

*Xabier Ezeizabarrena**

A KISEBBSÉGI AUTONÓMIA ÉS AZ ÖNRENDELKEZÉS BELSŐ VETÜLETEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN: RÖVID ÖSSZEHAONLÍTÓ ELEMZÉS BASZKFÖLDRŐL

1 Bevezetés

E tanulmány célja, hogy általános és összehasonlító módon szemléltesse az autonómia és önrendelkezés kérdéskörét az EU tágabb keretein belül, és hogy Baszkföldnek a spanyol rendszeren belüli különös példájára és helyzetére reflektáljon.

Manapság az önrendelkezés fogalma összekapcsolódik a legújabb politikai értelmezés szerinti ún. döntési joggal az autonómia valamely szintjével rendelkező számos nemzet körében. Többek között, Katalónia, Baszkföld, Skócia,¹ Québec² vagy Flandria politikai igényei jelentőséggel bírnak a tekintetben, hogy az önrendelkezés kérdéskörét megérthessük az autonómia és szuverenitás összefüggéseit taglaló komplex viták tükrében.³

* A San Sebastian-i Ügyvédi Kamara tagja, jogi PhD, Alkotmányjogi és közigazgatási jogi tanszék oktatója, Baszkföldi Egyetem és Deusto Egyetem, bcpecsaj@ehu.eus.

¹ Különösen az Egyesült Királysággal lefolytatott tárgyalásokkal elért önrendelkezésről szóló népszavazás sorolható ide, amelyet 2014. szeptember 18-án tartottak. Keating, Michael: *The independence of Scotland*. Oxford: Oxford University Press. 2009.

² Québec önrendelkezéséről szóló hivatalos népszavazást rendezett 1995. október 30-án. Ld. Gagnon, Alain: Constitutional referendums and the democratic challenges: Canada as a role model? In: *Naciones y Estados en el siglo XXI: democracia y derecho a decidir*. [Cuadernos 11]. Donostia San Sebastián: Revista Internacional de Estudios Vascos. 2015.

³ Ld. Carrillo, José Antonio: Sobre el pretendido „derecho a decidir”. In: *Derecho Internacional contemporáneo. El Cronista del Estado social y democrático de Derecho* 33 2012. Ld. még Turp, Daniel – Sanjaume Calvet, Marc (eds.): *The emergence of a democratic right to self determination in Europe*. Brussels: Centre Maurice Coppieters. 2016. Ruiz Vieytes, Eduardo: Regulando el derecho a decidir: una propuesta, en *Naciones y Estados en el siglo XXI*. In: *Cuadernos RIEV 11, Eusko Ikaskuntza*. 2015, 226.

Ebben az értelemben, az önrendelkezéshez való jognak történelmi és politikai gyökerei vannak, amelyeket egyre inkább elismernek és jogszabályokkal aktualizálnak nemzetközi vagy nemzeti keretek között.⁴

2 Az önrendelkezés elméleti megközelítése

Az 1966-ban elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát megelőzően, 1945-ben az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 1. cikk (2) bekezdésében és az 55. cikkében hivatkozott az önrendelkezéshez való jogra. A nemzetközi jog valóban úgy tekinti, hogy egy állam attól még, hogy nem ismerik el, fennállhat az állameismerés deklaratív elmélete⁵ szerint, főképp új nemzetközi realitások elismerésével.⁶ Verdross például egyértelműen ezt vallja, és ezen az állásponton volt már 1966 előtt is.⁷

Közben Mancini a nemzeti alkotmányjog különös jelentőségére hívja fel a figyelmet:

⁴ Ld. Guimón, Julien: *El derecho de autodeterminación. El territorio y sus habitantes*. Bilbao: Universidad de Deusto. 1995. Emlékeztet arra, hogy Karl Marx 1848-ban Lengyelország és Írország vonatkozásában hivatkozott erre a jogra. Van még egy fontos utalás Wilson elnök az Egyesült Államok Kongresszusához intézett nyilatkozatára az első világháború után, 1918. január 8-án. Letöltés helye: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp, letöltés ideje: 2020.11.23.

Az Egyesült Államok Függetlenségi Nyilatkozata (1776. július 4.) felvette az inspiráló önrendelkezési elveket és a francia forradalom mozgalmának többi alapelvét is. Ld. Thurer, Daniel – Burri, Thomas: *Self Determination*. Oxford: Max Planck of Public International Law, University of Oxford. 2008. Letöltés helye: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e873>, letöltés ideje: 2020.11.23.

⁵ Az ENSZ adatai szerint az új államok elismerésének nagyon figyelemre méltó fejlődése figyelhető meg az ENSZ rendszerében: In 1945 the UN had 51 members; 1950: 60 members; 1960: 99; 1970: 127; 1980: 154; 1990: 159; 2000: 189; 2011: 193. Letöltés helye: <https://www.un.org/en/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present/index.html>, letöltés ideje: 2020.11.23.

⁶ Verdross, Alfred: *Derecho Internacional Público*. Madrid: Aguilar. 1957, 88.

⁷ Uo. 94.

„Az alkotmányjognak fontos szerepe van az elszakadás-párti vitákban: anélkül, hogy a politikai folyamatba beavatkozna, a demokratikus logika szabályai szerint szabályok felállításával mederbe terelhet egy elkerülhetetlenül konfliktust provokáló folyamatot, amely gyakran érzelmeiktől és irracionálissal terhes.”⁸

Az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (*International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR*), valamint az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa komolyan hozzájárult az önrendelkezéshez való jog fejlődéséhez. Tulajdonképpen az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa jogosult az ICCPR betartását ellenőrizni és elősegíteni, amelynek 1. cikke mondta ki és ismerte el az önrendelkezéshez való jogot a mai nemzetközi jogban. Továbbá az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) 21. cikk (3) bekezdése elismeri a nép jogát, hogy eldöntse milyen politikai berendezkedést választ demokratikus keretek között.⁹

A főbiztos közvetlenül az ENSZ főtitkárára támaszkodik és megbízatását az ENSZ Alapokmányának 1., 13. és 55. cikke alapozza meg, illetve az 1993. december 20-i bécsi nyilatkozat és cselekvési program (48/141. sz. határozat) hozza létre az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa hivatalát (*Office of the High Commissioner for Human Rights - OHCHR*).¹⁰ Az OHCHR és az Emberi Jogi Központ 1997. szeptember 15. óta egységes szervként működik. Ezen intézményi szempontok is aláhúzzák egyfelől az önrendelkezés, másfelől az emberi jogok megfelelő gyakorlása és tisztelete közötti kapcsolatot.¹¹

⁸ Mancini, Sussana: Secession and self-determination. In: Rosenfeld, Michel – Sajó András (eds.): *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press. 2012, 500.

⁹ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) 21.3 cikke: „A közhatalom tekintélyének alapja a nép akarata; ez az akarat egyenlő szavazati jog és titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján időszakonként tartandó tisztességes választáson kell, hogy kifejezésre jusson.”

¹⁰ A/51/950, 79.

¹¹ Ld. Kymlicka, William: Linking self-determination and Human Rights: comments on Peter Jones. In: Etinson, Adam (ed.): *Human Rights; moral or political?* Oxford:

Ezt a kapcsolatot emeli ki az ENSZ Közgyűlés 2625. (XXV). sz. határozata is, „Nyilatkozat az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés nemzetközi jogi alapelveiről” címmel, amely kinyilvánítja a népek egyenjogúsága és önrendelkezése elvének alfejezetében, hogy:

„Minden állam köteles arra, hogy az Alapokmány rendelkezéseivel összhangban közös és külön fellépés útján előmozdítsa az emberi jogok és alapvető szabadságjogok egyetemes tiszteletben tartását és betartását.”

továbbá, hogy

„...minden állam köteles tartózkodni minden olyan erőszakos cselekménytől, amely az egyenjogúság és önrendelkezés elvének kifejtésénél említett népeket az önrendelkezéshez, a szabadsághoz és függetlenséghez való joguktól fosztja meg.”

Azt a megállapítást, hogy az önrendelkezéshez való jog ténylegesen olyan pozitív jog,¹² amely összefügg a többi emberi joggal,¹³ egyértelműen megerősítette az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága által az ICCPR-hoz fűzött 12. sz. általános megjegyzésének 1. bekezdése (amelyet 1984. március 13-án fogadott el a 21. ülésén), illetve később a Nemzetközi Bíróság joggyakorlata is a Kelet-Timor önrendelkezésével kapcsolatban hozott döntésében:

Oxford University Press, 2016; Seymour, Michel: Secession as a remedial right. In: *Inquiry: An interdisciplinary Journal of Philosophy* 50 2007; Hannum, Hurst: *Autonomy, sovereignty and self-determination. The accommodation of conflicting rights*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press. 1990; Rethinking self-determination. In: *Virginia Journal of International Law* 34(1) 1993.

¹² Vidmar, Jure: Remedial secession in International Law: Theory and (Lack of) practice. In: *St. Antony's International Review* 6(1) 2010.

¹³ Keating, Michael: Self-determination, multinational states and the transnational order. In: Walt van Praag, Michael C. van (ed.): *The Implementation of the Right to Self-determination as a Contribution to Conflict Resolution*. Barcelona: UNESCO Catalunya, 1998.

„1. Az ENSZ Alapokmányának céljaival és elveivel összhangban, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 1. cikke elismeri minden nép jogát az önrendelkezésre. Az önrendelkezéshez való jog különös jelentőséggel bír, hiszen ennek megvalósulása az egyéni emberi jogok tényleges garantálásának és betartásának, továbbá e jogok előmozdításának és megerősítésének alapvető feltétele. Ennek érdekében fektették le az államok az önrendelkezéshez való jogot pozitív jogi rendelkezésként mindkét okmányban, elkülönülten és minden más jogot megelőzően az 1. cikkbe foglalva.”¹⁴

Ez kulcskérdés, mivel az önrendelkezéshez való jogot olyan helyzetekhez és eseményekhez köti, amelyeket a nemzetközi emberi jogok megsértése jellemez.¹⁵ Ruiz Vиейtez hangsúlyozza, hogy az önrendelkezéshez való jog nem pusztán egy emberi jog,¹⁶ hanem hasznos jogi eszköz is a konfliktusok elkerülésére és a demokrácia előmozdítására.¹⁷

¹⁴ UN Human Rights Committee: *CCPR General Comment No. 12: Article 1, The Right to Self-determination of Peoples*, Paragraph nr. 1. 13 March 1984. Letöltés helye: <https://www.refworld.org/docid/453883f822.html>, letöltés ideje: 2020.11.19.

¹⁵ Ruiz Vиейtez, Eduardo: *Réflexions sur la nature de l'autodétermination de la perspective des droits de l'homme*. In: *Les Cahiers du Centre de Recherche Interdisciplinaire sur la Diversité num. 3*. Montréal, Québec: CRIDAQ. 2012.

¹⁶ *Uo.* 35.

¹⁷ Az EJEB néhány ítélezési gyakorlata a baszk kérdésekkel és az emberi jogokkal kapcsolatban:

- European Court of Human Rights (ECHR), 2010. *Affaire San Argimiro Isasa v. Espagne (Requête no 2507/07), Arrêt 28 septembre 2010* [online]. Letöltés helye: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-100676>, letöltés ideje: 2020.11.23;
 - ECHR, 2012a. *Otamendi Eiguren v. Spain, Judgment of 16 October 2012 (47303/08)* [online]. Letöltés helye: <http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/001-113820?TID=nnyscnvaqh>;
 - ECHR, 2012b. *Case of del Rio Prada v. Spain (Application no. 42750/09) 10 July 2012* [online]. Letöltés helye: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112108>, letöltés ideje: 2020.11.23.
- Judgment of the ECHR Grand Chamber of 21 October 2013.
- ECHR, Judgment of 8 October 2013, Román Zurdo y otros v. Spain. ECHR, Judgment of 8-10-2013, Nieto Macero v. Spain. ECHR, Judgment of 12-11-2013, Sainz Casla v. Spain. ECHR, Judgment of 5 March 2013, Varela Geis v. Spain. ECHR, Judgment of 19-2-2013, García Mateos v. Spain;

Következésképp a mai nemzetközi jog kezdi az önrendelkezési jogot nem feltétlenül egy terület gyarmati jellegű státuszához kötve értelmezni, hanem egy meghatározott politikai közösség demokratikus akarata, önazonossága és önállósága kifejeződéséeként.¹⁸

MacCormick az önrendelkezéshez való jog, a szabadság és az autonómia közvetlen kapcsolatát tovább nyomatékosítja az egyéni és kollektív önrendelkezéssel kapcsolatos nézetei kifejtésében:

„Tehát az önrendelkezés végső soron minden elfogadható szabadság és autonómia elképzelés nélkülözhetetlen része, az önrendelkezés kettős értelemben azt jelenti, hogy egyfelől az egyéni önrendelkezés teret kell, hogy kapjon egy politikai közösségen belül, másfelől a közösség kollektív önrendelkezését minden külső dominanciától mentesen kell tudnia gyakorolni.”¹⁹

Michalska szintén utal az önrendelkezéshez való jog és az emberi jog nemzetközi fogalma közt fennálló közvetlen kapcsolatra:

„A nemzetközi jog azon kötelezettségét, hogy védelmezze a különféle jogokat és szabadságjogokat a belföldi kapcsolatokban maguk az emberi jogokra vonatkozó egyezmények írják elő.”²⁰

Bengoetxea az *önrendelkezési jog* és az egyéni, illetve a demokratikus szabadság kapcsolatát a kollektív politikai identitás körében állapítja meg:

– Judgment ECHR of 31 May 2016, Beortegui v. Spain, (Application num. 36286/14).

¹⁸ Québec és Skócia helyzete egyértelmű. Megemlíthetjük a Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia önrendelkezési folyamatát is. Egy másik példa lehet Németország újraegyesítése.

¹⁹ MacCormick, Neil: Is nationalism philosophically credible? In: Twining, William (ed.): *Issues of Self-Determination, Enlightenment, rights and revolution series*. Aberdeen: Aberdeen University Press. 1991, 15.

²⁰ Michalska, Anna: Rights of peoples to self-determination in international law. In: *uo*. 86.

„Hogy miként támogatnám az önrendelkezéshez való morális-politikai jogot? Az önrendelkezés egy demokratikus alapelv, amely a személyes morális autonómia elvét kollektív szintre emeli. Ahogy az egyén szuverén módon dönt erkölcsi meggyőződéséről és magatartásáról, ugyanúgy a közösségek is szabadon és szuverén módon döntenek arról, hogy miként szervezzék meg magukat.”²¹²²

Bengoetxea hozzájárulása e témához igen releváns, mivel az önrendelkezéshez való jog leírásába beleveszi az EU fontos sajátosságait, figyelembe véve a tagállamok azon döntéseit, amelyek a szuverenitás és az emberi jogok megosztásának kérdését célozzák az Európai jogban, kiegészítve az Európai Bíróság (EUB) és az Emberi Jogok Európai Bíróság (EJEB) szerepével:

„Jean Monnet forradalmi elképzelése még jelentősebbnek bizonyul, miszerint a hagyományos nemzetállami szuverenitás egy részét egy magasabb szintű államközi intézményi berendezésnek engedjék át (nevezetesen az Európai Közösségnek). Az az elgondolás, hogy egyes állami hatásköröket és erőforrásokat közösen nagyobb intézményekben vonjuk össze, annak az elismerését segíti elő, hogy a szuverenitás fokozat kérdése, és mint olyan, megosztható.”²³

3 Autonómia és önrendelkezés az Európai Unióban

Az autonómia és az önrendelkezéshez való jog viszonya az EU tekintetében még összetettebb. A történelmi, intézményi és jogi keretrendszer, amelyet csak alkotmányjogi aspektusból vizsgálhatunk, még

²¹ Gregg, Benjamin: A socially constructed Human Right to self-determination of indigenous peoples. In: *Deusto Journal of Human Rights* 1 2016.

²² Bengoetxea, Joxerramon: Nationalism and self-determination: the Basque case. In: Twining 1991, i. m. 138.

²³ Uo. 142.

tágabban értelmezendő az uniós jog vonatkozásában, amely egyes hatáskörök elismerése révén új fejezetet nyit a „társ-szuverenitás” kérdésében.

Ez különösen fontos, ha figyelembe vesszük, hogy az EU nem rendelkezik saját hivatalos államapparátussal, így kénytelen a tagállamok államapparátusán keresztül érvényesíteni az uniós szabályokat és politikákat a tagállamokban. Ez a gyakran figyelmen kívül hagyott szempont még nehezebbé teszi az uniós jog gyakorlati és tényleges érvényre jutását.²⁴

Alá kell húznunk azonban, hogy még uniós szinten is csak átalakuló félben van a klasszikus értelemben vett szuverenitás értelmezése, amely egy közvetlenül végrehajtható jogszabályokat hozó, nemzetek feletti entitás kialakulása felé mutat, amely rendelkezne az Európai Bírósághoz hasonló *ad hoc* jogalkalmazói kontrollal a nemzeti alkotmánybíróságok felett, és további szerepe az lenne, hogy megfelelő felügyeletet gyakoroljon a tagállami szabályozás és intézkedések jogszerűsége tekintetében a jogállamiság elvével összhangban.

Ez a fokozatos változás uniós szinten világos, ugyanakkor nem igazán látni hasonló folyamatokat a tagállamon belüli egységek, régiók vagy a különféle önállósággal rendelkező autonóm közösségek tekintetében. Ez a gyakorlati kihívás különösen szembetűnő olyan országok esetén, mint például Spanyolország, amely noha decentralizált, nem vezetett be semmiféle olyan nemzeti mechanizmust, amely lehetővé tenné a szubállami kormányzatok számára, hogy közvetlenül részt vehessenek az uniós döntéshozatalban.²⁵ Ez a dilemma rávilágít a szuverenitás mítoszára, amely még mindig új formákat ölt az uniós kontextusban, habár jelentős előrelépés történt ezen a téren.²⁶ Ennél-

²⁴ Ld. Conversi, Daniele – Ezeizabarrena, Xabier: *Autonomous Communities and Environmental Law: the Basque Case*. In: *Minority self-government in Europe and the middle East, Studies in International Minority and Group Rights*. Leiden–Boston: Brill-Nijhoff. 2019.

²⁵ Ennek ellenére a szerződésekről és más nemzetközi megállapodásokról szóló 25/2014. számú spanyol törvényt (Ley 25/2014. Sz. Tratados y otros acuerdos internacionales) előrelépésnek kell tekinteni a tényleges megvalósulás felé.

²⁶ A szuverenitás felhígulása ellenére az intézményi keretrendszer elsősorban az EU gazdasági és piaci szempontjait veszi figyelembe.

fogva alapvető fontosságú egyengetni az utat az uniós szinten történő szubállami részvétel számára.

Ez Baszkfölddel összefüggésben is releváns kérdés a nemzeti szinten gyakorolható történelmi jogok adta hatáskörökre vonatkozóan, különösen olyan ügyekben, amelyek nem tartoznak az állam hatáskörébe. Szükséges feltárni ezeket, noha a hagyományos értelemben vett állami szuverenitásról már nem beszélhetünk, viszont így jogi tér nyílik a szubállami entitások számára, hogy felléphessenek alkotmányos történelmi jogaik védelmében. Járegui taglalta az Európai Unió rendszerén belül jelentkező fent említett néhány szempontot és ellentmondást az alapvető alkotmányos szintű hiányosságokkal kapcsolatban, amikor uniós politikák a történelmi jogokból eredő baszk hatásköröket érintenek, valamint az adórendszerre vonatkozó visszasságokat is részletezi.²⁷

E felmerült tényezők nagyban hozzájárultak a szuverenitás hagyományos értelmezésének jelentős változásához, vonatkozzon ez az Európai Unió tagállamai közötti vagy azokon belüli viszonyokra. Mindeközben a tagállamok szintjén teljesen más szemlélet érvényesül a saját szubnacionális egységeik vonatkozásában, és különösen igaz ez a spanyol helyzetre.

Ez az új uniós szuverenitás megoszlik a tagállamok között, illetve a tagállami szintű szuverenitás pedig minden egyes decentralizált tagállamon belül is megoszlik. Példaként ide sorolhatjuk Ausztria, Belgium és Németország alkotmánymódosításait, amelyek segítségével igyekeztek rendezni a szubállami szintű részvételt az Európai Unióban, ezzel szemben, Spanyolországnak eddig nem sikerült megoldania ezt a kérdést, az Európai Unióra bízva ennek rendezését, illetve bizonyos esetekben az Európai Bíróságra, mint például a baszk történelmi jogokat érintő esetekben.²⁸

²⁷ Járegui, Gurutz: La globalización y sus efectos en el principio de soberanía. In: Castells, José Manuel - Iriondo, Xabier (eds.): *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*. Donostia: Eusko Ikaskuntza, Colección Lankidetzan. 1997, 47.

²⁸ A jövő számára egyértelmű, hogy ha az uniós jog nem fogadja el a szubállami egységek uniós intézmények előtti legitimációjának felvállalását célzó szükséges intézkedéseket a regionális jogalkotási hatásköröket érintő és esetleg az uniós jogszabályokat sértő viták tekintetében, akkor ez sok és különféle hatásköri konfliktust

A fenti folyamat egy másik fontos kérdése a tagállamok az önrendelkezési joggal kapcsolatos negatív hozzáállásához köthető. Ez különösen igaz az Európai Unión belül, ahol az államiság fogalma valahogy felpuhult. Az önrendelkezéshez való negatív hozzáállás nemcsak egyes uniós fejleményekkel megy szembe, hanem magyarázatot is ad az EU és a nemzetközi rendszer hiányosságaira és diszfunkciójára. Másrésztől azonban – ahogy erre Herrero de Miñón emlékeztet – Baszkföld történelmi jogait az 1978-as spanyol alkotmány elismeri.²⁹ Ilyen értelemben fontos aláhúznunk, hogy 2004-ben a baszk parlament megszavazta Baszkföld új politikai státuszáról szóló javaslatát (2004.12.30.),³⁰ abból kiindulva, hogy történelmi jogaikra alapozva és a spanyol kormánnyal folytatott kétoldalú tárgyalások útján elnyerhetik jogukat az önrendelkezésre.³¹

Herrero de Miñón az önrendelkezéshez való jog érvényesülését nem egy gyarmati terület jellegével hozza összefüggésbe, hanem erős identitástudattal, politikai autonómiát követelő pozitív akarattal, amely vi-

fog eredményezni, amelyet az EUB és az adott tagállam alkotmánybírósága előtt kell rendezni. Ld. Ezeizabarrena, Xabier: Scottish Devolution and Basque Historical titles: two legal paths towards co-sovereignty. In: *Scottish Affairs* 80 (summer) 2012.

²⁹ Ld. Herrero de Miñón, Miguel: *Derechos Históricos y Constitución*. Barcelona: Taurus. 2000, 259–281.

³⁰ Az ún. „Ibarretxe Tervet” az előző baszk elnök (Baszk Nemzeti Párt) vezetésével alakították ki 2004 során. A spanyol parlament korábban elfogadta a büntető törvénykönyv módosítását annak érdekében, hogy bíróság elé állítson minden olyan hatóságot, amely bármilyen szuverenitással kapcsolatos konzultációt vagy népszavazást szervez: Ley Orgánica 20/2003, BOE number 309 (Spanish Official Gazette), 26-12-2003.

³¹ Ezt követően a spanyol parlament elutasította az új politikai státusztörvényt (2005. 02. 01.), majd 2008-ban a baszk parlament elfogadott egy törvényt, amely szabályozza az ezzel kapcsolatos hatósági konzultációkat (a baszk parlament Ley 9/2008 sz. törvénye), viszont az e törvény alapján tartott 2008. október 25-i konzultációt a spanyol alkotmánybíróság 103/2008 (STC 103/2008) ítélete betiltotta, a szóban forgó törvényt pedig elítélte.

lágosan megmutatkozik a történelmi jogok alapján álló baszk-spanyol esetben.^{32,33}

1. Az önrendelkezéshez való jog nem függ egy terület gyarmati szintű helyzetétől. Ez egy eltökélt közösség demokratikus akaratának a kérdése.^{34,35,36}
2. A történelmi jogok létjogosultságát Marx és Hegel „történelmi nemzet” fogalma igazolja.³⁷
3. Minden egyes történelmi nemzet történelmi jogai azok, amelyek utat nyitnak az önrendelkezés megvalósulása felé. Ez a jog ad értelmet a Baszkföld autonómiáról szóló törvény kiegészítő záradékának, csakúgy mint Navarra autonómiájáról szóló törvény első kiegészítő záradékának, mindezt a baszkok történelmi jogaihoz fűződően.³⁸

³² A kérdés más a baszk-francia esetben, mivel hiányzik a területükkel kapcsolatos és esetleges történelmi jogairól szóló alkotmányos kikötés. Azonban a dél-pireneusi „foral” rendszerhez hasonló önszerveződés bizonyos jogaira és jellegzetességeire utalt Lafourcade, Maite: Las instituciones tradicionales y públicas de la Vasconia continental. In: *Euskonews & Media* 38 1999. Letöltés helye: <http://www.euskonews.com>, letöltés ideje: 2020.11.18.

³³ Herrero de Miñón 2000, *i. m.* 270–271.

³⁴ Ez az értelmezés összhangban áll a spanyol polgári törvénykönyv 3. paragrafusa (1) bekezdésével, amely a szabályok kontextusuk és társadalmi környezetük figyelembevételével történő értelmezésének kötelezettségére vonatkozik. Ellenkező esetben az önrendelkezési jog csak gyarmati környezetben lenne alkalmazható. Ez valóban nem követi a korábbi évtizedek valóságát a nemzetközi jogi és összehasonlító joggyakorlat tekintetében, pl. a kanadai Legfelsőbb Bíróság Québec ügyében hozott döntését (1998. augusztus 20.), valamint Skócia (2014. évi népszavazás), továbbá Észak-Írország, a Cseh Köztársaság, Szlovákia, Észtország, Litvánia, Lettország vagy Timor esetét tekintve.

³⁵ Az említett vonatkozó rendelkezés valójában a spanyol alkotmány első kiegészítő záradéka. Mindazonáltal, az uniós kontextusban maga az Európai Unió is képes lehet felvállalni ezt a szerepet, feltéve, hogy a baszk esetben két uniós tag vesz részt. Hasonló megoldást alkalmazott az EU Észak-Írország, a Cseh Köztársaság és Szerbia esetében történelmi jogokra vonatkozó rendelkezések nélkül.

³⁶ Herrero de Miñón 2000, *i. m.* 270.

³⁷ *Uo.* 270–271.

³⁸ *Uo.* 271.

4. Az önrendelkezés elemei tehát csak az objektív társadalmi valóság és már egy meglévő politikai egység segítségével határozhatóak meg.³⁹
5. Továbbá és ennek eredményeképpen a baszk történelmi jogok és címek megfelelő jogi és alkotmányos keretet kellene, hogy biztosítsanak, amely meghatározza, hogy miként érvényesüljön az önrendelkezéshez való jog.⁴⁰
6. Végül Herrero de Miñón két főbb következtetést visz tovább az előbbiek alapján: a történelmi jogok támogatását – mint megelőző objektív realitást – és a nemzeti közösség ügyét, amely közösség végül érvényt szerez demokratikus akaratának. A baszk ügyet egyértelműen rendezi az 1978-as Alkotmány első kiegészítő rendelkezése, valamint az 1979. évi Baszkföld autonómiájáról szóló törvény kiegészítő rendelkezése.^{41, 42, 43}

Herrero de Miñón tézise nem oldja fel az „alkotmányos egység”⁴⁴ vagy az „alkotmányos keretrendszer”⁴⁵ fogalmaiban rejlő ellentmondásokat. Azonban ez a tézis alkalmazható lenne a legtöbb tagállamon

³⁹ Uo. 271–272.

⁴⁰ Uo. 272.

⁴¹ Az ügy aktualizált példaként az 1982. évi Navarra autonómiáról szóló törvény első kiegészítő záradékának rendelkezéseit is ide venném.

⁴² Herrero de Miñón 2000, *i, m.* 280.

⁴³ Amint itt kifejtem, értelmezésem hasonló, de kiemelném, hogy a történelmi jogok segítségével az Alkotmány VIII. Címében foglalt korlátozások elkerülhetőek, miközben jogosultságot biztosítanak az alkotmányos reform követelésére, az alkotmányos keretek szélesítése érdekében, de soha nem hagyják figyelmen kívül az alapvető jogokat, és olyan hatásköröket sem igényelnek, amelyeket az uniós jog még a spanyol parlament számára is tilt. Ld. Loperena, Demetrio: *Unidad constitucional y actualizaciones generales y parciales de los Derechos Históricos*. In: *Jornadas de Estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos vascos, UPV/EHU*, 1985, 316. és következők; ugyanakkor a spanyol alkotmánybíróság ítélete (2000. október 12.) felveti annak a lehetőségét, hogy az alapvető jogokat (jelen esetben az Alkotmány 14. cikkére vonatkozóan) megkerüljék a navarrai történelmi jogok rendszere nyújtotta polgári jogi törvényalkotás révén.

⁴⁴ Az „alkotmányos egység” szabott határt az 1839. október 25-i törvénynek.

⁴⁵ Az „alkotmányos keret” a spanyol alkotmány első kiegészítő záradékának jelenlegi korlátja. De nyilvánvaló, hogy az alkotmányos kereteket az uniós szerződések radikálisan módosították.

belüli autonómia értelmezésére az Európai Unióban. Így a baszk modell inspirációként szolgálhatna, hogy az EU komplex jogi rendszerében felmerülő, fent említett új szuverenitás problémákat elkerüljük. Más szóval, a történelmi jogokat az a tagállam juttatja érvényre, amely elismerte azokat az adott állam alkotmányos keretein belül, de uniós szinten is, mivel ez az elismerés az uniós tagság keretein belül történt.

4 Autonómia és új szuverenitás az Európai Unióban

A szubállami entitásokkal fennálló eredeti, hatályos alkotmányos megállapodások hasznosak, hogy a fent említett problémákat elkerüljük mind tagállami, mind uniós szinten a „társ-szuverenitás” keretein belül.⁴⁶

Az Európai Unió igénye az integrációra és önazonosságra sokféle nép és nemzet számára kínálhat megoldást olyan alkotmányos keretrendszer felállításával, amely az adott tagállam kormányától elvárja a közvetlen elismerést, különösen az Európai Unióhoz fűződő viszony terén.

A fent említettekről történő békés intézményi megegyezés útján azonban mégis adódhatnak gondok, ha az Európai Uniót egy nemzetközi szerződés eredményeként tekintjük, s így egy olyan koncepció részeként, amely nem teszi lehetővé, hogy szubállami entitások is közvetlenül részt vegyenek az uniós döntéshozatalban. Ámbár léteznek eszközök az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződésben (a továbbiakban: EK Sz), csakúgy, mint az Európai Unióról szóló Szerződésben (a továbbiakban: EUSz), amelyek figyelembe veszik e szempontokat.

Az első fontos kérdés, hogy megkülönböztessük a szóhasználatot, amelyet a EUSz 1. cikke, illetve a EK Sz 1. és 2. cikke alkalmaz. Míg az első a „népek” fogalmát használja, a második „szerződő felek”, illetve „tagállamok” kifejezéseit említi. Azt gondolhatnánk, hogy ez valami fogalmi többértelműséget jelent vagy az európai népek retorikai szintű

⁴⁶ MacCormick 2001, *i. m.*

elismerését, a jogi keretek pozitív hozzáállásától függetlenül. Azonban mindkét szerződés egy olyan különös jellegű szervezetet körvonalaz, amely valóban politikai integrációra törekszik, s ez megkülönbözteti őket más egyéb szerződéstől vagy nemzetközi okmánytól, amelyek nem szolgálnak egy ilyen erőteljes integrációs folyamat alapjául.

Következésképp, tekinthetjük egyfelől az Európai Uniót egy nemzetközi szerződés által létrejött kreációnak, azonban az is igaz, hogy egyértelmű akarat mutatkozik az integráció megvalósítására, ami azt is jelenti, hogy az Európai Uniónak foglalkoznia kell a szubállami részvétel kérdésével is minden szinten. Vagyis, integrációra törekvő nemzetközi szervezatként, az Európai Unió keretei közé kell, hogy emelje a tagállamok alkotmányai által elismert szubállami viszonyrendszert, ahogy ez a nemzeti alkotmányok esetében is történik. Annak érdekében, hogy ez megvalósuljon, egy egységes nemzetközi szerződés elfogadása nem jelentene akadályt vagy nehézséget, mivel a tagállami szinten jelentkező integrációs folyamatba a szubállami nemzeteket ugyanúgy bele kellene vonni. Voltaképpen, az Európai Unió alapvető jellemzője, hogy a minden tagállamban érvényben lévő demokratikus alapelvek nemzeteken átívelő valódi integrációját valósítsa meg.

Ez azt is jelenti, hogy olyan esetek, amelyek alkotmányos háttérrel biztosítanak a decentralizált berendezkedésnek mind a politikai hatalom, mind a jogalkotás terén, nagyobb figyelmet érdemelnek. Véleményem szerint, az EK és az EU szerződése egyértelműen alátámasztja ezt az értelmezést.⁴⁷

- a) EUSz 4. cikk (2) bekezdése: a tagállamok nemzeti identitásának a tiszteletben tartása.

Ez a rendelkezés nem csak minden egyes tagállam nemzeti sajátosságainak a fenntartását írja elő, hanem az egyes tagállamokon belüli szubállami sajátosságok valódi elismerését is.

⁴⁷ Más szerzők, más értelemben az EKSz és az EUSz klasszikus szemléletét követik, mint olyan nemzetközi szerződéseket, amelyek nem nyitnák meg a szubállami egységek részvétele előtt az utat. E tekintetben az államok általában elismerik egymás sajátos értelmezését alkotmányuk tárgyi hatályát illetően, és annak az Európai Unióhoz való viszonyát. Mindazonáltal értelmezésem azt az elképzelést követi, miszerint a szubállami entitások az államok integrált részének tekintendők az Európai Unió előtt.

Ezek közé tartoznak a különféle hatályos autonómia rendszerek is.

- b) EKSz 2. és 3. cikke egy globális és integrált rendszer korlátait taglalja.

Ha a fent említett szubállami autonóm közösségek nem ellentétesek ezekkel a rendelkezésekkel, akkor nincs jogi akadálya annak, hogy az EU és szervei lehetővé tegyék a szubállami entitások közvetlen részvételét az uniós döntéshozatal folyamataiban. Ráadásul a szubszidiaritás elve, valamint az egész rendszer szabályainak és rendelkezéseinek békés érvényesítése is ezt követeli meg. Következésképp: a problémák nem a szerződések jogszabályaiban keresendők, sem az Európai Unió szándékában, hanem általában véve a tagállamok politikai hozzáállásában.

Az az elképzelés, amely úgy tekint az Európai Unió rendszerére, mint különböző tagállamok globális összességére, amely az integráció útján halad előre, miközben a tagállamok nemzeti sajátosságait saját alkotmányuk garantálja, véleményem szerint alkalmas arra, hogy előmozdítsa a szubállami entitások közvetlen részvételének az elfogadását az uniós döntéshozatalban.

E cél elérésének érdekében – és hogy tényleges dimenzióit megvilágosítsuk – az emberi jogok intézményét példaként hozhatjuk fel.⁴⁸ Ez az Európai Unióhoz tartozás immanens követelménye és minden egyes tagállam sajátja. Ennélfogva az EUSz 6. cikke egyértelmű. Ez lényeges kérdés, mivel az EU *ab initio* úgy tekinti, hogy a jogrendjének egy részét nem maga az Európai Unió kontrollálja, hanem a tagállamok közös alkotmányos hagyományai. Ez közvetlenül kapcsolódik a szuverenitás kérdéséhez, valamint az egyén jogaihoz, aki tagállami szinten jogosult bármely közigazgatási hatósághoz vagy bírósághoz fordulni.

Az alkotmányos megállapodások pusztá léte tehát megfelelő módnak tűnik arra, hogy ugyanezen megállapodásokat uniós szinten is elismerjék. Ennek alapján létezik a kölcsönös bizalom alapelve az emberi

⁴⁸ Ld. Pentassuglia, Gaetano: Assessing the consistency of Kurdish democratic autonomy with International Human Rights Law. In: *Nordic Journal of International Law* 89 2020.

jogok védelme terén minden egyes tagállam belső szintjén. Hasonlóképpen lennie kellene egy ilyen kölcsönös bizalmon alapuló elvnek a tekintetben is, hogy elismerjék és elfogadják a szubállami entitások részvételét az egész folyamatban, különösen azokat, akik törvényhozói vagy végrehajtói jogkörrel vagy pusztán kollektív történelmi jogokkal rendelkeznek. Ez a folyamat különösebb problémák nélkül ment végbe az emberi jogok védelme tekintetében, holott hatalmas különbségek voltak előzőleg a tagállamok között a védelmi rendszerek vonatkozásában. Manapság az egymásra gyakorolt kölcsönös hatás az EJEB joggyakorlata és az általános alapelvek érvényesítése révén egyre erősödik.

Az Európai Unió számára nem képezett akadályt, hogy bizonyos kereteket hozzon létre az emberi jogok védelme céljából olyan ügyekben, amelyek az uniós jog alapelveihez és céljaihoz közvetlenül köthetőek. Így az emberi jogok továbbra is az uniós hagyomány lényeges részét képezik, központi összekötő elemként elismerésük legalább három forrását tudjuk megjelölni:

- a) Az uniós jog a már említett korlátokkal;
- b) A nemzetközi jog, különösen az EJEB-en keresztül;
- c) A tagállamok belső joga.

Egy közös alkotmányos hagyomány volt az, amely valójában ténylegesen elősegítette az emberi jogok védelmének az elismerését uniós szinten. Ez arra is szolgálhatna, hogy hasonló módon viszonyuljanak azon esetekhez, ahol a szubállami entitások történelmi jogait közvetlenül elismerik egy adott tagállamban, még ha jelenleg nincs is napirenden e történelmi jogok ilyenén szerepének az elismerése. Spanyolországgal ellentétben Németország, Belgium vagy Ausztria jó példával szolgált, ahol máshogy kezelték a helyzetet, az Európai szerződések különös jellege szerint, azokat alkotmányos szerződések összességének tekintve, amelyek uniós célokat és alapelveket foglalnak magukba.

Végül, minden egyes tagállam saját társadalmi, területi és jogi keretei között fennálló viszonyrendszerének Európai Unión belüli leképezése megköveteli a szubállami komplexitások – amelyeket nem lehet egyszerűen a „Régiók” általános fogalmával meghatározni – létezésé-

nek megkülönböztetését. A szubállami entitásoknak különleges mód-szerre lehet szükségük, hogy gyakorlatba ültethessék az alkotmányosan elismert hatásköreiket, hogy hatékonyan érvényesüljenek uniós szinten is. Ez különösen a törvényhozói jogkörrel rendelkező entitások esetében igaz, mint például Baszkföld esetén, annak történelmi jogait és hatásköreit alapul véve.⁴⁹

Bajorország⁵⁰ és Németország⁵¹ példája rendkívül releváns a tekintetben, hogy szubállami részvételt biztosít az Európai Unióban. A német példa jelentősége hasonló alapokon nyugszik, mint a spanyol alkotmány első kiegészítő záradéka a baszk történelmi jogok vonatkozásában. Létezik ugyanis – mint a baszk eset is mutatja – alkotmányos garancia arra, hogy egy területi, intézményi és politikai „realitást” tiszteletben tartsanak, vagyis egyértelműen megkülönböztessék másoktól, illetve e garanciák tiszteletben tartásával váljon az állam részévé, és így együttesen vegyenek részt az egész folyamatban, „társ-szuverenitást” gyakorolva.⁵²

⁴⁹ Meg kell különböztetni a német vagy osztrák *Länder* helyzetét, a belga régiók, Katalónia, Skócia, Wales, Baszkföld és Navarra helyzetét és néhány más esetben a francia tartományok vagy a brit megyék esetét. A baszk történelmi jogok esetében legalább három fő szempontot kellene figyelembe venni:

- a) a baszk és a navarrai parlament nagyobb részvétele az EU-ban;
- b) mindkét fél részéről delegáció részvétele az EU Miniszterek Tanácsában;
- c) közvetlen kereshetőségi jog biztosítása mindkét entitás számára az EUB előtt saját hatáskörükbe tartozó ügyekben.

⁵⁰ Ld. Nagel, Klaus: Bavaria. In: Turp 2016, *i. m.*

⁵¹ Schefold, Dian: La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea. In: *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP I. 1994, 142.

⁵² Uo.

- A német alkotmány 79. cikk (3.) bekezdése szerint: „Az Alaptörvény olyan módosításai, amelyek érintik a szövetségi állam tartományokra (Länder) történő felosztását, e tartományok elvi alapokon való részvételét a törvényhozásban vagy az 1. és 20. cikkben meghatározott elveket, elfogadhatatlanok.” Az 1. cikk az emberi méltóság védelmére utal, míg a 20. cikk a német alkotmány alapelveire.
- A spanyol alkotmány első kiegészítő záradéka szerint: „Az Alkotmány védi és tiszteletben tartja a ’foral’ területek (Baszkföld és Navarra) történelmi jogait. A fent említett rendszer általános aktualizálását az Alkotmány és az Autonómiáról szóló törvény hatálya alatt kell megvalósítani.”

Úgy tűnik, hogy ez a megközelítés a bajor alkotmányban is fellelhető, a bajorokat előzőleg is megillető jogait figyelembe véve, amelyeket a német alkotmány is tökéletesen elfogad. Így a bajor alkotmány 178. cikke szerint: „Bajorország csatlakozik egy jövőbeli demokratikus szövetségi államhoz. Ez az államalakulat az egyéni német államok önkéntes szövetségén alapszik, amelyek külön államisága garantált.” A történelmi jogosultság fogalma és a szuverenitás önkéntes megosztása ebből világosan kitűnik. Ahogy előzőleg idéztem, a német jogalkotás e rendelkezéseket a március 12-én elfogadott 1993. évi a Föderáció és a *Länder* közötti *Európai ügyekben történt együttműködésről szóló törvény* alapján alakította ki. Erre vonatkozóan létezik egy megállapodás is, amelyet 1993. október 29-én írt alá a szövetségi állam és a *Länder* európai ügyekben történő együttműködés tárgyában.

Ausztria esetét tekintve az osztrák alkotmányban rögzítve alkotmányos elismerést kap a szubállami entitás uniós szintű hatásköre a *Länder* érdekeinek védelme céljából az Európai Unió előtt. Ráadásul – sorra véve az osztrák alkotmány rendelkezéseit – könnyű párhuzamokat találni a német esettel.⁵³ Az első alkotmányos hivatkozás e tekintetben az osztrák alkotmány 16. cikk (1) bekezdése, amely szerint a *Länder* saját hatáskörében nemzetközi szerződéseket köthet az Ausztriához közeli államokkal vagy szövetségi szintű entitásaikkal.⁵⁴ Az osztrák *Länder* közvetlen részvétele az EU döntéshozatalában így alkotmányosan biztosított az Alkotmány 23. D. cikke (3) bekezdése révén, amely előírja, hogy ha egy uniós projekt a *Länder* jogalkotási hatáskörébe tartozó kérdéseket érint, a szövetségi kormány átruházhatja a *Länder* képviselőjére a részvétel jogát az Európai Tanácsban. Ezt a jogkört a szövetségi kormány megfelelő tagjával való együttes részvételével, kölcsönös együttműködésben kell ellátnia. A második bekezdés is a *Länder* képviselőjére vonatkozik, aki a 142. cikk szerint a

⁵³ Ld. Seidl-Hohenveldern, Ignaz: Los Länder austríacos y la Unión Europea. In: *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas. IVAP I.* 1994, 173–200.

⁵⁴ Comparado, Código – Gobierno, Vasco: La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas. *IVAP II.* 1996, 58. Ezt az alkotmányos rendelkezést egy 1988. november 29-i alkotmánymódosításról szóló törvény vezette be: BGBl no. 53, 1988. december 20.

Nemzeti Tanács előtt felel a szövetségi kormányt érintő ügyekben, míg a *Länder* parlament előtt annak jogalkotási hatáskörébe tartozó ügyekben.⁵⁵

Belgium helyzete is figyelemre méltó ezen a téren Vallónia⁵⁶ és Flandria⁵⁷ vonatkozásában. A belga jogszabályok széles körben hivatkoznak az uniós joggal kapcsolatos regionális kérdésre, akár az Alkotmányban, akár annak módosításaiban, valamint a folyamat szabályozása *érdekében hozott* új szabályokban, illetve kormányközi megállapodásokban.

- A belga alkotmány 127., 128. és 130. cikke Vallónia és Flandria kormányának szerződéskötési jogosultságáról és nemzetközi együttműködésének lehetőségéről ír.
- A 167. cikk tartalmazza az uralkodó hatásköreit a nemzetközi kapcsolatok terén, Vallónia és Flandria hatásköreitől függetlenül, nevezetesen ez utóbbiak egyes hatásköreibe tartozó szerződéskötési jogosultságát és nemzetközi együttműködési lehetőségét, illetve ennek szabályozási rendszerét is. Ez a rendelkezés alkotmányosan elismeri a „társ-szuverenitás” egy valós és gyakorlati példáját.
- A 168. cikk közvetlen tájékoztatási kötelezettséget ír elő a regionális és közösségi tanácsok számára az EK vagy az EU szerződéseiről vagy módosításairól az 1993. évi május 5-én elfogadott külön törvény 1. § (1) bekezdésének kiterjesztése értelmében.
- A 169. cikk tartalmaz egy alkotmányos hatáskör-átruházó mechanizmust a régiók vagy közösségek számára, az uniós és / vagy a nemzetközi kötelezettségek garantálása érdekében, amely akár az EUB előtti eljárások során is alkalmazható. Ez egyértelműen azt jelenti, hogy az EUB előtt a belgiumi szubál-

⁵⁵ Uo. A *Länder* képviselője ezt a pozíciót alkotmányos elismerése miatt tölti be. A képviselő szerepének jelentősége abban rejlik, hogy a Szövetségi Tanács előtti tárgyalások irányításáért felel, valahányszor azok szövetségi hatásköröket érintenek, míg a *Länderek* parlamentjei előtt tartozik felelősséggel, amikor a *Länder* jogalkotói hatásköre tekintetében jár el.

⁵⁶ Ld. Berhoumi, Mathias: Wallonia. In: Turp 2016, *i. m.*

⁵⁷ Ld. Maddens, Bart: Flanders. In: Turp 2016, *i. m.*

lami egységek egyfajta státusszal rendelkeznek, többnyire alperesként, ami a „társ-szuverenitás” egy másik gyakorlati példája.⁵⁸

5 A Nemzetközi Bíróság elismeri az önrendelkezéshez való jogot⁵⁹

Érdemes megjegyezni a Nemzetközi Bíróság (NB) Kelet-Timorról szóló, 1995. június 30-i ítéletét (Portugália kontra Ausztrália), ahol az önrendelkezési jogot *erga omnes* jogként értelmezték érdekes történelmi evolúcióval párosítva, a modern nemzetközi jog egyik fő alapelveként (29. jogalap).⁶⁰ Ebben az ítéletben van egy Weeramantry bíró által jegyzett figyelemre méltó különvélemény, amely kiemeli az önrendelkezési jog közelmúltbeli és állandó fejlődését.⁶¹

Weeramantry hangsúlyozza e jog központi jelentőségét a nemzetközi jogra, és ennek elismerését minden jogforrás tekintetében, ideértve a szokásjogot, az általános jogelveket és az ítélkezési gyakorlatot is. Úgy véli továbbá, hogy központi jelentőséggel bír az ENSZ Alapokmányában, mint a Charta és a nemzetek közötti kapcsolatok egyik fő elve az 55. cikk szerint,⁶² csakúgy, mint az államok ENSZ-képviselőinek

⁵⁸ Van Boxstael, Jean Louis: La participación de las Comunidades y Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea. In: *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP I. 1994.

⁵⁹ Ld. On Western Sahara, the ICJ Consultative Opinion of 16 October 1975; Soroeta, Juan: *El conflicto del Sahara Occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del Derecho Internacional*. Bilbao: Servicio Editorial. Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea. 2001.

⁶⁰ Ld. két eltérő vélemény: Weinstock, Daniel: Constitutionalizing the Right to Secede. In: *Journal of Political Philosophy* 9(2) 2001; Sunstein, Cass: Debate: Should Constitutions Protect the Right to Secede? A reply to Weinstock. In: *Journal of Political Philosophy* 9(3) 2001.

⁶¹ Lásd a Nemzetközi Bíróság Kelet-Timorral kapcsolatos 1995. évi június 30-ai ítéletének (Portugalia v. Ausztralia) 192. oldalát.

⁶² *Uo.* 194.

különböző véleményeit tömörítő, a népek békéhez való jogáról szóló ENSZ nyilatkozatban is.⁶³

Egy másik érdekes véleményt a NB Timorról szóló ítéletéről Vereshchetin bíró fogalmazott meg. Annak a szükségességét vetette fel, hogy hangot és szavazati jogot kell adni Timor népeinek, hogy saját helyzetükről dönthessenek, mert ez valójában az önrendelkezési jog lényege.⁶⁴ A bíró nem úgy érti, hogy az állampolgárok hasonló legitimációval rendelkeznek, mint az állam, de megerősíti, hogy az ügy kiegyensúlyozott megismerése érdekében a bíróságnak tudnia kell, hogy Timor lakossága mennyiben ért egyet Portugália igényeivel:⁶⁵

„a konkrét helyzetben meg kell vizsgálni, hogy az uralkodó hatalom (ha a szokásos módon az irányítás továbbra is ténylegesen a kezében van), vagy bármely más hatalom érdekei valóban egybeesnek-e az emberek érdekeivel”.⁶⁶

Vereshchetin szerint az önrendelkezési jog egyértelműen fejlődik, és ezért szükséges konzultálni az érintett közösséggel:⁶⁷

„Az ENSZ Alapokmánya, amelyet a dekolonizáció folyamatának kezdetén fogadtak el, nem írhatta elő kifejezetten azt a kötelezettséget az irányító hatalom részére, hogy konzultáljon egy önkormányzatisággal nem rendelkező terület lakosságával, ha az adott kérdés közvetlenül érintette ezeket az embereket. Ez azonban nem jelenti azt, hogy egy ilyen kötelezettségnek egyáltalán ne lenne helye a nemzetközi jogban a fejlődés jelenlegi szakaszában és a dekolonizációs folyamat korabeli környezetében, a Nyilatkozat a gyarmati országok és népek számára nyújtandó

⁶³ Uo. 196–197.

⁶⁴ Uo. 135.

⁶⁵ Uo. 135.

⁶⁶ Uo. 136.

⁶⁷ Uo. 138.

függetlenségről elfogadása után (1514. (XV.) számú közgyűlési határozat)."

A Nyugat-Szahara tanácsadó véleményében a Bíróság megállapítja, hogy:

„bizonyos esetekben a Közgyűlés eltekintett az adott terület lakóival való konzultáció követelményétől” (I.C.J. Reports 1975, 25. o., 59. bekezdés; kiemelés hozzáadva). Értelemszerűen ez azt jelenti, hogy általában konzultációra vonatkozó követelmény létezik, és csak „bizonyos esetekben” lehet tőle eltekinteni. E szabály alóli kivételeket a bíróság ugyanezen ítélete tartalmazza, és – amint azt a fentiekben bemutattuk – a jelen esetre nem alkalmazhatóak. Úgy gondolom, hogy manapság az állam irányító hatalomként való pusztá definiálása nem értelmezhető úgy, hogy az államra van automatikusan ruházva az az általános hatáskör, hogy az érintett emberek nevében cselekedjen, minden konkrét körülménytől függetlenül.”

Egy másik figyelemre méltó véleményt fogalmazott meg Skubieszewski bíró:

„134. A Bíróság megállapítja, hogy az önrendelkezés elve 'a jelenkori nemzetközi jog egyik alapelve'. A népek önrendelkezési joga 'erga omnes természetű'. A Bíróság Portugália vonatkozó állítását 'kifogásolhatatlannak' minősíti (Ítélet, 29. bekezdés). A Bíróság emlékeztet arra is, hogy 'a jelen ítéletben (31. bekezdés) tudomásul vette, hogy a két félnek, ... [Kelet-Timor népeinek] joga van az önrendelkezéshez' (37. bekezdés). Sajnálatos kérdés, hogy ezeket a fontos állításokat nem ismételték meg az ítélet rendelkező részében.

135. Bedjaoui bíró, a Bíróság elnöke véleménye szerint az önrendelkezés az idők folyamán 'elsődleges elv lett, amelyből a nem-

zetközi közösséget irányító egyéb elvek következnek' (un principe primaire, d'où découlent les autres principes qui régissent la société internationale). A jus cogens része; következésképpen a 'nemzetközi közösség nem maradhat közömbös a tisztelete iránt' ('la communauté internationale ne pouvait pas rester indifférente à son respect'). Az államoknak – mind egyénileg, mind együttesen – kötelességük hozzájárulni a dekolonizációhoz, amely 'mindenki ügyévé' vált ('une affaire de tous').⁶⁸ Ranjeva bíró szerint '[a] népek jogainak elidegeníthetlensége azt jelenti, hogy kötelező és abszolút jellegűek, amelyeket az egész nemzetközi rendnek be kell tartania'.⁶⁹ Mbaye bíró az önrendelkezést 'a határok sérthetlenségének elvével'⁷⁰ összefüggésben értelmezi. Ez a kapcsolat még hangsúlyosabbá teszi egy önkormányzatisággal nem rendelkező terület erőszakos beolvasztásának összeférhetlenségét az önrendelkezés követelményével.

138. Az államok közötti baráti kapcsolatokról szóló nyilatkozat a következőképpen rendelkezik: 'Minden államnak kötelessége, hogy közös és külön fellépés révén elősegítse a népek egyenlő jogai és önrendelkezése elvének megvalósítását a Charta rendelkezéseivel összhangban, és segítséget nyújtson az Egyesült Nemzetek Szervezetének, hogy a Charta által rábízott feladatait teljesíthesse ezen elv érvényre juttatása tekintetében'[...]

Az önrendelkezés nem csak azok számára jelent felelősséget, akiket közvetlenül érint."⁷¹

⁶⁸ Bedjaoui, Mohammed. In: Cot, Jean-Pierre - Pellet, Allen (eds.): *La Charte des Nations Unies*. Paris: Economica, 2. Kiadás. 1991, 1082-1083.

⁶⁹ Ranjeva, Raymond: Peoples and National Liberation Movements. In: Bedjaoui, Mohammed (ed.): *International Law: Achievements and Prospects*. Paris-Dordrecht: UN-ESCO-Nijhoff. 1991, 105, 16. bekezdés.

⁷⁰ Mbaye, Keba: Introduction [to Part Four, Human Rights and Rights of Peoples]. In: Bedjaoui 1991, i. m. 1055, para. 62.

⁷¹ Ld. paragraphs 79, 81 y 84 of the ICJ Consultative Opinion on the Independence of Kosovo, 22-7-2010. Christakis opinion diverges from the Consultative Opinion: Christakis, Theodore: The ICJ Advisory opinion on Kosovo: has international Law some-

Ezek szerint, az autonómiától az önrendelkezés felé való úton az önrendelkezési jog következő jellemzőit figyelhetjük meg:

- a) egyéni és kollektív jog;
- b) szükséges a garantálása ahhoz, hogy megfeleljenek a többi érvényben lévő emberi jognak;
- c) e jog gyakorlása céljából, szükséges a többi emberi jognak is megfelelni, az f) ponthoz kapcsolódóan alapkövetelményként jelenik ez meg;
- d) a nemzetközi jog alapján elismert, és célja egy politikai közösség politikai meghatározása;
- e) a folyamat tehát megköveteli az érintett terület és közösség pozitív meghatározását;
- f) politikai egyeztetés szükséges a valódi nemzetközi elismeréséhez – ahogy ez Skócia és Québec figyelemre méltó esetében népszavazás útján megtörtént –, valamint a nemzetközi jog vagy harmadik fél általi elismerés.⁷²

thing to say about secession? In: *Leiden Journal of International Law* 24(I) 2011.

⁷² Skócia és Katalónia történelmi összehasonlításáról ld. Elliot, John: *Scots and Catalans*. New Haven: Yale University Press. 2018. Mindazonáltal az Egyesült Királyság és Spanyolország által alkalmazott politikai és jogi hozzáállás rendkívül eltérő: a skót népszavazás tárgyalása és ünneplése természetesen zajlott, míg Katalóniában a spanyol kormány és bíróságok mindezt tiltották, a katalán képviselőket pedig a Legfelsőbb Büntetőbíróság 9 és 13 év közötti börtönbüntetésre ítélte (2019. október 14-i 459/2019. sz. ítélet). Ezenkívül a Legfelsőbb Büntetőbíróság egy újabb, 2020. szeptember 28-i ítéletében (203/2020. sz. fellebbezés) Katalónia miniszterelnökét, Torra urat megfosztotta hivatalától, mivel nem tett eleget a spanyol Választási Bizottság utasításának, mely szerint bizonyos szimbólumokat távolítsa el a katalán kormány hivatalos helyszínéről. Ezért úgy tűnik, hogy hamarosan új választásokat írnak ki Katalóniában.

6 Következtetések

Az „alkotmányos egység”, mint referenciapont, amely korlátot szab az autonómiának és – végső soron – az önrendelkezésnek, az emberi jogok nemzetközi védelmét biztosító kötelező érvényű jogi szabályozás keretén belül vizsgálendő, – illetve kiterjesztve azt szolgálja, hogy minden egyén élhessen az emberi jogokkal –, nem pedig a klasszikus értelemben vett állami szuverenitás fogalmát alapul véve. A nemzetközi és az uniós jog szerepe tehát sarkalatos az Európai Unión belüli autonómia és önrendelkezés kérdéskörének tanulmányozásában.

Számos tényező merül fel az Európai Unión belül, amely a szuverenitás fogalmát átértelmezi. Az a szemlélet azonban, amely a decentralizált tagállam saját belső szubállami egységei felé érvényesül, egészen más. Az új szuverenitás megoszlik a tagállamok között az Európai Unióban, míg egyes decentralizált tagállamokon belül csak relatíve oszlik meg, annak ellenére, hogy olyan szövetségi államok, mint Ausztria, Belgium és Németország jó példákkal szolgáltak, hogy miként lehet kezelni ezt a problémát alkotmánymódosításokkal és állami szintű megállapodásokkal. Hasonló megközelítést lehetne alkalmazni a különféle európai nemzetek tekintetében, akik az önrendelkezés belső vagy külső formáját szeretnék megvalósítani.

Az uniós keretrendszer – annak minden főbb elemével – nemzetközi szerződés gyümölcse. Azonban van egy megalapozott igény a szubállami entitások további integrálására, azáltal, hogy lehetővé teszik számukra, hogy közvetlenül részt vegyenek a döntéshozatali folyamatokban, az uniós jog érvényesítésében és bírósági kikényszerítésében. Ennélfogva egy olyan nemzetközi szervezet számára, amely további integrációra törekszik, magától értetődőnek kellene lennie, hogy elismerjék a szubállami entitások azon jogát, hogy közvetlenül részt vegyenek az uniós döntéshozatalban annak alapján, hogy ezen entitásokat az uniós tagállamok saját alkotmányaik elismerik.

A szubállami entitások a tagállamok, illetve kiterjesztve az EU, rendkívül aktív részei: ha egy szubállami egység jogszabályai vagy közigazgatási végrehajtási mechanizmusa nem áll összhangban az

uniós joggal, az adott tagállam számonkérhető e tekintetben. Ez úgy értelmezhető, hogy még mindig szükséges annak elismerése, hogy a szubállami entitás részt vehessen a döntéshozatali eljárásokban, továbbá az uniós jog átültetésében és végrehajtási folyamataiban.

Az EU-ban számos, a közigazgatást és az igazságszolgáltatást irányító és ellenőrző elv, cél és rendszer alapján álló, egymással kölcsönhatásban lévő államok globális keretrendszerével állunk szemben. Az Európai Unióban ez a minimum közös nevező felülírja a nemzetközi kapcsolatok terén fennálló klasszikus hatáskör fogalmát, és megköveteli a tagállamokat alkotó többi egység, különösen a törvényhozói hatáskörrel felruházott entitások közvetlen részvételét, hogy az egész rendszerben kulcsszereplőként vegyenek részt.

Ha az Európai Uniót úgy tekintjük, mint a különböző alkotmányos sajátosságokkal rendelkező tagállamok akaratainak összességét, akkor ez azt az uniós feltevést kellene eredményeznie a szubállami entitások részvételéről, amely valamiként e demokratikus akaratok gyümölcseként megjelenik a tagállami alkotmányos szinteken is, és a külföld felé is rendelkezik hatókörrel.

Az alkotmányos megállapodások uniós keretbe foglalása az emberi jogok európai szintű elismerése útjának bizonyult. Ezért minden tagállam szintjén feltételezhető a kölcsönös bizalom az emberi jogok védelme érdekében. Ha ez a folyamat jogrendszereink egyik fontos területén végbement, akkor ugyanilyen kölcsönös bizalommal kellene lenni az egyes tagállamon belüli alkotmányos szintek sajátosságai irányába, a törvényhozói és végrehajtói hatalom decentralizálása mellett autonómia megadásával, vagy végső soron az önrendelkezés gyakorlását lehetővé tevő határozott akarat kinyilvánításával.

A megfelelő politikai akarat megléte elég ahhoz, hogy olyan alkotmánymódosítást terjesszenek elő, amely lehetővé teszi a szubállami nemzetek számára a közvetlen részvételt és hatásköreik megvédését uniós szinten. Ez egyáltalán nem sérti a szuverenitás alapelvét, sem nem valósítja meg az adott tagállam központi kormányzata által képviselt általános érdekek sérelmét.

Felhasznált irodalom

- Bedjaoui, Mohammed: Commentaire article par article. In: Cot, Jean-Pierre – Pellet Allen (eds.): *La Charte des Nations Unies*. Paris: Economica. 21991.
- Bengoetxea, Joxerramon: Nationalism and self-determination: the Basque case. In: Twining, William (ed.): *Issues of Self-Determination, (Enlightenment, rights and revolution series)*. Aberdeen: Aberdeen University Press. 1991.
- Carrillo Salcedo, José Antonio: Sobre el pretendido »derecho a decidir« en Derecho Internacional contemporáneo. In: *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*. 33 2012.
- Christakis, Theodore: The ICJ Advisory opinion on Kosovo: has International Law something to say about secession? In: *Leiden Journal of International Law* 24 I. 2011.
- Elliot, John: *Scots and Catalans*. New Haven: Yale University Press. 2018.
- Ezeizabarrena, Xabier: Scottish Devolution and Basque Historical titles: two legal paths towards co-sovereignty. In: *Scottish Affairs* 80 (summer) 2012.
- Ezeizabarrena, Xabier – Conversi, Daniele: Autonomous Communities and Environmental Law: the Basque Case. In: Akbulut, Olgun – Aktoprak, Elcin (eds.): *Minority self-government in Europe and the middle East, Studies in International Minority and Group Rights*. Leiden–Boston: Brill-Nijhoff. 2019.
- Gregg, Benjamin: A socially constructed Human Right to self-determination of indigenous peoples. In: *Deusto Journal of Human Rights* 1. Bilbao: Pedro Arrupe Human Rights Institute. 2016.
- Guimón, Julen: *El derecho de autodeterminación. El territorio y sus habitantes*. Bilbao: Universidad de Deusto. 1995.
- Hannum, Hurst: *Autonomy, sovereignty and self-determination. The accommodation of conflicting rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. 1990.
- Herrero de Miñón, Miguel: *Derechos Históricos y Constitución*. Barcelona: Taurus. 2000.
- Jauregi, Gurutz: La globalización y sus efectos en el principio de soberanía, In: Castells, José Manuel – Iriondo, Xabier (eds.): *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*. Donostia: Eusko Ikaskuntza, Colección Lankidetzan. 1997.
- Keating, Michael: Self-determination, multinational states and the transnational order. In: Walt van Praag, Michael C. van (ed.): *The Implementation of the Right to Self-determination as a Contribution to Conflict Resolution*. Barcelona: UNESCO Catalunya. 1998.
- Keating, Michael: *The independence of Scotland*. Oxford: Oxford University Press. 2009.
- Kymlicka, William: Linking self-determination and Human Rights: comments on Pe-

- ter Jones. In: Etinson, Adam (ed.): *Human Rights; moral or political?* Oxford: Oxford University Press. 2016.
- Lafourcade, Maite: Las instituciones tradicionales y públicas de la Vasconia continental [online]. In: *Euskonews & Media* 38. 1999. Letöltés helye: www.euskonews.com, letöltés ideje: 2020.11.23.
- Loperena, Demetrio: Unidad constitucional y actualizaciones generales y parciales de los Derechos Históricos. In: *Jornadas de Estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos vascos*. UPV/EHU. 1985.
- Mancini, Sussana: Secession and self-determination. In: Rosenfeld, Michel – Sajó, András (eds.): *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press. 2012.
- MacCormick, Neil: Is nationalism philosophically credible? In: Twining, William (ed.): *Issues of Self-Determination (Enlightenment, rights and revolution series)*. Aberdeen: Aberdeen University Press. 1991.
- Maccormick, Neil: *Questioning sovereignty*. Oxford: Oxford University Press. 2001.
- Mbaye, Keba: Introduction [to Part Four, Human Rights and Rights of Peoples]. In: Bedjaoui, Mohammed (ed.): *International Law: Achievements and Prospects*. Paris-Dordrecht: UNESCO Nijhoff. 1991.
- Michalska, Anna: Rights of peoples to self-determination in international law. In: Twining, William (ed.): *Issues of Self-Determination (Enlightenment, rights and revolution series)*. Aberdeen: Aberdeen University Press. 1991.
- Mueller, Charlotte: Secession and self-determination: remedial right only theory scrutinised. In: *POLIS Journal* 7 2012.
- Pentassuglia, Gaetano: Assessing the consistency of Kurdish democratic autonomy with International Human Rights Law. In: *Nordic Journal of International Law* 89 2020.
- Ranjeva, Raymond: Peoples and National Liberation Movements. In: Bedjaoui, Mohammed (ed.): *International Law: Achievements and Prospects*. Paris-Dordrecht: UNESCO-Nijhoff. 1991.
- Ruiz Vieyetz, Eduardo: Réflexions sur la nature de l'autodétermination de la perspective des droits de l'homme. In: *Les Cahiers du Centre de Recherche Interdisciplinaire sur la Diversité* 3. CRIDAQ. 2012.
- Ruiz Vieyetz, Eduardo: Regulando el derecho a decidir: una propuesta. In: *Naciones y Estados en el siglo XXI. Cuadernos RIEV* 11. Eusko Ikaskuntza. 2015.
- Seymour, Michel: Secession as a remedial right. In: *Inquiry: An interdisciplinary Journal of Philosophy* 50 2007.
- Soroeta, Juan: *El conflicto del Sahara Occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del*

- Derecho Internacional*. Bilbao: Servicio Editorial. Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea. 2001.
- Sunstein, Cass: Debate: Should Constitutions Protect the Right to Secede? A reply to Weinstock. In: *Journal of Political Philosophy* 9(3) 2001.
- Thurer, Daniel – Burri, Thomas: *Self Determination*. Oxford: Max Planck of Public International Law. University of Oxford. 2008.
- Turp, Daniel – Sanjaume Calvet, Marc (eds.): *The emergence of a democratic right to self determination in Europe*. Brussels: Centre Maurice Coppieters, 2016. Verdross, Alfred: *Derecho Internacional Público*. Madrid: Aguilar. 1957.
- Vidmar, Jure: Remedial secession in International Law: Theory and (Lack of) practice. In: *St. Antony's International Review* 6(1) 2010.
- Various authors (VV.AA): La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas. In: *IVAP I*. 1994.
- VV.AA: Naciones y Estados en el siglo XXI: democracia y derecho a decidir. *Revista Internacional de Estudios Vascos*. In: *Cuadernos 11* 2015.
- Weinstock, Daniel: Constitutionalizing the Right to Secede. In: *Journal of Political Philosophy* 9(2) 2001.