

TÓTH NORBERT¹

A területi autonómia külső dimenziója: nemzetközi jogalanyiség, nemzetközi felelősség, külkapcsolatok

Az államok nemzetközi kapcsolatokban játszott csaknem kizárólagos szerepének és jelentőségének az elmúlt évtizedekben, esetleg évszázadokban tapasztalható folyamatos gyengülésével párhuzamosan – a lehetséges okok és okozatok között elsősorban gondolva az új nemzetközi szereplők, illetve jogalanyok megjelenésére, az államok közötti kölcsönös függőség elvének elismerésére, a különféle gazdasági-politikai integrációs törekvések töretlen népszerűségére, valamint a globalizációnak nevezett folyamatra – a nemzetközi gyakorlatban egyre gyakrabban merül fel a lehetősége annak, hogy bizonyos állami szint alatti területi entitások olyan korábban a kizárólagos állami joghatósághoz tartozó területeken törjenek utat maguknak, mint amilyen az önálló, vagy részben önálló külkapcsolatok folytatásának lehetősége.

Ma már talán nem annyira meglepő, igaz még messze nem tűnik mindennaposnak és minden probléma nélkül állónak az, ha autonóm területek nemzetközi szervezetekhez csatlakoznak, vagy nemzetközi szerződéseket kötnek, esetleg diplomáciai kapcsolatokat tartanak fenn más entitásokkal. Joggal gyanakodhatunk arra, hogy ezekben az esetekben a nemzetközi jog, amely „kénytelen” fokozatosan adaptálódni a nemzetközi kapcsolatok, viszonyok, esetleg a nemzetközi közösség folyamatosan változó természetéhez, válaszokat keres és talál ezekre a kihívásokra. Az emberiség történetének korábbi korszakaiban a nemzetközi jog bizonyosan nem ismerte el állam alatti szinten álló területi egységek követküldési és fogadási jogát. A nemzetközi jogtudomány „atyjának” tekintett Grotius például ezt írta: „[t]artományi, városi és egyéb követekre nem a különböző népek közötti nemzetközi jogot, hanem a tételes

1 Nemzeti Közszerzői Egyetem; Nemzetpolitikai Kutatóintézet (Budapest).

belső jogot kell alkalmazni.² Később Vattel megerősítette, hogy „minden szuverénnek joga van miniszterek küldéséhez és fogadásához [...]”³ Faluhelyi Ferenc a 20. század első harmadának végén megjelent tankönyvében viszont már azt írta, hogy az összetett államok tagállamainak is lehet követségi joguk.⁴

A diplomáciai és konzuli kapcsolatok jogát, a nemzetközi szerződések jogát, valamint a nemzetközi felelősséget szabályozó joganyagot jelentő jelenleg hatályos szerződéses szabályok nem tartalmazzak az autonóm területekre vonatkozó kifejezett megállapításokat. A diplomáciai kapcsolatok jogáról szóló 1961. évi Bécsi Egyezmény az államok közötti viszonyokat rendezi, a Martens-klauzulát alkalmazva azonban az általa nem szabályozott kérdéseket illetően továbbra is a nemzetközi szokásjogot kell alapul venni.⁵ Némiképpen eligazodást nyújthat a tárgyalt egyezmény 2. cikkéhez fűzött kommentár, amelynek értelmében szövetségi tagállam esetében a szövetségi alkotmányon múlik az ilyen állam alatti szintű területi egységek mozgásterét a *ius legationis* tekintetében.⁶ Feltehető, hogy vonatkozó szerződéses szabály hiányában a nemzetközi szokásjog alkalmazandó az ilyen esetekre, továbbá – mutatis mutandis – az egységes államok területén működő autonóm entitások nemzetközi kapcsolataira. Hasonlóképpen nem találunk az autonóm területek esetleges nemzetközi szerződéskötési képességét, illetve nemzetközi jogi felelősségét érintő nemzetközi szerződéses jogszabályt sem, vagyis az ilyen autonóm területi entitások nemzetközi kapcsolataival összefüggő kérdésekre kizárólag a nemzetközi szokásjogban lelhetünk irányadó normákra.

A kapcsolódó szakirodalom manapság a paradiplomácia kifejezést alkalmazza az autonóm területek nemzetközi érintkezésben való részvétele tartalmának leírására. Stefan Wolff szerint paradiplomácia alatt az állam alatti szinten lévő entitások területi államuktól független külpolitika folytatására vonatkozó képességét értjük.⁷ Wolff ilyen állam alatti szinten lévő és a nemzetközi arénában megjelenni képes lehetséges aktoroknak egyfelől a szövetségi berendezkedésű államok tagállamait, másfelől a bizonyos unitárius országokban létesített autonóm területi egységeket tekinti.⁸ Panayotis Soldatos ezzel szemben – aki a paradiplomácia-elmélet egyik korifeusának is tekinthető – kizárólag a föderatív berendezkedésű országok tagállamai esetében

2 Grotius, Hugo: *A háború és a béke jogáról*. I. kötet. Pallas Stúdió – Attraktor Kft, Budapest, 1999. 449.

3 Vattel, Emer de: *The Law of Nations*. Liberty Fund, Indianapolis, 2008. 683.

4 Faluhelyi Ferenc: *Államközi jog. Államközi alkotmányjog és jogtan*. Dr. Karl Könyvesbolt Kiadása, Pécs, 1936. 150.

5 1961. évi Bécsi Egyezmény preambuluma.

6 1958 Draft Articles on Diplomatic Intercourse and Immunities with commentaries. http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_1_1958.pdf (2010-12-31)

7 Wolff, Stefan: *Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges*. 1. <http://www.stefanwolff.com/working-papers/Paradiplomacy.pdf> (2010-12-31)

8 Uo.

beszél tulajdonképpen a nemzetközi szintéren való cselekvés lehetőségéről.⁹ Ivo D. Duchacek álláspontja szerint az „állami szuverenitás perforálódásának” és ezzel a külpolitikai dimenzió bizonyos elemeinek állam alatti szintű entitások előtti megnyitásának legfontosabb oka az, hogy az elmúlt évszázadokban maga a külpolitika is alapvetően megváltozott és olyan területekkel bővült, amelyek már nem feltétlenül állnak közvetlen és szoros viszonyban a *raison d'État*-val.¹⁰ Michael Keating ehhez hozzáteszi, hogy a régiók alapvetően három okcsoport miatt „mennek külföldre” manapság, mégpedig gazdasági, kulturális, valamint politikai indokokból, amelyek alapján a paradiplomácia három alaptípusa is elkülöníthető.¹¹

A gazdasági érdekű motívum valójában elsősorban a fejlesztési és kereskedelmi célú együttműködés kiépítésének szándékát takarja, amely az esetek többségében az idegenforgalom fejlesztésével is együtt jár és mindezek célja az adott régió prosperitásának biztosítása (globális paradiplomácia). A kulturális okok azokat a területi egységeket érintik elsődlegesen, amelyek lakossága valamilyen ismérv szempontjából különbözik a területi állam népességének többségétől. Ilyen esetekben az érintett entitás az általa reprezentált populáció identitása megóvása céljából keres partnereket külföldön (határokon átvelő regionális paradiplomácia). Végül a politikai okok felölelnék minden olyan lényeges tényezőt, ami nem sorolható az előző két csoportba, így – többek között – az önálló külkapcsolatok bonyolításának lehetőségével szükségképpen együtt járó presztízsnövekedést, valamint a speciális státusz biztosítására vonatkozó lehetséges garanciát (régiókon átvelő paradiplomácia).¹² Keating ezenkívül azokban az esetekben, amikor a (para)külpolitikai mozgástér megteremtésével és használatával az állam alatti szintű területi entitás célja az önálló, független állami lét elérése, protodiplomáciáról beszél.¹³

Dán példa: Feröer-szigetek és Grönland

A kisebbségi területi autonómiák esetében különösen az elmúlt néhány évtizedben érzékelhető paradigmaváltás ment végbe az autonóm területi entitások külügyi

9 Soldatos, Panayotis: An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: Michelmann, Hans J. – Soldatos, Panayotis (eds.): *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford University Press, Oxford, 1990. 34–53.

10 Duchacek, Ivo D.: Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. Uo. 7.

11 Keating, Michael: Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: Aldecoa, Francisco – Keating, Michael (eds.): *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Frank Cass Publishers, London, 1999. 4.

12 Uo. 4–7.

13 Uo. 13.

mozgásterét illetően. Különösképpen igaz ez a megállapítás a Dániához tartozó Feröer-szigetekre és Grönlandra, valamint a finn szuverenitás alatt álló Ålandra. A feröeri autonómiát létrehozó 1948. évi 137. dán törvény még kifejezetten úgy rendelkezett, hogy a Dán Királyság külügyi kapcsolataival összefüggő kérdésekben hozott döntések meghozatalának lehetősége az állami, vagyis a dán hatóságok hatáskörébe tartozik.¹⁴ Az autonómiafejlődés kezdeti időszakában a sajátos feröeri érdekek külpolitikai megjelenítésére az autonómiáról szóló törvény más rendelkezései biztosítottak korlátozott lehetőséget. Így a feröeri kormányzat kérhette, hogy a dán külügyminisztérium az államkincstár terhére egy feröeri ügyekben járatos szakértőt alkalmazzon, akinek az autonóm terület speciális gazdasági érdekeire figyelemmel kellett segítenie a dán külügyi igazgatás tevékenységét.¹⁵ Ezenkívül az autonóm kormány kezdeményezésére és javaslatára a dán külügyminisztérium ún. feröeri attasékat nevezett és nevez ki olyan országokban működő dán külképviselőkre, amelyekhez a Feröer-szigeteket különleges gazdasági érdekek fűzik.¹⁶ Ezekben az esetekben viszont az attasék kinevezésével és működésével kapcsolatban felmerülő mindenféle költséget az autonóm területnek kellett viselnie.¹⁷ Garanciális jelentősége volt annak a rendelkezésnek is, amely szerint Dániának minden olyan esetben előzetesen konzultálnia kellett a feröeri szervekkel, amikor valamely Dánia által vállalt nemzetközi kötelezettség potenciálisan érinthette a Feröer-szigetek kereskedelmi vagy halászati érdekeit. Emellett amennyiben a dán külügyminiszter úgy ítélte meg, hogy az állam érdekével az nem ellentétes, felhatalmazhatta az autonóm kormányzat képviselőit arra, hogy az állami diplomácia segítségével kvázi-közvetlen tárgyalásokat folytassanak külföldi államokkal, feröeri érdekekkel kapcsolatos ügyekben.¹⁸

Lényegében erre a szabályra hivatkozva rendelkeztek el népszavazást Feröer esetleges EGK- (valamint ESZAK- és Euratom-) tagságáról a dán csatlakozást megelőzően, amelynek eredményeképpen az autonóm terület végül nem lett részese az európai integrációs szervezeteknek. A feröeri társadalmat azonban nem elégtették ki ezek a kétségkívül szerénynek mondható külügyi jogosítványok és először a skandináv államokat tömörítő regionális nemzetközi szervezet, az Északi Tanács esetében érték el, hogy a másik két északi autonóm területtel – Grönlanddal és Ålanddal – egyetemben rendes tagi jogállást kapjanak, majd egy három éven keresztül tartó alkufolyamat eredményeképpen megállapodást kötöttek Dániával az autonóm jogosítványok kibővítésére vonatkozóan. Az egyezség alapján a koppenhágai parlament 2005-ben két törvényt fogadott el, mégpedig egyfelől „a bizonyos ügyekre és témakörökre vonatkozó felelősség feröeri hatóságok által történő átvállalásáról

14 A Feröer-szigetek önkormányzatáról szóló 1948. évi 137. törvény 5. §-a.

15 Uo. 8. § (1) bekezdése.

16 Uo. 8. § (2) bekezdése.

17 Uo.

18 Uo. 8. § (3)-(4) bekezdései.

szóló 2005. évi 79. törvényt¹⁹, valamint „a feröeri kormányzat által kötött nemzetközi megállapodásokról szóló 2005. évi 80. törvényt”. Az előbbi jogszabály értelmében a feröeri parlament törvényei nem szabályozhatnak a dán külpolitikát érintő kérdéseket,¹⁹ ugyanakkor néhány külügyi érdekű, de belügyi természetű politika, mint például az idegenrendészet, a bevándorlásügy, és a határőrizet átkerült az autonóm hatóságokhoz.²⁰

Ennél valamivel nagyobb jelentősége van a feröeri külkapcsolatok alakításának lehetőségeire a másodikként elfogadott normának, amelynek alapján a „feröeri kormány a joghatóságába tartozó területeken külföldi államokkal és nemzetközi szervezetekkel nemzetközi jogon alapuló megállapodásokról tárgyalhat és azokat megkötheti, beleértve a közigazgatási megállapodásokat is.”²¹ Biztonság- és védelempolitikai tárgykörben Feröer nem köthet nemzetközi szerződéseket, továbbá a Grönlandot is érintő ügyekben a grönlandi kormánnyal közösen cselekedve köthető nemzetközi szerződés.²² A gyakorlatban az ilyen megállapodások megkötése a Dán Királyság nevében és a dán kormánnyal való szoros együttműködésben, de a feröeri külügyminisztérium közreműködésével és a Feröer-szigetekre vonatkozó területi hatállyal történik.²³ Ezenkívül megmaradt a feröeri diplomaták dán képviseletre történő kinevezésének lehetősége, jelenleg az Európai Unió mellett működő, valamint az Egyesült Királysághoz és Izlandhoz akkreditált nagykövetek mellett dolgozik feröeri attasé, továbbá a Feröer-szigetek Koppenhágában is fenntart egy kvázi-diplomáciai képviseletet. A 2005. évi 80. törvény emellett lehetőséget biztosít arra is, hogy Dánia engedélyezze a Feröer-szigetek számára az olyan nemzetközi szervezetekhez való csatlakozást, amelynek államok mellett más entitások is a tagjai lehetnek.²⁴ A törvényhez fűzött indokolásból derül ki, hogy Feröer csak azokba a nemzetközi szervezetekbe léphet be, amelynek Dánia nem tagja, a kitétel egyedüli kivételét a már említett Északi Tanács jelenti.

A Feröer-szigetek nem sokáig vesztegette az időt nemzetközi szerződéskötési képességének gyakorlati kipróbálására, ugyanis már 2005-ben megállapodást kötött Izlanddal, amellyel ráadásul egységes gazdasági térséget hozott létre.²⁵ A Feröer-szigetek emellett regionális szabadkereskedelmi megállapodásokat kötött Norvégiával és Svájjal és egy a legnagyobb kedvezményt biztosító szerződést az Oroszországi Föderációval. Ami a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozás lehetőségét illeti, az autonóm terület deklarálta az EFTA-hoz való csatlakozás szándékát,²⁶ amelyet

19 2005. évi 79. törvény 1. § (2) bekezdésének 4) pontja.

20 2005. évi 79. törvényhez kapcsolt „hatásköri lista.”

21 2005. évi 80. törvény 1. § (1) bekezdése.

22 Uo. 1. § (2) és (4) bekezdései.

23 Uo. 2. § (1)-(2) bekezdései.

24 2005. évi 80. törvény 4. §-a.

25 Izland és a Feröer-szigetek között kötött 2005. évi hovyíki megállapodás 1. cikke.

26 <http://www.mfa.fo/Default.aspx?ID=6848> (2012-08-08)

Dánia kifejezetten támogat, valamint tagja több halászattal foglalkozó szervezetnek és társult tagi jogállással rendelkezik a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetben (IMO),²⁷ és az UNESCO-ban.²⁸

Kezdetben a másik dániai autonóm terület, Grönland vonatkozásában is tartózkodó volt a törvényhozó a külügyi jogosítványok esetleges biztosítását illetően. A „Grönland önkormányzatáról szóló 1978. évi 577. dán törvény” eredeti 11. §-a szerint a lírályság központi hatóságai rendelkeztek joghatósággal minden olyan kérdésben, amelyek érintették az ország külkapcsolatait és az autonóm szervek kötelesek voltak konzultálni a dán hatóságokkal minden külpolitikai érdekű intézkedés megvalósítása előtt. Az olyan nemzetközi szerződések esetében, amelyek grönlandi érdeket is érintettek, Koppenhága köteles volt a szerződés tervezetét, a nemzetközi hatály elismerését megelőzően véleményezésre az autonóm kormányzatnak és parlamentnek megküldeni,²⁹ a Dánia által vállalt nemzetközi kötelezettségeknek minden esetben elsőbbségük volt a grönlandi autonómia-rezsim szabályaival szemben.³⁰ A törvény Európai Közösségekkel való kapcsolattartást szabályozó 15. §-ára hivatkozva lépett ki Grönland az európai integrációs szervezetekből az 1980-as években. Az autonóm terület a követküldési és -fogadási jog tekintetében eredetileg Feröerrel megegyező jogosítványokkal rendelkezett.

Az autonóm hatáskörök külügyi lehetőségeket is érintő bővítésére – a tárgykörben tartott sikeres népszavazást követően – 2009-ben került sor. A „Grönland önkormányzatáról szóló 2009. évi 473. dán törvény” önálló fejezetben foglalkozik az autonóm entitás külügyi mozgásterével. Ennek értelmében a grönlandi kormány – a Naalakkersuisut – járhat el nemzetközi ügyekben a dán kabinettel együttműködve, melynek során a két fél köteles tiszteletben tartani a grönlandi érdekeket, valamint Dánia általános érdekeit.³¹ Ez azonban még nem jelenti azt, hogy a kül- és biztonságpolitika terepét Koppenhága megosztotta volna Grönlanddal, ugyanis az idézett törvény szerint a Naalakkersuisutra ruházott hatáskörök nem korlátozzák a dán hatóságok nemzetközi ügyekben viselt alkotmányos felelősségét és illetékességét.³² Grönland köthet ugyan nemzetközi szerződéseket harmadik államokkal és nemzetközi szervezetekkel az olyan területekhez tartozó ügyekben, amelyekben saját belső jogrendjében hatáskörrel rendelkezik, de az ilyen megállapodásokat Dánia nevében eljárva, mintegy annak képviselőjeként szignálhatja.³³ Ráadásul az autonóm kormányzat minden esetlegesen nemzetközi szerződés megkötéséhez vezető

27 <http://www.ur.fo/Default.aspx?ID=6614> (2010-09-22)

28 <http://www.unesco.org/new/en/member-states/countries/> (2012-01-23)

29 1978. évi 577. törvény 13. §-a.

30 Uo. 10. §.

31 2009. évi 473. törvény 11. § (1)-(2) bekezdései.

32 Uo. 11. § (3) bekezdése.

33 Uo. 12. § (1) bekezdése.

tárgyalási folyamat megkezdése előtt köteles értesíteni a dán külügyminisztériumot, továbbá információnyújtási kötelezettséggel tartozik a szerződés megkötésének körülményeivel, illetve azok esetleges megszüntetésével kapcsolatosan is.³⁴

Amint fentebb említettem, államok között kötött nemzetközi szerződés esetében az egyezményeket Grönland köti a „Monarchia” nevében, szerződő félként a „Dán Királyság Grönland tekintetében” formulát alkalmazva.³⁵ Kormányközi megállapodások és közigazgatási hatóságok közötti (intézményközi) szerződések esetén a grönlandi kormány a szerződő fél, viszont az előírások értelmében, minden ily módon kötött szerződés preambulumban hivatkozni kell a 2009. évi 473. számú dán törvénybe foglalt felhatalmazó rendelkezésre.³⁶ A központi kormányzat emellett még a tárgyalások megindítása előtt köteles a grönlandi kabinetet tájékoztatni az olyan nemzetközi szerződések tartalmáról, amelyek különleges jelentőséggel bírnak az autonóm terület szempontjából, azokat az egyezményeket viszont, amik kizárólagos jelentőséggel rendelkeznek Grönland vonatkozásában, kérésre a dán külügyminisztérium közreműködésével az autonóm kormány tárgyalhatja végig.³⁷ Feröerhez hasonlóan Grönlandnak is lehetősége van arra, hogy – az autonóm szervek kérésére – grönlandi érdekeket reprezentáló diplomatákat nevezzenek ki dán külképviseltekre, továbbá Grönland is csatlakozhat az olyan nemzetközi szervezetekhez, amelyeknek állami szint alatti területi entitások is tagjai lehetnek.³⁸

Finn példa: Åland-szigetek

A finn fennhatóság alá tartozó Åland számára a fentiekhez képest valamivel szűkebb külügyi jogosítványokat biztosítanak a releváns belső jogi jogszabályok, amik jórészt „csak” a nemzetközi szerződések megkötése területén, illetve az Európai Unióval való érintkezés során biztosítanak bizonyos hatásköröket az autonóm hatóságok számára. A jelenleg hatályban lévő autonómia-státútumba, vagyis a többször módosított „1991. évi 1144. számú törvénybe” csak 2004-ben kerültek olyan rendelkezések, amelyek az Åland-szigetek számára lehetőséget biztosítanak korlátozott mértékű külkapcsolatok vitelére, míg a korábbi jogszabályok nem tartalmaztak erre vonatkozó felhatalmazást.³⁹ Ennek megfelelően az autonóm hatóságok javasolhatják a hatáskörrel rendelkező finn szerveknek, hogy vegyenek részt egy meghatározott nemzetközi szerződés megalkotásának folyamatában illetve, hogy kezdeményez-

34 Uo. 12. § (5) bekezdése.

35 Uo. 12. § (6) a) pontját.

36 Uo. 12. § (6) b) pontja.

37 Uo. 13. § (1)-(2) bekezdései.

38 Uo. 14. és 15. §.

39 Suksi, Markku: *Ålands konstitution*. Åbo Akademis Förlag, Åbo, 2005. 250–253.

zenek tárgyalásokat azzal kapcsolatban. Ezenkívül a központi kormányzat köteles tájékoztatni Ålandot az olyan nemzetközi szerződésekkel vagy másképpen vállalt nemzetközi kötelezettséggel összefüggő tárgyalásokról, amelyek autonóm hatáskörbe tartozó kérdést vagy kérdéseket érintenek és az ålandi kormányzatnak lehetősége van arra, hogy részt vegyen az ilyen tárgyalásokban.⁴⁰ Az említetteknel jóval jelentősebb, garanciális szabályt jelent, hogy minden olyan nemzetközi szerződés finn belső jogi normában való kihirdetése előtt, amely az autonómia-statútum alapján ålandi hatáskörbe tartozó ügyet érint, kötelezően be kell szerezni az autonóm parlament jóváhagyását is,⁴¹ különben a szerződés nem léphet hatályba Åland területén. Amennyiben az érintett rendelkezés ellentétben áll az autonómia-statútummal, úgy a hatályba léptetéshez a Lagting minősített többségű, a leadott szavazatok kétharmados támogatását jelentő döntése szükséges.⁴²

Az ismertetettnél valamivel erősebb pozíciókkal rendelkezik Åland az Európai Unióval való kapcsolataiban. Finnországnak az Európai Unióhoz való 1995-ös csatlakozását megelőzően az autonóm terület lakosai népszavazáson döntöttek Ålandnak az európai integrációs szervezetekben történő részvételéről, és emiatt az autonómia-statútumba egy új, az „Európai Unió ügyek” címet viselő fejezetet kellett beilleszteni. A csatlakozási folyamat egyfajta záróakkordjaként Finnországban 1994-ben előállt az az érdekes helyzet, hogy két népszavazást is kiírtak ebben a tárgykörben, mégpedig egy országos referendumot, valamint egy regionális, ålandi népszavazást, de az autonóm területet lakossága mindkét eseményen részt vehetett. Ezt megelőzően egyébként még soha nem tartottak regionális ålandi plebiszcitumot.⁴³ A meglepően alacsony részvétel mellett – a választójoggal rendelkező ålandiak 49,1%-a nyilvánított csupán véleményt – tartott népszavazáson a szavazók 73,6%-a optált az autonóm terület csatlakozása mellett.⁴⁴ A módosított autonómia-statútum alapján Ålandnak a finn Államtanács keretein belül joga van részt venni az olyan uniós nemzeti álláspontok előkészítésében, amelyek egyébként az autonóm régió kompetenciájába tartoznának, vagy pedig különleges jelentőséggel bírnak Åland számára. Amennyiben az állam és az autonóm hatóságok egy adott esetben nem képesek közös álláspontot kialakítani, úgy az ålandi kormány kérésére az Európai Unió intézményei előtt a tagállami álláspont mellett, Åland véleményét is ismertetni kell. Ezenkívül abban az esetben, ha egy meghatározott uniós döntés az EU valamely közös politikájának ålandi végrehajtásával kapcsolatos, a finn nemzeti álláspont megfogalmazására az

40 1991. évi 1144. számú finn törvény 58. §-a.

41 A parlament ezt a jogkörét eseti jelleggel az ålandi kormányra ruházhatja.

42 1991. évi 1144. számú finn törvény 59. §-a.

43 Ackrén, Maria: Åland och EU. *Finsk Tidskrift* 5/2008. 236–237.

44 Uo.

autonóm kormányzat jogosult addig a mértékig, amíg az ügy az autonómia-státútum alapján a hatáskörébe tartozik.⁴⁵

Az álandi kormányzatnak arra is joga van, hogy kérésre részt vegyen az autonómia-státútum alapján a hatáskörébe tartozó ügyeket érintő uniós egyeztetések és tárgyalások során a finn küldöttség munkájában, továbbá minden az Európai Unió intézményeiben zajló előkészítő és álandi kompetenciába tartozó eseteket érintő ügyekről tájékoztatni köteles Mariehamn-t a finn kormány.⁴⁶ 2011 végén ismételtén módosította a finn törvényhozás Åland autonómia-státútumának az EU-val kapcsolatos rendelkezéseit. A „2011. évi 1115. törvénnyel” módosított státútum alapján az autonóm parlament az autonóm terület hatáskörébe tartozó kérdésekben indokolt állásfoglalást küldhet a finn parlamentnek, amennyiben megítélése szerint az Európai Unió valamely jogalkotási aktusának tervezete nem egyeztethető össze a tagállami parlamentek uniós jogalkotás ellenőrzésére szolgáló szubszidiaritás elvével. A finn parlament ilyen esetekben köteles mérlegelés nélkül továbbítani a Lagting álláspontját az EU intézményeinek. A kép teljessé tétele érdekében meg kell említenünk, hogy az olyan esetekben, amikor egy uniós döntés végrehajtására kizárólag egyetlen intézkedés tehető, az autonómia-státútum a finn kormányzatnak biztosít elsőbbséget az autonóm szervekkel szemben, igaz ez utóbbiakkal minden ilyen intézkedés meghozatala előtt köteles konzultálni az állami kabinet. Hasonlóképpen kell eljárni akkor is, ha az uniós jog alapján egy tagállam kizárólag egyetlen közigazgatási hatóság megjelölésére jogosult és a konkrét tárgykörben egyébként mind Finnországnak, mind pedig Ålandnak volna hatásköre. Emellett az álandi kormányzatnak arra is joga és lehetősége van, hogy az Európai Bizottsággal közvetítők nélkül lépjen kapcsolatba a fentebb részletezett esetekben.⁴⁷ Továbbá az olyan kötelezettségszegési eljárások esetén, amikor álandi hatóságok érintettek lehetnek, Finnország – az autonóm kormánnyal együttműködve – készíti el az ezzel kapcsolatos finn választ az Európai Bizottság számára.⁴⁸

A 2009. évi 62. számú finn törvény két új bekezdést kapcsolt az 59c §-hoz, amelyben Åland újabb garanciákat kapott a kötelezettségszegési eljárásokkal összefüggésben. Amennyiben egy konkrét ügyben a központi finn kormányzat és az autonóm hatóságok közötti véleménykülönbség olyan mértékű, hogy lehetetlen kompromisszum kialakítása, úgy a hivatalos finn választ és álláspontot – a tartományi kormány kérésére – úgy kell megfogalmazni, hogy abban Åland véleménye is megjelenjen. Ezenkívül a kötelezettségszegési eljárás Európai Bíróság előtt zajló szóbeli szakaszában az Åland-szigetek képviselőjének joga van részt venni, ha az ügy

45 1991. évi 1144. számú finn törvény 59a §-a.

46 Uo.

47 Uo. 59b §.

48 Uo. 59c § (1) bekezdése.

a tartomány valamely intézkedése vagy mulasztása miatt keletkezett.⁴⁹ Ugyancsak 2009-ben került bele az ålandi autonómia-státútumba az a lehetőség, hogy az autonóm kormány indokolással ellátott javaslatot tehet a finn Államtanácsnak arra vonatkozóan, hogy az vegyen részt (avatkozzon be) vagy szólaljon fel olyan az Európai Bíróság előtti ügyekben, amik Åland hatáskörébe tartozó kérdésekre vonatkoznak, illetve egyébként különleges jelentőséggel bírnak a tartományi kormány számára.⁵⁰ Végül az autonómia-státútum 59d §-a szabályozza az Åland-szigetek „nemzeti felelősségét” (Nationella ansvar) az Európai Unió Bírósága esetleges elmarasztaló ítélete esetén. Nem arról van szó, hogy Ålandot nemzetközi jogi felelősség terhelné ilyen helyzetekben, ugyanis a szóban forgó rendelkezés értelmében az autonóm terület Finnországgal szemben felelős az olyan esetekben, amikor az Európai Bíróság egy ålandi hatáskörben felmerült konkrét ügyben Finnországot elmarasztalva az államot pénzügyi szankcióval sújtja. Ugyanez a helyzet azokban az esetekben, amikor valamilyen uniós alaptól jogosulatlanul részesedik Åland, és az érintett összeget vissza kell fizetni az EU-nak, továbbá amikor valamilyen uniós jogszabály nem teljes körű, vagy helytelen ålandi alkalmazása miatt magánszemélynek vagy magánszemélyeknek vagyoni kára keletkezik. Az autonómiát van hivatott védeni az a rendelkezés, amely szerint az ilyen és ehhez hasonló ügyekből keletkező és az autonóm terület valamint az állam közötti jogvitákban az Ålandi Közigazgatási Bíróságnak van kizárólagos hatásköre. Nem rendelkezik ellenben az Åland-szigetek követségi joggal,⁵¹ továbbá – az Északi Tanács kivételével – nem lehet tagja nemzetközi szervezeteknek sem. Hasonlóképpen nem teljesült eddig az ålandiaknak az uniós csatlakozással egyidős követelése sem a saját jogon való Európai Parlamenti képviselőlet iránt,⁵² az autonómia-státútum ugyanis kizárólag arra biztosít lehetőséget, hogy az autonóm régió – a finn delegáció terhére – egyetlen mandátummal képviseltesse magát a strasbourgi intézményben.⁵³

Spanyol példa: Katalónia

A Spanyolországban működő ún. autonóm közösségek közül kizárólag Katalónia rendelkezik jelentősnek mondható külügyi jogosítványokkal,⁵⁴ igaz azok ko-

49 Uo. 59c § (2) bekezdése.

50 Uo. 59c § (3) bekezdése.

51 Ez alól a kivételt Finnországnak az Európai Unió mellett működő brüsszeli állandó képviselőlete jelenti, ahol ún. ålandi különleges tanácsadó dolgozik. Lásd: Ackrén (2008) i. m. 240.

52 Uo.

53 1991. évi 1144. számú finn törvény 59e §.

54 Az autonóm közösségek általában csak a külkereskedelem területén rendelkeznek jogosítványokkal, illetve – bár az autonómia-státútumok erről Katalónia kivételével rendszerint nem

moly kibővülése csak 2006-ban, a jelenleg hatályban lévő statútum elfogadásával történhetett meg.⁵⁵ Ennek megfelelően jelenleg a „2006. évi 6. organikus törvény” „V. A Generalitát⁵⁶ intézményes kapcsolatai” címet viselő része szabályozza Katalónia alapvetően három pillérre épülő külső mozgásterének kereteit, ami egyfelől az autonóm közösségnek a területi állammal való formális kapcsolatait, továbbá az európai integrációs együttműködésben való részvétel lehetőségeit, végül a hagyományos értelemben vett nemzetközi kapcsolatokat takarja. Az utóbbival kapcsolatosan alapvető jelentőségű az a rendelkezés, hogy noha a Generalitát elősegíti Katalónia külső megjelenítését és érdekeit, köteles ennek során tiszteletben tartani az állam külügyi hatásköreit.⁵⁷ A katalán autonómia-statútum korlátozott nemzetközi jogi cselekvőképességet biztosít a Generalitátnak a hatásköreiből eredően, azoknak mintegy külső vetületeként, mégpedig vagy közvetlenül, vagy pedig az állam szerveinek segítségével fellépve.⁵⁸ A statútum rendelkezéseinek megfelelően Katalóniának lehetősége van arra, hogy külföldön ún. hivatalokat („oficines”) létesítsen és tartson fent, amelyek elsődleges funkciója a katalán érdekek külhonban való előmozdítása.⁵⁹ A „hivatalok” nem minősülnek nemzetközi jogi értelemben diplomáciai képviselőnek, igaz azokhoz nagyon hasonló feladatokat látnak el. Jelenleg hét katalán hivatal működik külföldön,⁶⁰ és pedig alapvetően az európai kontinensre fókuszálva.⁶¹ A Generalitátnak – Katalónia érdekeinek előmozdítása érdekében – joga van ún. együttműködési megállapodások kötésére a hatáskörébe tartozó területeken, ezek azonban nem minősülnek nemzetközi szerződésnek. Az ilyen megállapodások megkötéséhez az állam külképviseleti szervei kötelesek segítséget nyújtani.⁶²

rendelkeznek – a tagállami állandó képviselők és a lobbiirodák jellegzetességeit egyszerre mutató kvázi-missziókat tarthatnak fent Brüsszelben az Európai Unió „mellett”. A kép teljesség tétele érdekében meg kell jegyezni, hogy 2007-ben több autonóm közösség statútuma kiegészült egy az Európai Unióval folytatható kapcsolatokat szabályozó klauzulával. Ezenkívül a katalán autonómia-statútum kivételével, az autonóm közösségek alkotmányaiban rögzítették, hogy az általuk kötött megállapodások nem minősülnek nemzetközi szerződésnek.

55 Sipos Katalin: Katalónia és a „nemzetté válás” alkotmányos folyamata. Az autonómiastatútum reformja, 2003–2006. In: Szarka László–Vizi Balázs–Tóth Norbert–Kántor Zoltán–Majtényi Balázs (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008. 89–90.

56 A Generalitát kifejezés együttesen jelöli a katalán autonómia működtetéséért felelős legfontosabb intézményeket, így a parlamentet és a kormányt.

57 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 193. § (1) bekezdése.

58 Uo. 193. § (2) bekezdése.

59 Uo. 194. §.

60 Érdekes, hogy ezek egyike a területi állam fővárosában, vagyis Madridban található.

61 http://www20.gencat.cat/portal/site/Departament-de-la-Vicepresidencia/menuitem.1bd9513103ff0c512b121577b0c0e1a0/?vgnnextoid=7f7b3e5ad4011210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=7f7b3e5ad4011210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&newLang=en_GB (2010-10-19.)

62 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 195. §-a.

Nemzetközi szerződések megkötésére Katalóniának nagyjából olyan mértékű jogosítványai vannak, mint az Åland-szigeteknek. Ez a gyakorlatban kimerül egy konkrét szerződés megkötésére vonatkozó javaslat megtételének lehetőségében illetve abban, hogy a spanyol kormány köteles a Generalitátot tájékoztatni – annak aláírása előtt – minden olyan nemzetközi egyezményről, amelynek közvetlen hatása van Katalónia hatásköreire. A katalán kormány és a parlament saját álláspontot alakíthat ki az ilyen nemzetközi szerződésekről és azt közölheti a spanyol kormánnyal.⁶³ Ezenfelül a Generalitát kérheti ilyen esetekben, hogy a spanyol tárgyalódelegációban Katalóniát képviselő szakemberek is vegyenek részt.⁶⁴ A Generalitát köteles megtenni minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a Spanyolország által vállalt nemzetközi kötelezettségeket Katalónia területén végrehajtsák.⁶⁵ A katalán autonóm közösség a számára fontos – különösen kulturális – érdekekkel foglalkozó nemzetközi testületek tagja lehet,⁶⁶ amelyek közül az autonómia-statútum külön nevesíti az UNESCO-t, amelynek egyébként Katalónia jelenleg még⁶⁷ nem tagja. Végezetül a Generalitátnak arra is lehetősége van, hogy más európai régiókkal, vagy autonóm területekkel hivatalos kapcsolatot építsen ki.⁶⁸

Ahogy korábban már utaltunk rá, a katalán autonómia-statútum a Generalitát nemzetközi mozgástere kapcsán külön szabályozza az autonóm közösségnek az Európai Unióval kapcsolatos lehetőségeit. A jogszabály V. cím 2. fejezetében kodifikált mechanizmus sok tekintetben hasonlít az Åland-szigetek esetében tárgyalt szisztémához (lásd *supra*). Ennek alapján a katalán hatásköröket vagy érdekeket érintő EU-val kapcsolatos ügyek intézésében – a statútum és a spanyol törvények rendelkezéseinek megfelelően – a Generalitát részt vesz.⁶⁹ Katalónia európai ügyekben való részvétele alapvetően három dimenzióban valósul meg. Egyfelől a spanyol kormányzat köteles értesíteni a Generalitátot az Európai Unió Szerződéseinek revízióját célzó minden javaslatról és az ahhoz kapcsolódó hitelesítési és ratifikációs folyamatról. Ezzel összefüggésben a katalán kormány és parlament jogosult észrevételeket tenni, mégpedig a központi kormányzatnak, illetve a Cortesnek.⁷⁰ Ennél valamivel komolyabb, igaz nem kötelezettséget, hanem csak lehetőséget jelent, hogy a katalán kizárólagos hatásköröket érintő ügyekben, a Generalitát képviselői a spanyol delegáció tagjaként részt vehetnek az Alapító Szerződések felülvizsgálati folyamatában.⁷¹

Az Európai Unió ügyekben való katalán részvétel egyik további dimenzióját

63 Uo. 196. § (1) bekezdése.

64 Uo. 196. § (2) bekezdése.

65 Uo. 196. § (4) bekezdése.

66 Uo. 198. §.

67 2012. augusztus 1-jén. <http://www.unesco.org/new/en/member-states/countries/> (2012-08-08)

68 2006. évi 6. számú spanyol organikus törvény 197. §-a.

69 Uo. 184. §.

70 Uo. 185. § (1) bekezdése.

71 Uo. 185. § (2) bekezdése.

– Álandhoz hasonlóan – a tagállami álláspontok kialakításában való közreműködés jelenti. Az autonómia-statútum értelmében ugyanis a katalán hatáskörökre vagy érdekekre vonatkozó ügyekben a spanyol álláspont kidolgozásában a Generalitátnak joga van részt venni.⁷² Talán ebben a dimenzióban rendelkezik a legerősebb részvételi jogosítványokkal az autonóm közösség és ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az olyan tagállami álláspontok kialakításában, amelyek Katalóniát kizárólagosan érintő európai ügyekkel kapcsolatosak, a Generalitát kétoldalú, míg más esetekben többoldalú mechanizmus keretein belül vesz részt.⁷³ Ez azzal a következménnyel is jár, hogy az előbbi esetben Katalónia alakíthatja ki a spanyol tagállami álláspontot, azzal kapcsolatos állásfoglalásától Madrid az autonómia-statútum értelmében nem térhet el.⁷⁴ Katalónia emellett részt vehet az Európai Unió bizonyos intézményeinek munkájában. Így az előbbi rendelkezésből logikusan következik, hogy a Generalitát képviselheti magát az olyan spanyol küldöttségekben, amelyek a katalán törvényhozás hatáskörébe tartozó ügyekkel foglalkoznak, így különösen a Tanács és az ahhoz kapcsolódó szervek (COREPER, tanácsi munkacsoportok) ülésein.⁷⁵ Azokon a területeken, amelyek a Generalitát kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyeket ölelnek fel, egy ún. Madriddal kötött előzetes megállapodás alapján Katalóniának lehetősége van Spanyolországot képviselni, avagy éppenséggel elnökölni az imént említett szervek értekezletein.⁷⁶ A Generalitát ezenkívül jogosult részt venni a spanyol brüsszeli állandó képviselet munkatársai kiválasztásának folyamatában,⁷⁷ de érdekeit védendő saját állandó „kvázi-missziót” is létrehozhat a belga fővárosban.⁷⁸

Szimbolikus jelentőségű, hogy a katalán törvényhozás a közelebbről nem részletezett ún. közös érdekre számot tartó területeken kapcsolatokat építhet ki az Európai Parlamenttel,⁷⁹ továbbá ha úgy véli, hogy egy meghatározott EU-s jogalkotási javaslat sértheti a szubszidiaritás és az arányosság elveit, részt vehet a problémát vizsgáló eljárásban.⁸⁰ A fentiek fényében tulajdonképpen magától értetődő, hogy a Generalitát köteles az Európai Unió jogát alkalmazni és végrehajtani Katalónia területén, de EU-s jogszabály nem befolyásolhatja a Katalónia és Spanyolország között a spanyol alkotmány és az autonómia-statútum alapján kialakított hatáskörmegosztást.⁸¹ Az utóbbi norma alapján a Generalitát az Európai Unió Bírósága előtt eljárás kezdeményezésére is jogosult feltéve, ha azt a vonatkozó uniós jogszabályok is lehetővé

72 Uo. 186. § (1) bekezdése.

73 Uo. 186. § (2) bekezdése.

74 Uo. 186. § (3) bekezdése.

75 Uo. 187. § (1) bekezdése.

76 Uo. 187. § (2) bekezdése.

77 Uo. 187. § (3) bekezdése.

78 Uo. 192. §.

79 Uo. 187. § (4) bekezdése.

80 Uo. 188. §.

81 Uo. 189. § (1) bekezdése.

teszik.⁸² Amennyiben erre nincs lehetőség, úgy a katalán kormány kérheti a spanyol kabinetet, hogy valamely ügyben forduljon az EU Bíróságához Katalónia legitím érdekeinek és hatásköreinek védelme érdekében.⁸³ A spanyol kormány a kérést megtagadhatja, de indokolási kötelezettsége van és ezzel kapcsolatos döntését azonnal tudatnia kell a Generalitáttal.⁸⁴ Végül komoly gyakorlati jelentősége van annak a lehetőségnek, hogy a hatáskörébe tartozó területeken a Generalitát felelős a különféle európai alapok kezeléséért.⁸⁵

A spanyol autonóm közösségekhez – Katalóniát kivéve – hasonló rendkívül szűk külügyi mozgástérrel rendelkeznek az olasz kisebbségi területi autonómiák, azaz Dél-Tirol, az Aosta-völgy, valamint Friuli-Venezia-Giulia és a moldáviai Gagaúzia. Bár az autonómia-státutumok ezekben az esetekben sem tartalmaznak érdemi rendelkezéseket ezzel kapcsolatban, a gyakorlatban például mindhárom régió saját képviselést (ún. liaison office-t) tart fent Brüsszelben az Európai Unió „mellett”.⁸⁶ Gagaúzia pedig csak valóban szimbolikus külügyi lehetőségekkel rendelkezik, amennyiben a legfontosabb gagaúz közjogi méltóság, vagyis a baskan képviselheti az autonóm területet annak – közelebről nem részletezett – nemzetközi kapcsolataiban.⁸⁷

Orosz példa: Tatárföld

A fent ismertetett példákhoz képest különböző mértékű külpolitikai és nemzetközi jogi mozgástérrel rendelkezik néhány oroszországi ún. köztársaság, így például Csecsenföld, a Csuvas Köztársaság, Ingusföld, Kabard-Balkárföld, Kalmükföld, Észak-Oszétia, Tatárföld, valamint Tuva. Az orosz föderatív berendezkedésben a hierarchia legmagasabb fokán álló területi egységek, vagyis a köztársaságok, kizárólag szövetségi alaptörvénynek, illetve saját alkotmányuknak vannak alárendelve.⁸⁸ A fenti köztársaságok közül egyedül Tatárföld rendelkezik jelentősnek mondható külügyi jogosítványokkal, míg a többiek vagy egyáltalán nem,⁸⁹ vagy csak jelképesnek tekinthető hatáskörökkel⁹⁰ bírnak ezen a területen. Tatárföld jelenleg hatályos alkotmányának

82 Uo. 191. § (1) bekezdése.

83 Uo. 191. § (2) bekezdése.

84 Uo. 191. § (3) bekezdése.

85 Uo. 190. §.

86 <http://en.alpeuregio.info/index.asp?pg=1-3> (2012-01-23) és http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/doc/pdf/catalogue_en.pdf (2012-01-23)

87 A Gagaúziáról szóló Kódex 60. cikke.

88 Az Oroszországi Föderáció Alkotmánya 66. §-ának (1) bekezdése.

89 Csecsenföld, Ingusföld és Észak-Oszétia.

90 A Csuvas Köztársaság, Kabard-Balkárföld, Kalmükföld és Tuva.

1. § (4) bekezdése szerint: „A Tatárföldi Köztársaság saját hatáskörében függetlenül vesz részt a nemzetközi és külgazdasági kapcsolatokban.”⁹¹

A tatár alaptörvény talán egy kicsit homályos megszövegezését ugyanazon jogszabály 6. §-a segíthet megvilágítani. Ennek értelmében Tatárföld saját hatáskörén belül nemzetközi és külgazdasági kapcsolatokat építhet ki külföldi államokkal, vagy ilyen államok közigazgatási-területi egységeivel, nemzetközi megállapodásokat köthet, diplomáciai képviselőket létesíthet, illetve fogadhat, továbbá részt vehet nemzetközi szervezetek munkájában. Vagyis Tatárföld nem kizárólag a külgazdasági érdekeit bonyolíthatja részben autonóm módon, hanem egy az államok általános külpolitikájára nagyban hasonlító kapcsolatrendszerrel építhet ki a nemzetközi kapcsolatok más szereplőivel. Ennek koordinálása érdekében jött létre a tatár külügyi osztály, amely nem minősül minisztériumnak és állandó képviselőket működtet a Tatárföldhöz kulturális és politikai szempontból legtöbb szállal kötődő országokban, így Azerbajdzsánban, Franciaországban, Kazahsztánban, Törökországban, Türkmenisztánban, Üzbegisztánban, valamint az Oroszországi Föderációban.⁹² Ezenkívül számos más országban és régióban létezik tatár kereskedelmi képviselő, amelynek feladatai tulajdonképpen megegyeznek az államok által létesített kereskedelmi irodákéval.⁹³ A független államok közül eddig mindössze két ország, Irán és Törökország létesített főkonzulátust Tatárföldön.⁹⁴ A Tatárföldi Köztársaságot a nemzetközi kapcsolatokban a tatár köztársasági elnök képviseli.⁹⁵

Kanadai példa: Québec

A kanadai tartományok közül Québec széleskörű lehetőségekkel rendelkezik a nemzetközi kapcsolatok bonyolítását illetően, míg Nunavut számára az autonómia létrejöttét követő évtizedben még nem volt elsődleges szempont az autonóm hatáskörök kiterjesztése a külpolitikai érdekkörbe tartozó ügyekre.⁹⁶ Ezzel szemben a québeci Nemzetgyűlés 1967-ben fogadta el a kormányközi ügyek minisztériumát létrehozó törvényt, az intézményt 1996-ban átnevezték nemzetközi kapcsolatok minisztériu-

91 http://www.tatar.ru/?DNSID=c2db9f7869f5173908efdae905ea0a70&node_id=1384 (2010-12-29)

92 http://www.tatar.ru/index.php?DNSID=e87b77e4ffb9a6b8c9eccb8c417c129&node_id=1262 (2010-12-29)

93 Uo.

94 http://www.tatar.ru/index.php?DNSID=e87b77e4ffb9a6b8c9eccb8c417c129&node_id=1261 (2010-12-29)

95 Tatárföld Alkotmányának 90. §-a.

96 Nunavut vonatkozásában jelenleg az autonóm tartomány miniszterelnöke látja el a klasszikusnak nevezhető külpolitikai funkciókat. <http://www.gov.nu.ca/en/EvaAariak.aspx> (2010-12-29)

mává, és a québeci külkapcsolatok tervezése és bonyolítása szempontjából kiemelt jelentőséggel bír.⁹⁷ A vonatkozó belső jogi jogszabályok értelmében⁹⁸ és a szövetségi berendezkedésű országok által általában követett idevágó gyakorlat alapján⁹⁹ Québec rendelkezik a nemzetközi szerződések megkötésének képességével.¹⁰⁰

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárással foglalkozó állami jogszabályokhoz hasonlóan – bár autonóm területek esetében meglehetősen szokatlanul – a nemzetközi kapcsolatok minisztériumáról szóló québeci törvény is meghatározza a nemzetközi megállapodás fogalmát. Ennek alapján függetlenül az elnevezésétől nemzetközi megállapodásnak minősül minden olyan egyezmény, amelyet egyfelől a (québeci) kormány, avagy annak valamely minisztériuma vagy ügynöksége és egy külföldi kormány vagy annak valamely minisztériuma, nemzetközi szervezet, vagy ezek ügynöksége között kötnek meg.¹⁰¹ Kanadának ebben az esetben csak annyi szerepe lehet, hogy Québec hozzájárulhat ahhoz, hogy a szóban forgó törvény alapján megkötött nemzetközi szerződéseket Kanada képviselője is aláírja.¹⁰² Úgyszintén a Nemzetközi kapcsolatok Minisztériumáról szóló törvény szabályozza a québeci kvázi diplomáciai képviseletek létesítésének lehetőségét. Az autonóm területnek két opcionális lehetősége van ezen a téren. Egyrészt dönthet úgy, hogy a meglévő kanadai diplomáciai vagy konzuli missziókon dolgozzanak québeci érdeket képviselő diplomaták, amire a kanadai és a québeci kormányok között kötött megállapodással jön létre a jogalap.¹⁰³ Másfelől önálló képviseleteket is létrehozhat, melyek elnevezése – a kapcsolatok szintjétől függően – általános küldöttség, küldöttség, vagy bármilyen más névvel illetett képviselet lehet.¹⁰⁴

Az eddig követett québeci gyakorlat alapján az „egyéb kategóriába” ún. Irodák, Kereskedelmi kirendeltségek, valamint a multilaterális területeken működő Képviseletek tartoznak. A québeci Általános Küldöttségek ölelik fel a legfontosabb külföldön működő kormányirodákat, amelyeket az autonóm kormányzat által kinevezett általános küldött vezet. Személyi állományuk egyrészt a különféle québeci

97 http://www.mri.gouv.qc.ca/en/ministere/histoire_ministere/index.asp 2010-12-29)

98 Lásd mindenképp a Nemzetközi kapcsolatok Minisztériumáról szóló 1967. évi M-25.1.1. számú québeci törvényt és a nemzetközi kereskedelmi megállapodások megkötéséről szóló 1996. évi M-35.2. számú québeci törvényt.

99 Ilyen gyakorlatot követ – többek között – Németország, Ausztria, Etiópia, Kanada és az Egyesült Államok.

100 Érdekesképpen említhető meg, hogy Québec és Magyarország eddig négy kétoldalú nemzetközi szerződést kötött egymással, mégpedig a társadalombiztosítás, a pénzügyek, valamint az ipari, kereskedelmi, technikai, és pénzügy segítségnyújtás és együttműködés területein.

101 A Nemzetközi kapcsolatok Minisztériumáról szóló 1967. évi québeci törvény 19. § (3) bekezdése.

102 Uo. 22.1 § (2) bekezdése.

103 Uo. 29. §.

104 Uo. 28. §.

minisztériumok szekondált tisztviselőiből az ún. tanácsadókból, valamint a fogadó országban toborzott attasékból és az ún. kiegészítő személyzetből áll.¹⁰⁵ Az Általános Küldöttségek a gazdaság, az oktatás, a kultúra, és a bevándorlás területein nyújtanak szolgáltatást a fogadó állam természetes és jogi személyeinek, melynek során – magától értetődő módon – képviselik az autonóm tartomány érdekeit.¹⁰⁶ Québec a kiemelt gazdasági és politikai centrumoknak helyt adó államokban tart fent Általános Küldöttséget.¹⁰⁷ Ezzel szemben az ún. Küldöttség kizárólag egyetlen az Általános Küldöttségeknél jelzett szektorra koncentrálva látja el munkáját, élén a québeci kormány által kinevezett küldöttel.¹⁰⁸ Egyebekben a Küldöttség személyi állományának összetétele és felépítése megegyezik az Általános Küldöttségével.¹⁰⁹ Küldöttség jelenleg egyetlen kivételtől eltekintve kizárólag az Egyesült Államok néhány nagyvárosában működik.¹¹⁰ Emellett az autonóm tartomány ún. Irodákat tart fent a számára kevésbé jelentős országokban, az Irodákat a nemzetközi kapcsolatok minisztere által kinevezett igazgató vezeti és személyi állományuk ezt leszámítva kizárólag a fogadó országok állampolgárai közül toborzott attasékból és egyéb munkatársakból áll.¹¹¹ Az Irodák kizárólag néhány jól körülhatárolható feladatra specializálódnak,¹¹² így ilyen szervezeti formában működnek a québeci bevándorlási hivatalok,¹¹³ illetve a külföldi tőkebefektetéseket koordináló irodák.¹¹⁴ Ehhez képest kizárólag kereskedelmi együttműködéssel foglalkoznak a québeci Kereskedelmi kirendeltségek, amelyek munkatársai a fogadó országban lakóhellyel rendelkezők közül kerülnek ki.¹¹⁵ Végül multilaterális ügyekben két québeci képviselő jár el jelenleg, az egyik az UNESCO mellett működő kanadai állandó képviselőten belül működik, a másik pedig a szintén párizsi székhellyel működő Frakofónia Nemzetközi Szervezete mellé van „akkreditálva”.¹¹⁶

105 http://www.mri.gouv.qc.ca/en/ministere/bureaux_etranger/bureaux_etranger.asp#delegation_generale 2010-12-29)

106 Uo.

107 2010 végén a következő városokban működött québeci Általános Küldöttség: Brüsszel, London, Mexikóváros, München, New York, Párizs, Tokió. Uo.

108 http://www.mri.gouv.qc.ca/en/ministere/bureaux_etranger/bureaux_etranger.asp#delegation_generale 2010-12-29)

109 Uo.

110 2010 végén a következő városokban működött québeci Küldöttség: Atlanta, Boston, Chicago, Los Angeles, és Róma. Uo.

111 Uo.

112 Uo.

113 2010 végén québeci Bevándorlási Hivatal működött Damaszkuszban, Hong Kongban és Bécsben. Uo.

114 2010 végén québeci Befektetési Hivatal működött Stockholmban, Pekingben, Sanghajban, Washingtonban, Bombayban, Barcelonában, Berlinben és Sao Paulóban. Uo.

115 Uo.

116 Uo.

A brit devolúciók és a Man-sziget a vonatkozó belső jogi jogszabályok alapján jelenleg nem rendelkeznek a nemzetközi kapcsolatok területén átruházott hatáskörökkel. Némiképpen más a helyzet a Csatorna-szigeteken. Jerseyvel 2007-ben, Guernseyvel pedig 2008-ban írt alá a Korona képviselőjében az Egyesült Királyság alkotmányügyi minisztere egy-egy keretdokumentumot, amely a két szigetcsoporthoz „nemzetközi identitását” van hivatva megteremteni. A „Jersey nemzetközi identitásának kialakításáról szóló Keretdokumentum”¹¹⁷ állapítja meg az Egyesült Királyság és Jersey viszonyrendszerére vonatkozó alapelveket ezen a területen. Ennek értelmében az Egyesült Királyság nem járhat el a nemzetközi kapcsolatokban Jersey nevében az utóbbival való előzetes egyeztetés hiányában. Jerseynek ráadásul az Egyesült Királyságtól különböző nemzetközi identitása van és ebből kifolyólag a két entitás külügyi érdekei nem feltétlenül esnek egybe. Ugyanilyen tartalommal írták alá Guernsey vonatkozásában a „Guernsey nemzetközi identitásának kialakításáról szóló Keretdokumentumot.”¹¹⁸

Összegzés

Az autonóm területi entitások „külső dimenziójában” a kisebbségi területi autonómia kérdésköre és a nemzetközi jog érintkezési felületét az autonóm terület által folytatott nemzetközi kapcsolatok jelentik. Az esetlegesen számításba vehető hatályos nemzetközi szerződések hallgatnak az autonóm területek, vagy szövetségi államok esetében a tagállamok lehetőségeiről ezen a területen. „A diplomáciai kapcsolatok jogáról szóló 1961. évi Bécsi Egyezményhez” a Nemzetközi Jogi Bizottság által fűzött kommentár csak annyit jegyez meg, hogy föderációk esetében a szövetségi állam joga eldönteni azt, hogy felruhazza-e belső jogában valamely tagállamát a követküldés és fogadás jogával. Ebből az következik, hogy kizárólag az egyes államokon múlik az, hogy állami szint alatti területi egységeiknek biztosítanak-e a nemzetközi kapcsolatok vitelére lehetőséget, és amennyiben igen, milyen mértékben hatalmazzák fel azokat arra. Természetesen a nemzetközi jog ilyen esetekben megengedő, vagyis elfogadja az állam erre vonatkozó döntését. Az Európa Tanács keretében kidolgozott „1985. évi Helyi Önkormányzatok Európai Kartájához” hasonlóan az „1997. évi Regionális Önkormányzatok Európai Kartájának” tervezete, amely nem lépett hatályba, szintén elismerte volna a területi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatokban való részvételének jogát. Ez a Karta a régiók nemzetközi cselekvési lehetőségeit két kategóriába sorolta, különválasztva a határmenti/régióközi együttműködést a ha-

117 <http://www.gov.je/SiteCollectionDocuments/Government%20and%20administration/R%20InternationalIdentityFramework%2020070502.pdf> (2012-08-12)

118 <http://www.gov.gg/CHttpHandler.ashx?id=2174&p=0> (2012-08-12)

gyományos értelemben vett külkapcsolatokban való részvételtől. Mindkét esetben hangsúlyozza a Karta tervezete, hogy az állam belső jogának és a nemzetközi jog szabályainak tiszteletben tartásával járhat el a régió. Ezek alapján a régió minimálisan konzultatív jogot kapott volna olyan döntések nemzetközi vagy európai kialakítása során, amelyek közvetlenül érintik a hatásköreit. A Karta elismerte volna ezenkívül azt is, hogy a régiók képviselőket tartsanak fenn más régiók, vagy helyhatóságok, illetve olyan nemzetközi szervezetek mellett, amelyek tevékenysége közvetlen hatással lehet a terület lakosainak életére.

Megjegyzendő, hogy az Európai Unió bizonyos intézményei munkájának segítésére tanácsadó szervként működteti a Régiók Bizottságát, amelyben az EU területén működő kisebbségi területi autonómiák zöme képviselteti is magát. A kisebbségi területi autonómiák összehasonlító elemzése rávilágított arra, hogy az ilyen területi entitások a kortárs nemzetközi kapcsolatok dinamikájából is adódóan manapság már igénylik és széleskörűen alkalmazzák is a területi államok által számukra biztosított lehetőségeket külkapcsolataik fejlesztésére és alakítására vonatkozóan. A követküldési és fogadási jog kérdését alapul véve elmondható, hogy ma már nem minősül szokatlannak az, ha egy autonóm terület képviselőt tart fenn egy állam, vagy egy nemzetközi szervezet, esetleg más régiók mellett. Az is megállapítható, hogy a fogadó országok, vagy szervezetek is elfogadják ezt a gyakorlatot. Mindezek alapján ma már szinte lehetetlen különbséget tenni például az amerikai kontinens bizonyos államai között 1933-ban Montevideóban megkötött „az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló Egyezmény” 1. cikkében felsorolt állami attribútumok alapján autonóm terület és állam között. Ugyanis a kisebbségi területi autonómiák nagy része ma már nemcsak állandó népességgel, meghatározott területtel és kormánnyal rendelkezik, hanem arra is képes, hogy más nemzetközi jogi jogalanyokkal, akár államokkal „nemzetközi” kapcsolatokat alakítson ki és tartson fenn.

A *ius legationis*-szal szemben az autonóm területek esetleges nemzetközi jogi felelősségének kérdésében nem ennyire megengedő a nemzetközi jog. Ezt támasztja alá a Nemzetközi Jogi Bizottság által a vonatkozó hatályos nemzetközi szokásjog szabályait egybegyűjteni szándékozó az „államok nemzetközi jogsértésekért viselt nemzetközi felelősségéről szóló 2001. évi tervezetének” (a továbbiakban: Végleges Tervezet) néhány rendelkezése is. Így az államnak való betudhatóság szempontjából az állam szervének minősülnek az adott ország valamely területi egységének szervei is.¹¹⁹ Ezzel kapcsolatban a Nemzetközi Jogi Bizottság Végleges Tervezetéhez fűzött kommentár megjegyzi, hogy ebből a szempontból nincs annak jelentősége, hogy a „területi egység” egy szövetségi állam alkotóeleme, vagy pedig autonóm körzet.¹²⁰ Ugyanakkor ez csupán az alkalmazandó általános szabály, ugyan-

119 Az „államok nemzetközi jogsértésekért viselt nemzetközi felelősségéről szóló 2001. évi tervezetének” 4. cikk (1) bekezdése.

120 A Végleges Tervezet 4. cikkéhez fűzött kommentár (9) bekezdése.

is, mint ahogyan szintén a már említett kommentárban olvashatjuk, arra azért van lehetőség, hogy nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség esetén ún. szövetségi klauzula segítségével a föderáció nemzetközi felelősségét maga a szerződés zárja ki olyan esetekben, amikor az adott ország valamely területi egysége hatóságai tanúsítanának az érintett szerződéssel ellentétes magatartást.¹²¹

Természetesen ez a megoldás – vagyis a szerződés területi hatályának az adott állam teljes területéhez viszonyított szűkítése – nemcsak föderációk tagországai, hanem unitárius államok autonóm területi egységei esetében is kivitelezhetőek. A Nemzetközi Jogi Bizottság értelmezése szerint az ilyen esetek *lex specialis*nak minősülnek, így azokra a nemzetközi felelősségi jog „általános része” nem alkalmazható.¹²² Hasonlóképpen *lex specialis*nak minősül az az eset, amikor a szövetségi állam, vagy autonóm terület saját maga és saját nevében a területi állam alkotmányában foglalt felhatalmazás alapján eljárva köthet nemzetközi szerződést.¹²³ A területi állam ebben a helyzetben – szemben az imént tárgyalt szerződéses esettel – csupán másodlagos nemzetközi jogi felelősséggel rendelkezik az autonóm hatóságok által esetlegesen elkövetett nemzetközi jogsértések miatt. Annak, hogy az állam nemzetközi jogi felelőssége nem „enyészik” el ilyen helyzetekben, az az oka, hogy éppen az állam az, amely saját belső jogalkotásával felhatalmazza az autonóm hatóságokat a kormányzati hatalom bizonyos elemeinek gyakorlására.¹²⁴ Elvileg elképzelhető lenne az is, hogy nemzetközi jogi jogszabály hozzon létre egy adott országon belül olyan – az értekezésben alkalmazott definíció alapján annak minősülő – autonóm területi entitást, amelyet úgyszintén a nemzetközi jog ruházna fel nemzetközi szerződéskötési képességgel.¹²⁵ Az ilyen – egyelőre csak elméleti síkon létező – helyzetekben az autonómiát létesítő nemzetközi jogszabály alapján és keretei között az érintett területi állam még másodlagos nemzetközi jogi felelősséggel sem rendelkezne az autonóm terület által elkövetett nemzetközi jogsértések kapcsán. A fentebb elmondottakból az is következik, hogy a mai modern nemzetközi kapcsolatokban már előfordul és előfordulhat, hogy egy kisebbségi területi autonómia korlátozott nemzetközi jogi jogalanyisággal rendelkezzen. Ennek lehetőségét egyébként a Végleges Tervezethez fűzött kommentár több pontja is elismeri.¹²⁶

121 Uo. (10) bekezdés.

122 Uo.

123 Uo.

124 A Végleges Tervezet 5. cikkéhez fűzött kommentár (5), valamint a 17. cikkéhez fűzött kommentár (4) bekezdése.

125 Jóllehet az Åland-szigetek autonómiájának nemzetközi jogi alapjai vannak, a nemzetközi jog nem ruházta fel az autonóm területet nemzetközi jogi cselekvőképességgel.

126 A Végleges Tervezet 17. cikkéhez fűzött kommentár (3)-(4) bekezdései.