2010, 2nd Sitting (see Document CG(18)7, explanatory memorandum), rapporteurs: K. Andersen (Denmark, R, ILDG) and J.-C. Frécon (France, L, SOC).

3. In view of the growing importance of the regional tier of governance, it believes that the Reference Framework for Regional Democracy, which the ministers responsible for local and regional government took note of at the conference, is a major initial step in the process of strengthening regional democracy.

4. It is therefore pleased by the ministers' recommendation that the Congress and the Parliamentary Assembly use the reference framework when considering institutional and governance reforms at the regional level and by the inclusion of the text in the conference final declaration.

5. The Congress also welcomes the report by Ms M. Kiviniemi, Minister of Public Administration and Local Government of Finland, on enhancing the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy, which is a major contribution to discussion of the subject.

6. The Congress would nevertheless like to draw attention to the joint position it adopted with the Parliamentary Assembly regarding the document, underlining, in particular, the importance of the diversity of the Council of Europe's political organs, which is a mark of its originality and the uniqueness of its contribution.

7. At the same time, the Congress supports the Kiviniemi report's proposal that co-operation with the

European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) be stepped up as regards monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government (STE No. 122). With reference to Committee of Ministers Statutory Resolution CM/Res(2007)6, the Congress will continue to give top priority to its monitoring activities and believes there is a need for the CDLR to follow up the resulting recommendations at intergovernmental level.

8. In the light of the above, the Congress asks the Committee of Ministers to:

- a. take note of these comments on the Kiviniemi report and to continue guaranteeing the diversity of the organs and activities of the Council of Europe which are its key asset in the field of local and regional democracy, while also ensuring a level of inter- and intra-institutional co-operation that enables tangible results to be achieved;
- b. encourage member governments to take account of the Reference Framework for Regional Democracy when formulating policies for the regional level or in the context of relevant institutional reforms;
- c. sign up to the provisions of the Utrecht Final Declaration with regard to European Local Democracy Week and to support and encourage the activity, in particular by promoting the event and its results among governments of member states.

REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS

on 19 April 2011 at the 1112th meeting of the Ministers' Deputies

CM/Cong(2011)Rec282 final - 21 April 2011

“Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)”— Recommendation 282 (2010) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

1. The Committee of Ministers has given careful consideration to Recommendation 282 (2010) on “Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)”, which it has brought to the attention of the governments of member states and has sent it to the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) for comments.

2. In the course of its examination, the Committee has taken due note of the comments of the Congress on the report “How to enhance the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy?” (the Kiviniemi report), which was presented to the 16th session of the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government. The Committee is committed to the Council of Europe's

institutional structure, in which the Congress plays an important role. In this connection, it refers to its 1103rd meeting (19-20 January 2011), where it adopted a revised version of the Statutory Resolution and of the Congress Charter. It encourages the Congress to continue its activities aimed at strengthening local and regional democracy at the pan-European level. It considers that a high level of interinstitutional co-operation within the Council of Europe will make an effective contribution to achieving this objective. This is even more necessary in the context of the reform process currently under way, one of the aims of which is to ensure that the activities of the Congress contribute more to the Organisation's fundamental objectives.

3. The Committee notes that the Utrecht Declaration specifically invites the Congress to participate in a certain number of activities, and welcomes the fact that the Congress has responded positively to these invitations.

4. The Committee of Ministers encourages the governments of member states to take account of the Reference Framework for Regional Democracy in connection with policies and reforms, as proposed in paragraph 8 b. of the recommendation. It recalls that the Framework was prepared jointly by the Congress and the CDLR as "a useful and practical reference for those considering institutional reforms and governance at the regional level, as well as for the Parliamentary Assembly and the Congress in their work".

5. Turning to the possible role of intergovernmental co-operation as part of the follow-up to Congress recommendations connected with monitoring, the Committee notes that this is one of the numerous aspects which should be considered in the context of the general review of the monitoring of the European Charter of Local Self-Government being carried out by Mr Chaves, the Spanish Minister for Local and Regional Policy. The Committee of Ministers will consider the conclusions of this review in due course.

6. Finally, the Committee welcomes the decision to make "human rights at local level" the main theme of the 2011 European Local Democracy Week and encourages all those concerned to contribute to the successful outcome of this initiative.

Az Európa Tanácson belüli regionális hatóságok, jellegüktől és intézményi jellemzőiktől függetlenül, referenciákkal és alapelvekkel rendelkeznek, demokratikus felépítésüket, szervezetségüket, kompetenciáikat és saját erőforrásaikat, az államban elfoglalt helyüket, más hatóságokkal és a polgárokkal fenntartott kapcsolataikat illetően.

A dokumentum politikai értéke és a benne foglalt hivatkozások jogosultsága nem csak annak eredménye, hogy az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatósági Miniszteri Konferenciája ezt a szövegváltozatot hagyta jóvá (2009. november 16-án Utrechtben tartott ülésén), hanem annak is, hogy tartalmát jelentős mértékben inspirálta az úgynevezett Helsinki elvek és a Kongresszus által 2008-ban elfogadott Regionális Demokrácia Európai Chartájának tervezete.

E valóságos kodex, mely a regionális entitások jogairól és kötelezettségeiről szól, arra hivatott, hogy átmenetet képezzen a központi kormányzat és az alap (helyhatóságok) között, két fő funkciót betöltve. Az első, hogy inspirációt nyújtson azoknak az országoknak, melyek regionális hatóságokat kívánnak létrehozni vagy megreformálni. A második pedig az, hogy politikai hivatkozási alapelvek tárházául szolgáljon, amelyre a Kongresszus, az Európa Tanács tagállamaiban, a regionális demokrácia állapotát történő megfigyelései során támaszkodhat.

www.coe.int

Az Európa Tanács a kontinens vezető emberi jogvédelmi szervezete. 47 tagállama van, melyek közül 28 az Európai Unió tagja. A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa az Európa Tanács egyik szerve, melynek feladata a helyi és regionális demokrácia erősítése a 47 tagállamban. Két kamarából – a Helyi Önkormányzatok Kamarája és a Régiók Kamarája – valamint három bizottságból áll, és több mint 200 000 helyi és regionális önkormányzat 648 választott tisztségviselőjét képviseli.