

Over Catalonië, onafhankelijkheidsreferenda, zelfbeschikking en de Europese Unie

Prof. Dr. Jan Wouters en Anne Verhelst

Verschenen als J. Wouters en A. Verhelst, *Over Catalonië, onafhankelijkheidsreferenda, zelfbeschikking en de Europese Unie*, Recht in Beweging, Leuven, Gompel&Svacina, 2018, 161-182.

I.	Inleiding	2
II.	Onafhankelijkheidsreferenda in het internationaal recht	2
III.	Het Catalaanse onafhankelijkheidsreferendum en –streven en de Spaanse grondwettelijke context ³	
IV.	Het zelfbeschikkingsrecht in het internationaal recht	5
	§1. Algemeen statuut van het zelfbeschikkingsrecht in internationaal recht	5
	§2. Het zelfbeschikkingsrecht toegepast op Catalonië	8
	A. Een volk	8
	B. Mensenrechtenschendingen als voldoende kwaad?	9
	C. Geen andere remedie	10
V.	De Europese Unie	10
	§1. De EU, regionalisering en separatisme	10
	§2. De houding van de EU-instellingen jegens scheiding tussen een lidstaat en een deel van zijn grondgebied	12
	§3. De EU en Catalonië	12

I. Inleiding

Kon de Catalaanse regering op basis van het door haar op 1 oktober 2017 georganiseerde referendum eenzijdig de onafhankelijkheid uitroepen? Is dit mogelijk op grond van het zelfbeschikkingsrecht in het internationaal recht? Hoe moet de Europese Unie met dergelijke ontwikkelingen omgaan? Ziedaar de vragen waarop deze bijdrage, zonder enige aanspraak op volledigheid, nader wil ingaan.

II. Onafhankelijkheidsreferenda in het internationaal recht

Referenda kunnen om allerlei redenen worden georganiseerd: voor een belangrijke interne politieke kwestie (cf. het Belgische Koningsreferendum in 1950, maar denk ook aan de devolutie-referenda voor Wales en Schotland in het Verenigd Koninkrijk), voor een grondwetswijziging, met het oog op de ratificatie van een internationaal verdrag (cf. de Deense, Franse, Ierse en Nederlandse referenda m.b.t. EU-verdragen, van Maastricht over het Grondwettelijk Verdrag tot de Verdragen van Nice en Lissabon), om lid te worden of te blijven van een internationale organisatie (cf. de Zwitserse referenda over lidmaatschap van de Europese Economische Ruimte en de Verenigde Naties, of het Brexit-referendum in het Verenigd Koninkrijk), ... en met het oog op het vormen van een nieuwe Staat. Van dit laatste hebben we recent, op 1 oktober 2017, een illustratie gezien in Catalonië, maar ook – en daar wordt veel minder aandacht aan besteed – in Koerdistan op 25 september 2017.

Onafhankelijkheidsreferenda zijn geen nieuwigheid in het internationaal recht.¹ Zij kunnen gebaseerd zijn op een politiek akkoord: bv. Frankrijk en Algerije hielden beide in april 1962 een referendum over de Akkoorden van Evian, die in de Algerijnse onafhankelijkheid voorzagen²; Montenegro hield op 21 mei 2006 een onafhankelijkheidsreferendum overeenkomstig het Constitutionele Handvest van de Statenunie tussen Servië en Montenegro (waarbij overigens de drempel van 55% slechts nipt overschreden werd, met 55,5%)³; de bevolking van Zuid-Soedan stemde in januari 2011 in een referendum voor onafhankelijkheid op basis van een omvattend vredesakkoord dat in januari 2005 met Soedan was gesloten.

Wat we zien in het internationaal recht is dat dergelijke op consensus tussen het “moederland” en de nieuwe would-be Staat gebaseerde referenda en onafhankelijkheidsprocessen in de internationale gemeenschap op brede steun kunnen rekenen en doorgaans een snelle en universele internationale erkenning opleveren⁴, met inbegrip van een vlotte toetreding van de nieuwe Staat tot internationale organisaties als de Verenigde Naties (VN). Dit is met name het geval indien het referendum aan internationale standaarden voldoet en internationale waarnemers toezicht mogen houden; en *a fortiori* wanneer het referendum plaatsvindt onder de auspiciën van de VN, zoals in Eritrea in april 1993 en in Oost-Timor in augustus 1999.⁵

Maar er zijn ook vele andere, niet-consensuele afscheidingsreferenda geweest, zoals het Sloveense referendum in december 1990 om Joegoslavië te verlaten, de Baltische referenda in 1991 om uit de Sovjetunie te vertrekken, het referendum in Zuid-Ossetië van 1992 waarin het stemde om zich bij Rusland aan te sluiten (en Georgië te verlaten), ... Meer recent kan men met name denken aan het referendum van 16 maart 2014 waarin de bevolking van de Krim met overweldigende meerderheid stemde om zich aan te sluiten bij de Russische Federatie, en dat in strijd met de Oekraïense grondwet

¹ Voor een meer algemene analyse, zie I.G. Şen, *Sovereignty Referendums in International and Constitutional Law*, Cham, Springer, 2015, xiii + 298 p.

² Zie M. Allais, *Les accords d'Evian: le référendum et la résistance algérienne: l'autorité, la majorité, le droit*, Parijs, L'esprit nouveau, 1962, 380 p.

³ Zie J. Vidmar, 'Montenegro's Path to Independence: a Study of Self-Determination, Statehood and Recognition', *Hanse Law Review* 2007, 73-104.

⁴ Hoewel vele aspecten van het vormen van een nieuwe Staat juridisch van aard zijn, dient opgemerkt te worden dat indien een Staat na zijn afscheiding van de moederstaat wil functioneren binnen de internationale gemeenschap hij erkend dient te worden door andere naties, wat een politieke en soevereine beslissing is die toebehoort aan elke individuele Staat. Zo is Somaliland *de facto* onafhankelijk, maar sinds het zich onafhankelijk heeft verklaard van Somalië in 1991 is het niet in staat geweest betekenisvolle economische relaties met andere landen op te bouwen: op dit moment is er geen enkele Staat die Somaliland als Staat erkent.

⁵ Zie voor een nadere analyse J. Wouters en L. Hamid, "We the People: Self-Determination v. Sovereignty in the Case of De Facto States", 1 *Inter Gentes - The McGill Journal of International Law & Legal Pluralism* 2016, 53-62.

plaatsvond. Een meerderheid van de internationale gemeenschap, en een resolutie van de VN-Algemene Vergadering, beschouwden dit referendum overigens als illegaal.⁶

III. Het Catalaanse onafhankelijkheidsreferendum en –streven en de Spaanse grondwettelijke context

In het meest recente Catalaanse referendum van 1 oktober 2017, dat illegaal werd bevonden door het Spaanse Grondwettelijk Hof⁷, stemde 90% van de Catalanen voor onafhankelijkheid, met een opkomst van 43%. In navolging van dit referendum verklaarden de heersende separatistische partijen in het Catalaanse parlement Catalonië op 27 oktober 2017 onafhankelijk. Hierop reageerde de Spaanse regering door het bestuur in Catalonië over te nemen op basis van artikel 155 van de Spaanse Grondwet⁸ - een primeur in de geschiedenis van het land. Aan de hand van artikel 155 ontsloeg de Spaanse overheid de Catalaanse minister-president Carlos Puigdemont en zijn kabinet, ontbond ze het regionale parlement en schreef ze regionale verkiezingen uit die uiteindelijk plaatsvonden op 21 december 2017.⁹ Bij die verkiezingen behaalden de drie separatistische partijen de absolute meerderheid. Thans (medio maart 2018) zijn onderhandelingen over het vormen van een nieuwe Catalaanse regering gaande en is artikel 155 nog steeds van kracht in Catalonië, wat betekent dat de regio bestuurd wordt vanuit de Spaanse hoofdstad. Men kan zich indenken dat de Spaanse regering druk zal willen uitoefenen opdat de uiteindelijk gevormde Catalaanse regering een einde zou stellen aan de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring, in ruil waarvoor Madrid artikel 155 zou kunnen opheffen. De spanningen houden aan, wat bleek uit de reactie van de Spaanse regering op de recente aankondiging van Puigdemont dat hij vanuit Brussel de Catalaanse regering in ballingschap zou leiden: ze maakte duidelijk dat, indien dit zich zou voltrekken, zij geenszins van artikel 155 zouden afstappen. Hoe is het zo ver kunnen komen?

Het onafhankelijkheidsstreven van Catalonië gaat voor een deel terug op historische onderdrukking. Gedurende de Middeleeuwen was Catalonië een onafhankelijke regio van het Iberische schiereiland (nu: Spanje en Portugal) met zijn eigen taal, wetten, gebruiken en politieke structuren. Onder de heerschappij van Koning Filip V eindigde de Spaanse Successieoorlog met een nederlaag voor Catalonië in 1714 (en Valencia in 1707), wat uitmondde in het hedendaagse Spanje. Bijna twee eeuwen lang legden verschillende koningen de Spaanse wetten en taal op aan Catalonië, tot in het begin van de jaren 1930 de autonomie van Catalonië werd hersteld. In 1932 kreeg Catalonië zijn eerste Autonomiestatuut¹⁰ (geïnspireerd op o.a. het grondwetsontwerp geschreven door Catalaanse separatisten in ballingschap te Havana). Dit statuut werd afgeschaft door Generaal Franco na de Spaanse Burgeroorlog.¹¹ Onder Franco was het openbaar gebruik van de Catalaanse taal en cultuur

⁶ UNGA, Resolutie 68/262, *Territorial Integrity of Ukraine*, A/RES/68/262, 27 maart 2014.

⁷ Tribunal Constitucional 7 september 2017, Nota Informativa Nº 85/2017, *El Tc Declara Inconstitucional Y Nula La Ley De "Transitoriedad Jurídica" De Cataluña Y Recuerda Que El Derecho A La Autonomía "No Es Ni Puede Confundirse Con La Soberanía"*, online beschikbaar op https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_085/2017-4386STC_EN.pdf.

⁸ In Spanje behoudt de centrale overheid een positie van superioriteit ten aanzien van de autonome regio's. Deze superioriteit ligt onder meer vervat in de verregaande maatregelen die Spanje kan nemen op basis van artikel 155 van de Spaanse Grondwet (aangenomen op 6 december 1978, van kracht op 29 december 1978): "1. Si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas". In het Nederlands: "1. Indien een autonome gemeenschap niet voldoet aan de verplichtingen die haar door de grondwet of andere wetten worden opgelegd, of die de algemene belangen van Spanje ernstig schaadt, kan de regering, nadat zij een klacht heeft ingediend bij de president van de autonome gemeenschap en hiervoor geen voldoening kreeg, na goedkeuring door een absolute meerderheid van de Senaat, de maatregelen nemen die nodig zijn om laatstgenoemde te dwingen deze verplichtingen na te komen, of om de bovengenoemde algemene belangen te beschermen. 2. Met het oog op de uitvoering van de in het voorgaande lid bedoelde maatregelen, kan de regering instructies geven aan alle autoriteiten van de autonome regio's."

⁹ R. Van Crombrughe en C. Maes, 'Catalonië: op scherpst van de snee in constitutionele twilight-zone', *De Juristenkrant* 2017, 1, 14.

¹⁰ Autonomiestatuut van Catalonië (aangenomen op 9 september 1932), online beschikbaar op <https://web.gencat.cat/en/generalitat/estatut/>.

¹¹ Zie voor een nadere analyse: W. Bernecker, 'Staat und Revolution im Spanischen Bürgerkrieg 1936-39', *Iberoamericana* 1978, 41-53.

verboden, en elke vorm van zelfbestuur werd met harde hand onderdrukt: o.m. toenmalig Catalaans president Companys werd geëxecuteerd, en vele anderen werden in ballingschap gedwongen.

Na Franco's dood herademde Catalonië en werd in 1979 opnieuw een Autonomiestatuut aangenomen.¹² Dit Autonomiestatuut (dat in 2006 werd bijgewerkt) geeft de 'Generalitat', de politieke organisatie van Catalonië¹³, de bevoegdheden nodig voor zelfbestuur. Deze bestaan uit zowel exclusieve, concurrerende als gedeelde bevoegdheden met de Spaanse Staat. Zo beschikt de Generalitat over bevoegdheden in het domein van cultuur, onderwijs, gezondheid, justitie, milieu, communicatie, lokale overheden, transport, publieke veiligheid en dies meer. Het rechtssysteem is hoofdzakelijk nationaal geregeld, met de uitzondering van het burgerlijk recht, dat op afzonderlijke wijze binnen Catalonië wordt berecht. De Generalitat is daarnaast ook bevoegd voor regionaal economisch beleid.¹⁴ Het is echter Madrid dat belastingen heft.¹⁵ Aangezien Madrid een fiscale correctie doorvoert om zo intra-territoriale ongelijkheid te compenseren¹⁶, gaat er geld van het rijkere Catalonië naar de minder rijke delen van Spanje. Dit is een doorn in het oog van vele Catalanen, en één van de meest uitgesproken redenen in de strijd voor onafhankelijkheid: vele Catalanen achten zich het slachtoffer van een discriminatoir herverdelingssysteem.

De verhouding tussen Madrid en de Generalitat is neergelegd in artikel 2 van de Spaanse Grondwet, die sinds eind 1978 van kracht is. In het tweede deel van dit artikel wordt de autonomie van de regio's bevestigd (alsook het solidariteitsbeginsel)¹⁷: de Grondwet "(...) erkent en garandeert het recht van zelfbestuur voor alle nationaliteiten en regio's waaruit [de Spaanse Natie] is opgemaakt en de solidariteit tussen hen allen." Autonomie wordt echter in geen geval opgevat als 'soevereiniteit', wat blijkt uit het eerste deel van artikel 2¹⁸: "De Grondwet is gebaseerd op de onverbreekelijke eenheid van de Spaanse Natie, het gezamenlijke en ondeelbare thuisland van alle Spanjaarden (...)"

Mede in het licht van deze grondwettelijke bepalingen perkte het Spaanse Grondwettelijk Hof op 28 juni 2010 de wet die het Autonomiestatuut van Catalonië moderniseerde, in.¹⁹ Deze wet van 2006 voorzag in grotere fiscale en juridische bevoegdheden voor het regionale parlement alsook meer controle over vliegvelden, havens en migratie. Van de 233 artikelen vernietigde het Hof er 14 en herinterpreteerde het 27 anderen. Het Hof weigerde de Catalaanse taal als "belangrijker" dan de Spaanse taal te erkennen. Alles wat deed uitschijnen dat Catalonië een "natie" zou zijn en geen "regio" werd vernietigd. Hierop volgden grootschalige nationalistische protesten en betogingen in Barcelona.²⁰

Ten slotte heeft de financiële crisis die Europa sedert 2008 trof, een sterke impact gehad op Spanje en strenge besparingsmaatregelen met zich meebracht.²¹ De schulden crisis van de eurozone heeft de Catalaanse zoektocht naar onafhankelijkheid niet afgeremd, wel integendeel: vaak weerklinkt het bij separatistische groeperingen dat ze de effecten van de eurocrisis minder hadden gevoeld "indien zij hier zeggenschap over hadden gehad". De ernst van de crisis wordt aan mismanagement door de centrale overheid geweten.²²

¹² Autonomiestatuut van Catalonië (aangenomen op 18 september 1979), online beschikbaar op <https://web.gencat.cat/en/generalitat/estatut/estatut/>.

¹³ De Generalitat is de organisatie waarin het zelfbestuur van Catalonië politiek is vormgegeven. De Generalitat bestaat uit het Parlement, de President van de Generalitat en de Uitvoerende Raad (of Regering) van Catalonië.

¹⁴ Artt. 110-173.

¹⁵ Art. 133 Spaanse Grondwet.

¹⁶ Art. 2 en art. 150.2 Spaanse Grondwet.

¹⁷ Art. 2 Spaanse Grondwet. Het artikel leest als volgt: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas."

¹⁸ Zie P. Kraus, 'Democratizing Sovereignty: the Catalan "Process" in a Theoretical Perspective', in P. Kraus en J. Gifra (eds.), *The Catalan Process Sovereignty, Self-Determination and Democracy in the 21st Century*, Barcelona, Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2017, 106.

¹⁹ Tribunal Constitucional 28 juni 2010, Nota Informativa No. 31/2010, online beschikbaar op <https://www.tribunalconstitucional.es/ResolucionesTraducidas/31-2010,%20of%20June%2028.pdf>

²⁰ C. Nünlist, 'Séparatisme dans l'UE', *Politique de sécurité analyses du CSS* 2014, 4p.

²¹ G. Chastagnaret, 'Banques, caisses d'épargne, immobilier et politiques publiques. Une lecture historique de la crise financière espagnole: l'Espagnole toujours différente?', *Revue d'économie financière* 2013, 207-241.

²² N. Caspersen, M. Qvortrup e.a., 'Report of the International Group of Experts. The Catalan Independence Referendum: An Assessment Of The Process Of Self-Determination', *IRAI Quebec* 2017, 1, 15.

Toen het Spaanse Grondwettelijk Hof op 7 september 2017 het onafhankelijkheidsreferendum ongrondwettelijk verklaarde, want “in strijd met de gegarandeerde eenheid van de Spaanse Natie”²³, bevestigde het de opvatting dat autonomie niet soevereiniteit betekent.

Het herhaaldelijk blokkeren door de Spaanse regering en het Grondwettelijk Hof van Catalaanse referenda heeft het Catalaanse nationalistische streven enkel vergroot.²⁴ Dit was ook het geval in 2014²⁵, toen de toenmalige Catalaanse minister-president Mas een referendum over autonomie organiseerde en het Grondwettelijke Hof dit ongrondwettelijk verklaarde.²⁶ Ook hier was de reden de “grondwettelijk gegarandeerde eenheid van de Spaanse Natie”.²⁷ Gelet op dit eenheidsbeginsel en het gegeven dat het toestaan van volksconsultaties via referenda een exclusieve bevoegdheid van de centrale overheid is (artikel 149, § 1, sectie 32 Spaanse Grondwet)²⁸ is het betwifelbaar of een Catalaans referendum überhaupt grondwettelijk kan zijn zonder toestemming van de Spaanse regering.

IV. Het zelfbeschikkingsrecht in het internationaal recht

Kan Catalonië zich beroepen op het volkenrechtelijke zelfbeschikkingsrecht om zijn onafhankelijkheidsstreven kracht bij te zetten?

§1. Algemeen statuut van het zelfbeschikkingsrecht in internationaal recht

Weinig begrippen zijn de laatste 100 jaar zo omstreden gebleken als het zelfbeschikkingsrecht in het internationaal recht. We danken het in eerste instantie aan de Amerikaanse President Woodrow Wilson, die het als onderdeel van zijn “Veertien Punten-Plan” van 1918 mee richting Europa bracht, maar er niet in slaagde het consistent in het Verdrag van Versailles te verwezenlijken. In 1945 werd “eerbied voor het beginsel van gelijke rechten en van zelfbeschikking voor volken” als doelstelling van de VN ingeschreven in art. 1, punt 2 en art. 55, eerste alinea, van het Handvest van de Verenigde Naties (HVN).²⁹ De VN-Algemene Vergadering heeft dit beginsel gaandeweg geherinterpreteerd als een *recht* van zelfbeschikking: beroemd is Resolutie 1514 van 14 december 1960, de zgn. Verklaring over het verlenen van onafhankelijkheid aan koloniale landen en volken, waarin de Algemene Vergadering de noodzaak beklemtoonde tot een spoedige beëindiging van het kolonialisme in al zijn vormen en uitingen over te gaan en zelfs opmerkte dat de “*ontoereikendheid van politieke, economische, sociale of educatieve gereedheid nooit als excuus mag dienen om de onafhankelijkheid te vertragen*” (§ 3).³⁰ Op die manier werd het recht van zelfbeschikking gezien als een middel voor kolonies om onafhankelijkheid te bereiken. Uit deze resolutie en de internationale statenpraktijk blijkt duidelijk dat het zelfbeschikkingsrecht alleszins een *recht op dekolonisatie* inhoudt: koloniale volken hebben onder het internationaal recht het recht om onafhankelijk te worden. Het zelfbeschikkingsrecht wordt herbevestigd in art. 1, § 1 van zowel het BUPO-Verdrag³¹ (Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten) als van het ESC-Verdrag³² (Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten) van 1966: de verdragspartijen – waaronder België – moeten krachtens datzelfde artikel “de verwezenlijking

²³ Tribunal Constitucional 7 september 2017, Nota Informativa Nº 85/2017, *El Tc Declara Inconstitucional Y Nula La Ley De “Transitoriedad Jurídica” De Cataluña Y Recuerda Que El Derecho A La Autonomía “No Es Ni Puede Confundirse Con La Soberanía”*, online beschikbaar op https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_085/2017-4386STC_EN.pdf.

²⁴ P. Kraus, ‘Democratizing Sovereignty: the Catalan “Process” in a Theoretical Perspective’, in P. Kraus en J. Gifra (eds.), *The Catalan Process Sovereignty, Self-Determination and Democracy in the 21st Century*, Barcelona, Institut d’Estudis de l’Autogovern, 2017, 106.

²⁵ Zie in het algemeen K. Crameri, ‘Do Catalans have ‘the right to decide’? Secession, legitimacy and democracy in twenty-first century Europe’, *Global Discourse* 2016, 423-439.

²⁶ Tribunal Constitucional 25 maart 2014, Nota Informativa No. 26/2014, *El TC por Unanimidad Estima Parcialmente el Recurso del Gobierno contra la Declaración Soberanista de Cataluña*, online beschikbaar op https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2014_026/NOTAINFORMATIVANUMERO262014.pdf.

²⁷ Ibid.

²⁸ Art. 149 §1 s. 32 Spaanse Grondwet.

²⁹ Art. 1, punt 2 en art. 55 eerste alinea Handvest Verenigde Naties (aangenomen op 26 juni 1945, in werking op 24 oktober 1945) 1 UNTS XVI.

³⁰ UNGA, Resolutie 1514, *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*, A/RES/1514, 14 december 1960.

³¹ Art. 1 §1 Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (aangenomen op 16 december 1966, in werking op 23 maart 1976) 999 UNTS 171.

³² Art. 1 §1 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (aangenomen op 16 december 1966, in werking op 3 januari 1976) 993 UNTS 3.

van het zelfbeschikkingsrecht [bevorderen] en [...] dit recht overeenkomstig de bepalingen van het Handvest der Verenigde Naties [eerbiedigen]" (§ 3). In september 2005 herbevestigde de VN "Millennium + 5" Top in New York in zijn conclusies *"het recht op zelfbeschikking van volkeren die zich nog steeds onder koloniale overheersing en buitenlandse bezetting bevinden"*.³³ Men kan daar de strijd tegen een racistisch regime aan toevoegen met verwijzing naar art. 1, § 4 van het Eerste Aanvullend Protocol van 1977 bij de Conventies van Genève.³⁴

In de VN-praktijk stoten we echter ook op indicaties dat er belangrijke limieten zijn aan het zelfbeschikkingsrecht. Enerzijds bevestigde de VN-Algemene Vergadering in haar *Friendly Relations*-Verklaring (Resolutie 2625 van 24 oktober 1970) dat de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht - wellicht werd bedoeld: in het kader van dekolonisatie - de vorm kan aannemen van het tot stand komen van een nieuwe soevereine en onafhankelijke Staat, de vrijwillige associatie of integratie met een onafhankelijke Staat of het verwerven van elk ander politiek statuut vrijwillig door het volk besloten. Maar dezelfde Resolutie toont ook grote terughoudendheid jegens afscheidingen zonder instemming van de oorspronkelijke Staat: zij stelt dat het zelfbeschikkingsrecht niet mag worden geïnterpreteerd als *"het toestaan of aanmoedigen van acties die de territoriale integriteit of politieke eenheid van soevereine en onafhankelijke staten geheel of gedeeltelijk zouden schaden of aantasten"*.³⁵

Overigens blijven er andere lastige knelpunten en onzekerheden bestaan m.b.t. het precieze toepassingsbereik en de draagwijdte van het zelfbeschikkingsrecht: de definitie van "volk"³⁶, de draagwijdte van de kwalificatie van dit recht door het Internationaal Gerechtshof (IGH) in de *Oost Timor Case* (1995) als een *"erga omnes"* recht³⁷, enzovoorts.

Bovendien wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen "extern" en "intern" zelfbeschikkingsrecht. "Interne zelfbeschikking" betekent dat alle gemeenschappen een set van gerespecteerde rechten binnen de centrale Staat moeten hebben. Dit impliceert dat de moederstaat verplicht is de culturele, sociale, politieke, taal- en religieuze rechten van minderheidsgroepen op haar grondgebied te respecteren. Zolang deze rechten geëerbiedigd worden door de Staat geldt het idee dat 'het volk' niet onderdrukt wordt en er bijgevolg geen reden is voor dit laatste om de territoriale integriteit van de moederstaat aan de kaak te stellen.³⁸ Op dit moment leeft er binnen het internationaal recht een sterke voorkeur voor deze interne uitoefening van het recht van zelfbeschikking, bevestigd in de *Åland Islands Case* door de Volkenbond³⁹, de uitspraak van het Canadese Hooggerechtshof inzake Quebec⁴⁰ en de uitspraak van de Afrikaanse Commissie voor Mensenrechten in *Katangese Peoples' Congress vs. Zaïre*⁴¹. Deze voorkeur blijkt ook uit de statenpraktijk. Zo is sinds 1945 geen enkele Staat die door eenzijdige onafhankelijkheid tot stand gekomen is kunnen toetreden tot de VN tegen de wil van de moederstaat in. Internationaal recht staat in het algemeen wantrouwig ten aanzien van eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen, getuige de Agenda voor Vrede van de VN (1992)⁴²: *"Als elke etnische, religieuze of linguïstische groep onafhankelijkheid zou claimen, zou er geen grens zijn aan fragmentatie, en zouden vrede, veiligheid en economisch welzijn voor iedereen steeds moeilijker te bereiken zijn."*

De *Åland Islands Case* (1921), beslecht door de Raad van de toenmalige Volkenbond (de voorloper van de VN) betrof de Åland-eilanden, een eilandengroep in de Baltische zee.⁴³ De eilandengroep

³³ UNGA, 2005 *World Summit Outcome*, A/60/150, 20 september 2005.

³⁴ Art. 1 § 4 eerste Aanvullend Protocol bij Conventies van Genève (aangenomen op 8 juni 1977, in werking op 7 december 1979) 1125 UNTS 3.

³⁵ UNGA, Resolution 2625, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-Operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, A/RES/25/2625, 24 oktober 1970.

³⁶ Y. Abdelrehim en H.J. Blanke, "Catalonia and the Right to Self-Determination from the Perspective of International Law", 18 *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online* 2014, 547-549.

³⁷ ICJ 30 juni 1995, *Case concerning East Timor (Portugal v. Australia)*, online beschikbaar op <http://www.icj-cij.org/files/case-related/84/084-19950630-JUD-01-00-EN.pdf>.

³⁸ M. Torrens, 'Le fondement démocratique du droit de décider des Catalans', *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine* 2016, no. 15.

³⁹ Report of the International Committee of Jurists 1921, *Åland Island Report*, Advisory Opinion, League of Nations Official Journal, online beschikbaar op <https://www.ilsa.org/jessup/jessup10/basicmats/aaland1.pdf>.

⁴⁰ SCC 20 augustus 1998, *Re Secession Quebec*, 2. S.C.R. 2017, § 126, online beschikbaar op <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>.

⁴¹ ACHPR oktober 1995, *Katangese Peoples' Congress v. Zaïre*, Eighth Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights 1994-95.

⁴² VN, *An Agenda for Peace*, A/RES/47/120B, 1993.

⁴³ Report of the International Committee of Jurists 1921, *Åland Island Report*, Advisory Opinion, League of Nations Official Journal, online beschikbaar op <https://www.ilsa.org/jessup/jessup10/basicmats/aaland1.pdf>.

behoort tot het grondgebied van Finland, maar de inwoners van Åland wilden tot Zweden behoren. Zweden steunde hen, maar Finland wou de eilanden niet afstaan. Uiteindelijk besliste de Raad van de Volkenbond dat de Ålanders over een recht op culturele autonomie beschikken, maar dat dit binnen Finland moest worden uitgeoefend. Enkel en alleen indien Finland dit recht van de Ålanders met de voeten zou treden (wat volgens de Raad niet het geval was) zouden zij een recht hebben te scheiden van Finland. Om een idee te geven van de mate van autonomie waarover de Ålanders vandaag beschikken: het Zweeds is de enige officiële taal op het eiland en communicatie met de Finse overheid geschiedt in het Zweeds. De Ålanders zijn met één afgevaardigde vertegenwoordigd in het Finse parlement. De bewoners hoeven niet te voldoen aan de Finse dienstplicht. De Åland-eilanden beschikken over een eigen politiekorps, een eigen vlag, een eigen volkslied en meer.

Ook het Canadese Hooggerechtshof besloot in 1998, na het referendum in Quebec in 1995 - waarbij een nipte meerderheid (50.58%) “nee” stemde op de vraag of Quebec zich onafhankelijk moest verklaren - dat het zelfbeschikkingsrecht in principe intern moet worden beleefd en externe zelfbeschikking enkel in uitzonderlijke omstandigheden mogelijk is.⁴⁴

Tegenover interne zelfbeschikking staat externe zelfbeschikking, die relevant is voor volken wier rechten niet gerespecteerd worden door de moederstaat en die slachtoffer zijn van “grove mensenrechtenschendingen”.⁴⁵ Hierbij is het verlaten van de moederstaat opgevat als de “ultieme remedie” tegen deze onderdrukking.⁴⁶ Waar, zoals hoger opgemerkt, het recht op externe zelfbeschikking in het kader van dekolonisatie, buitenlandse bezetting of de strijd tegen een racistisch regime in het internationaal recht wordt erkend, is het recht om tot een “*remedial secession*” over te gaan in geval de overheid van de Staat in kwestie de mensenrechten op grove wijze schendt, zoals in Kosovo het geval was, nog steeds betwist.⁴⁷ Door sommigen wordt gevreesd dat deze externe dimensie afscheiding en onafhankelijkheidsstreven bevordert.⁴⁸ Als Staat is Kosovo trouwens, 10 jaar na het eenzijdig uitroepen van zijn onafhankelijkheid op 17 februari 2008, nog steeds niet universeel erkend: 23 van de 28 EU-lidstaten; 34 van de 47 lidstaten van de Raad van Europa; en 111 van de 193 VN-lidstaten. Van VN-lidmaatschap kan Kosovo alleen maar dromen, aangezien Rusland in de Veiligheidsraad over een vetorecht beschikt. Degenen die hoopten dat het Internationaal Gerechtshof over deze kwestie opheldering zou verschaffen in het advies dat het op 22 juli 2010 op verzoek van de VN-Algemene Vergadering uitbracht kwamen bedrogen uit.⁴⁹ In dit advies oordeelde het Hof dat het opstellen van een onafhankelijkheidsverklaring het internationaal recht niet schendt, aangezien er in het internationaal recht geen verbod is op het maken van zo een onafhankelijkheidsverklaring.⁵⁰

Hoewel het internationaal recht op dit moment geen recht op *remedial secession* erkent noch ontkent, wijzen bepaalde feitelijke gebeurtenissen volgens sommigen op een toenemende tolerantie binnen de internationale gemeenschap voor het recht op onafhankelijkheid buiten het paradigma van kolonialisme. Zo zou de succesvolle scheiding door Bangladesh van Pakistan in 1971 een voorbeeld zijn van tolerantie voor onafhankelijkheid als ultieme remedie voor mensenrechtenschendingen.⁵¹ In de Åland-uitspraak en de zaak over Quebec werd erkend dat onafhankelijkheid aanvaardbaar kan zijn, indien aan de volgende drie criteria wordt voldaan: (1) zij die willen scheiden kunnen als een “volk” worden beschouwd, (2) dit volk is slachtoffer van ernstige mensenrechtenschendingen vanwege de

⁴⁴ SCC 20 augustus 1998, *Re Secession Quebec*, 2. S.C.R. 2017, § 126, online beschikbaar op <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>.

⁴⁵ Zie in het algemeen V. Huet, *Le principe de l'autodétermination des peuples: concept et applications concrètes*, Parijs, L'Harmattan, 2013, 11-13.

⁴⁶ R. Müllerson, 'Precedents in the Mountains: On the Parallels and Uniqueness of the Cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia', *Chinese Journal of International Law* 2009, 1, 19.

⁴⁷ Zie in het algemeen T. Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Parijs, La Documentation Française, 1999.

⁴⁸ Zoals R.Y. Jennings, oud-rechter van het Internationaal Gerechtshof, aangaf in R.Y. Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law*, Manchester, Manchester University Press, 1963, 130 p. 'Een box van Pandora', noemt Marcelo Kohen dit effect in *Pour le droit international, il ne s'est rien passé à Barcelone*, Opiniestuk (27 oktober 2017), online beschikbaar op <https://www.letemps.ch/monde/marcelo-kohen-droit-international-ne-sest-rien-passe-barcelone>.

⁴⁹ G. Bolton en V. Gézim, 'Recognizing Kosovo's independence: Remedial secession or earned sovereignty?', *Oxford University SEESOX Occasion Paper No. 11/10 2010*, 26 p.

⁵⁰ ICJ 22 juli 2010, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, online beschikbaar op <http://www.icj-cij.org/en/case/141>.

⁵¹ Echter, de waarde van dit precedent is niet sluitend aangezien de erkenning van Bangladesh door Pakistan in 1974 de kwestie van eenzijdige onafhankelijkheid tot een einde bracht.

moederstaat, en (3) er is geen andere remedie beschikbaar.⁵² Dit kan echter in geen geval als algemene aanvaarding van een recht op “*remedial secession*” worden gezien: zo benadrukte het Canadese Hooggerechtshof dat “*het onduidelijk blijft of deze suggestie een gevestigde standaard van internationaal recht belichaamt*”.⁵³

§2. Het zelfbeschikkingsrecht toegepast op Catalonië

Zoals hun tegenhangers elders in de wereld kaderen Vlaamse, Schotse en Catalaanse nationalisten hun roep om onafhankelijkheid in de taal van “zelfbeschikking”. Hoger zagen we echter dat het externe zelfbeschikkingsrecht slechts in een beperkte mate in het huidige internationaal recht erkend wordt, met name omwille van de spanningsverhouding met de volkenrechtelijke beginselen van soevereiniteit en territoriale integriteit.

Eerbiedigt Spanje het interne zelfbeschikkingsrecht van de Catalanen? De meningen blijken verdeeld. Aan de ene kant geniet Catalonië als officiële autonome regio van een uitzonderlijk breed gamma aan bevoegdheden, zoals hoger reeds bleek: de Generalitat beslist autonoom over regionaal economisch beleid, huisvestingsbeleid, energie en omgeving, cultuur en media, onderwijs, publieke gezondheid, toerisme, sport, publieke orde, politie en meer.⁵⁴ Aan de andere kant is het Madrid dat volwaardig bevoegd is voor belastingen⁵⁵ en, teruggaand op het solidariteitsbeginsel in artikel 2 van de Spaanse Grondwet⁵⁶, een fiscale correctie doorvoert, wat één van de voornaamste drijfveren voor de Catalanen is in hun strijd voor onafhankelijkheid. Door deze fiscale correctie, met verwijzing naar artikel 157.1 van de Grondwet, die compensatiefondsen invoert⁵⁷, gaat er geld van de rijkere Catalaanse regio naar de minder rijke delen van Spanje. Ook het blokkeren van referenda en inroepen van art. 155 van de Grondwet door Madrid getuigt volgens sommigen dat Spanje de interne zelfbeschikking van Catalonië niet respecteert. In de hypothese dat Spanje inderdaad de interne zelfbeschikking van Catalonië met de voeten treedt, kan de regio haar eis om externe zelfbeschikking kracht bijzetten op basis van de Åland-criteria?

A. Een volk

Passen we de Åland-criteria toe, dan moet in de eerste plaats worden nagegaan of de Catalanen kunnen gezien worden als een “volk” in de betekenis van artikel 1 van het BUPO-Verdrag en artikel 1 van het ESC-Verdrag.⁵⁸ Dit vormt een eerste knelpunt, aangezien er twee heersende interpretaties zijn: de term “volk” verwijst enkel naar de gehele bevolking van een Staat; of de term “volk” slaat ook op bepaalde groeperingen binnen een staatsbevolking.⁵⁹ Dit is relevant, aangezien de Catalanen als autonome regio erkend worden in artikel 2 van de Spaanse Grondwet, dat ook de Basken erkent als één van de verschillende nationaliteiten binnen de Spaanse Staat; maar de Catalanen zijn anderzijds ook Spanjaarden. De Catalanen delen ontegensprekelijk een aantal kenmerken, zoals een gedeelde geschiedenis, taal en cultuur, die hen verschillend maakt van de rest van Spanje.⁶⁰ De wortels van Catalonië als een verenigd territorium met een eigen regering dateren van de Middeleeuwen. Echter, in het internationaal recht vandaag kan men niet met uitsluitel uitmaken of dit voldoende is om als “volk”

⁵² Report of the International Committee of Jurists 1921, *Åland Island Report*, Advisory Opinion, League of Nations Official Journal, online beschikbaar op <https://www.ilsa.org/jessup/jessup10/basicmats/aaland1.pdf> en SCC 20 augustus 1998, *Re Secession Quebec*, 2. S.C.R. 2017, § 126, online beschikbaar op <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>.

⁵³ SCC 20 augustus 1998, *Re Secession Quebec*, 2. S.C.R. 2017, § 126, online beschikbaar op <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>.

⁵⁴ Artt. 9-28 van het Autonomiestatuut van Catalonië (aangenomen op 18 september 1979 en bijgewerkt in 2006), online beschikbaar op <https://web.gencat.cat/en/generalitat/estatut/estatut2006/>.

⁵⁵ Art. 133 Spaanse Grondwet.

⁵⁶ Art. 2 Spaanse Grondwet.

⁵⁷ Art. 157.1 Spaanse Grondwet.

⁵⁸ Art. 1 §1 BUPO-Verdrag, art. 1 §1 ESC-Verdrag.

⁵⁹ J. Puigjaner, ‘Annäherung an die politische und kulturelle Identität Kataloniens’, *Iberoamericana* 1985, 3-11.

⁶⁰ J. Puigjaner, ‘Annäherung an die politische und kulturelle Identität Kataloniens’, *Iberoamericana* 1985, 3, 3. Zie voor een nadere analyse G. Brunn, ‘Zur Sozialstruktur der frühen katalanistischen Bewegung’, *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 1973, 186-203.

in de zin van de Åland-criteria te worden beschouwd; VN-Verdragen en resoluties geven hier geen uitsluitend over.

Ook in de hypothese dat de Catalanen als een volk moeten worden beschouwd dienen zij aan de tweede en derde Åland-criteria te voldoen.

B. Mensenrechtenschendingen als voldoende kwaad?

Volgens deze criteria moeten de Catalanen, willen zij rechtmatig kunnen scheiden van Spanje, het slachtoffer zijn van “ernstige mensenrechtenschendingen door de moederstaat”, althans volgens de Åland-criteria.⁶¹ Over de precieze inhoud van deze begrippen bestaat andermaal heel wat discussie.

Of het Spaanse fiscale herverdelingssysteem tussen de deelstaten een ongeoorloofde discriminatie inhoudt die neerkomt op “ernstige mensenrechtenschendingen”, lijkt zeer betwistbaar. De legitimiteit van interne solidariteitsmechanismen binnen een Staat is vaak eerder een politieke dan een juridische kwestie. Daarnaast wordt historisch onrecht in het internationaal recht niet als voldoende bevonden om een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring te rechtvaardigen.⁶² Het internationaal juridisch kader zoals het vandaag staat en de rechterlijke precedents schijnen een sprong van genocide, oorlogsmisdaden en systematische opzettelijke mensenrechtenschendingen tot (discriminatoire) herverdeling en/of het niet-toelaten van referenda niet te aanvaarden.⁶³ Mede in acht genomen de terughoudendheid van de VN in haar *Friendly Relations*-Verklaring, de overwegingen van het Canadese Hooggerechtshof in *Re Secession Quebec* en het advies van het Internationaal Gerechtshof over Kosovo, lijkt het bijzonder onzeker of een recht op *remedial secession* buiten de context van dekolonisatie, buitenlandse bezetting, de strijd tegen een racistisch regime of grove en systematische mensenrechtenschendingen überhaupt erkend wordt.

Wat aangaande zelfbeschikking wel duidelijk is, is de voorkeur voor de interne uitoefening ervan en het eerbiedigen van het principe van territoriale integriteit⁶⁴, wat betekent dat Catalonië zich niet op het recht van zelfbeschikking kan beroepen om zijn onafhankelijkheidsstreven kracht bij te zetten. De vraag is natuurlijk hoe de situatie in de feiten verder evolueert. Zo was het politiegeweld gedurende het referendum op 1 oktober 2017 stuitend.⁶⁵ Hoewel het te vroeg is om te oordelen of dit geweld te bestempelen valt als grove en systematische mensenrechtenschendingen, zou een escalatie hiervan in de toekomst wel tot verdere juridische implicaties kunnen leiden. Politiegeweld is immers reeds verschillende malen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als een schending van artikel 3 EVRM bestempeld.⁶⁶

⁶¹ Report of the International Committee of Jurists 1921, *Åland Island Report*, Advisory Opinion, League of Nations Official Journal, online beschikbaar op <https://www.ilsa.org/jessup/jessup10/basicmats/aaland1.pdf>.

⁶² G. Anderson, “Unilateral Non-Colonial Secession in International Law and Declaratory General Assembly Resolutions: Textual Content and Legal Effects”, 41 *Denver Journal of International Law and Policy* 2013, 345, 359.

⁶³ R. Fisher, “Towards ‘Never Again’: Searching For a Right to Remedial Secession Under Extant International Law”, 22 *Buffalo Human Rights Law Review* 2015-16, 261, 295.

⁶⁴ Report of the International Committee of Jurists 1921, *Åland Island Report*, Advisory Opinion, League of Nations Official Journal, online beschikbaar op <https://www.ilsa.org/jessup/jessup10/basicmats/aaland1.pdf>; SCC 20 augustus 1998, *Re Secession Quebec*, 2. S.C.R. 2017, § 126, online beschikbaar op <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do>; ACHPR oktober 1995, *Katangese Peoples' Congress v. Zaire*, Eighth Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights 1994-1995 en UNGA, Resolutie 2625, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-Operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, A/RES/25/2625, 24 oktober 1970.

⁶⁵ A. Peters, *Populist International Law? The Suspended Independence and the Normative Value of the Referendum on Catalonia*, Opiniestuk (12 oktober 2017), online beschikbaar op <https://www.ejiltalk.org/populist-international-law-the-suspended-independence-and-the-normative-value-of-the-referendum-on-catalonia/>.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld EHRM, 16 oktober 2013, *Abdullah Yasa v. Turkey*, no. 44827/08, online beschikbaar op <http://www.hudoc.echr.coe.int>; EHRM, 23 juli 2013, *Izci v. Turkey*, no. 33401/02, online beschikbaar op <http://www.hudoc.echr.coe.int>. Merk op dat de feiten zich afspeelden in een context van betogingen.

C. Geen andere remedie

Aangezien de Catalanen zich momenteel niet kunnen beroepen op het volkenrechtelijke recht van zelfbeschikking om hun onafhankelijkheidsstreven juridisch kracht bij te zetten, is het in theorie overbodig na te gaan of de groep beantwoordt aan het derde Åland-criterium: de afwezigheid van een andere remedie. Ook hier lopen de meningen uiteen. Sommigen stellen dat er een voor de hand liggende remedie is: de verdere decentralisatie van economische en andere bevoegdheden van Madrid naar de Generalitat⁶⁷, of, wat nu misschien ondenkbaar lijkt, een onderhandelde splitsing. Anderen wijzen op de vijandige houding van Spanje, bv. het invoeren van artikel 155 van de Grondwet of het herhaaldelijk blokkeren van referenda door het grondwettelijk Hof, die eventuele verdere decentralisatie blokkeert.⁶⁸ Of er effectief een andere uitweg bestaat voor de Catalanen is uiteindelijk afhankelijk van de bereidheid tot samenwerking tussen Catalonië en Madrid.⁶⁹ Of de Europese Unie hier een rol in kan en/of moet spelen wordt hierna besproken.

V. De Europese Unie

§1. De EU, regionalisering en separatisme

Separatisme binnen de Europese Unie (EU of Unie) lijkt op het eerste zicht paradoxaal, aangezien de EU vaak wordt gezien als een 'post-soeverein' stelsel. Toch zien we dat ook binnen de EU er in verschillende regio's – denk aan Catalonië en Schotland, om Vlaanderen niet te noemen – er een toename van separatistisch streven is. De idee dat de Europese eenwording de roep voor nieuwe Staten in Europa zou doen afnemen, blijkt in de realiteit niet te kloppen.⁷⁰

Over afscheiding of enige andere staatkundige herschikking van soevereiniteit op het niveau van de EU-lidstaten behouden de EU-basisverdragen het stilzwijgen. Voor de Unie zelf is dit duidelijk een "taboe"-onderwerp, zo blijkt uit artikel 4, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)⁷¹: deze bepaling verplicht de EU er immers toe de "*nationale identiteit*" van haar lidstaten, "*die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur*", te erkennen. De Unie moet krachtens dezelfde bepaling "*de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid*" eerbiedigen. Een geval van afscheiding van een deel van het grondgebied van één van de lidstaten tast uiteraard de nationale identiteit en territoriale integriteit van deze laatste aan.

De EU is opgericht door Staten, en deze laatste zijn ook bijzonder dominant in de Europese besluitvorming, met name via hun vertegenwoordigers in de Raad en de Europese Raad. De Europese Commissie en het Europees Parlement daarentegen bestaan niet uit vertegenwoordigers van nationale regeringen: de Commissie "*bevordert het algemene belang van de Unie*", "*oefent haar verantwoordelijkheden volkomen onafhankelijk uit*" en haar leden, die "*op grond van hun algemene bekwaamheid en Europese inzet gekozen [worden] uit personen die alle waarborgen op onafhankelijkheid bieden*", "*vragen noch aanvaarden [...] instructies van enige regering, instelling, orgaan of instantie*" (art. 17, lid 1 resp. lid 3, eerste en derde alinea, VEU)⁷². Het Europees Parlement vertegenwoordigt "*op het niveau van de Unie rechtstreeks*" "*[d]e burgers*" (art. 10, lid 2, eerste alinea, VEU).⁷³

⁶⁷ M. Seymour, 'Peoples and Their Right to Self-Determination', in P. Kraus en J. Gifra (eds.), *The Catalan Process Sovereignty, Self-Determination and Democracy in the 21st Century*, Barcelona, Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2017, 1, 45.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld M. Weller, *Secession and Self-determination in Western Europe: The Case of Catalonia*, Opiniestuk (18 oktober 2017), online beschikbaar op <https://www.ejiltalk.org/secession-and-self-determination-in-western-europe-the-case-of-catalonia/>.

⁶⁹ R. Van Crombrugge en C. Maes, 'Catalonië: op scherpst van de snee in constitutionele 'twilight-zone'', *De Juristenkrant* 2017, 1, 14.

⁷⁰ C. Nünlist, 'Séparatisme dans l'UE', *Politique de sécurité analyses du CSS* 2014, 4p.

⁷¹ Geconsolideerde Versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, *Publicatieblad van de EU*, 2012, C326/13.

⁷² Art. 17 lid 1 resp. lid 3, eerste en tweede alinea VEU.

⁷³ Art. 10 lid 2, eerste alinea VEU.

Het Verdrag van Maastricht riep 25 jaar geleden bovendien het Comité van de Regio's in het leven.⁷⁴ Vandaag bestaat dit Comité uit 350 leden, die de regionale en lokale autoriteiten van de 28 EU-lidstaten vertegenwoordigen. Het gaat om regionale leiders, burgemeesters of verkozenen uit regio's en steden. Het Comité is een adviesorgaan dat opinies uitvaardigt op basis van verplichte (op basis van de Verdragen) en vrijwillige consultaties. Het Comité kan tussenkomen op verschillende momenten in het wetgevingsproces. In de pre-wetgevingsfase, wanneer de Commissie een ontwerp van tekst opstelt, organiseert het Comité van de Regio's consultaties met lokale en regionale autoriteiten. Bij het aannemen van het wetgevend ontwerp is de Commissie verplicht overleg te plegen met het Comité. Het Comité werkt tevens samen met nationale en regionale parlementen en houdt zo het subsidiariteitsbeginsel⁷⁵ in ere. Wanneer het ontwerp uiteindelijk besproken wordt binnen de EU-instellingen, consulteren het Europees Parlement en de Raad het Comité van de Regio's. Het Comité kan dan een advies opstellen en dit in plenaire samenstelling aannemen. Om zijn rol degelijk te kunnen vervullen verzocht het Comité gedurende lange tijd het recht om zaken m.b.t. de schending van het subsidiariteitsbeginsel te brengen voor het Europees Hof van Justitie. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon beschikt de Comité thans over dit recht, op basis van artikel 8 van het Tweede Protocol (met betrekking tot de principes van subsidiariteit en proportionaliteit)⁷⁶.

Een andere vernieuwing die het Verdrag van Maastricht invoerde, en van belang is m.b.t. de posities van regio's in Europese besluitvorming, betreft de mogelijkheid voor een regionaal regeringslid om namens een lidstaat in de Raad te zetelen en de hele lidstaat te vertegenwoordigen.⁷⁷

Niettemin kan men niet beweren dat deze twee initiatieven een volwaardig stelsel van "meergelaagd bestuur" tot stand hebben gebracht: de lidstaten hebben nog steeds het monopolie op de besluitvorming in Brussel.⁷⁸ Met haar Witboek over "Europees Bestuur" van 2001 wou de Commissie hier verandering in brengen. Het eerste concrete "Voorstel voor Verandering" in het Witboek stelt dat *"hoe het EU-beleid ook wordt voorbereid en aangenomen, de manier waarop dit gebeurt, moet opener en gemakkelijker te volgen en te begrijpen zijn"*. De Commissie zal zorgen voor: *"(...) een sterkere interactie met regionale en lokale overheden en het maatschappelijk middenveld. De lidstaten dragen de hoofdverantwoordelijkheid om dit te bereiken. Maar de Commissie van haar kant zal: een meer systematische dialoog tot stand brengen met vertegenwoordigers van regionale en lokale overheden via nationale en Europese verenigingen in een vroeg stadium van de beleidsvorming; meer flexibiliteit aanbrengen in de manier waarop de Gemeenschapswetgeving kan worden uitgevoerd op een manier die rekening houdt met regionale en lokale omstandigheden; (...)"*.⁷⁹ Deze ideeën hebben echter nooit verdere uitvoering gekregen. De EU heeft zich doorheen de jaren zo gefocust op de Conventie over de Toekomst van Europa, het Grondwettelijk Verdrag en het Verdrag van Lissabon dat een hertekening van het Europese bestuursmodel met meer aandacht voor de vertegenwoordiging van de (constitutionele) regio's achterwege is gebleven.⁸⁰

Het institutionele profiel van de EU zou volgens sommigen onafhankelijkheid meer aantrekkelijk maken voor substatelijke regio's, omdat kleine Staten binnen de EU verzekerd zijn van een stem in de besluitvorming, zowel voor binnenlands als voor buitenlands beleid, en toegang hebben tot financiële steun. Ook is het zo dat kleine staten binnen de Unie aanzienlijk minder veiligheidsproblemen ondervinden dan kleine staten buiten de Unie.⁸¹

⁷⁴ Art. 13, lid 4 VEU.

⁷⁵ Art. 5 VEU.

⁷⁶ Art. 8 Tweede Protocol bij het VEU.

⁷⁷ Art. 16 lid 2 VEU.

⁷⁸ J. Wouters, *Catalonië: een Europese kwestie*, Opiniestuk (8 december 2017), online beschikbaar op http://www.standaard.be/cnt/dmf20171207_03231207.

⁷⁹ Europese Commissie, *European Governance: a White Paper* (2001), online beschikbaar op http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm.

⁸⁰ J. Wouters, *Catalonië: een Europese kwestie*, Opiniestuk (8 december 2017), online beschikbaar op http://www.standaard.be/cnt/dmf20171207_03231207.

⁸¹ C. Nünlist, 'Séparatisme dans l'UE', *Politique de sécurité analyses du CSS* 2014, 4p.

§2. De houding van de EU-instellingen jegens scheiding tussen een lidstaat en een deel van zijn grondgebied

Ondanks een initieel meer open houding van Jean-Claude Juncker bij zijn aantreden als voorzitter van de Commissie, blijkt de huidige houding van de Commissie jegens afscheiding van een deel van een lidstaat hetzelfde te zijn als de aanpak die de instelling voordien, met name onder haar voorzitters Romano Prodi en José Manuel Barroso, aanhing. Barroso verklaarde destijds m.b.t. de kwestie van een mogelijke onafhankelijkheid van Schotland, in een brief van 10 december 2012 aan het House of Lords, wat Prodi reeds als antwoord op parlementaire vragen had gesteld:

“De EU is gebaseerd op de Verdragen die alleen van toepassing zijn op de lidstaten die deze zijn overeengekomen en hebben geratificeerd. Als een deel van het grondgebied van een lidstaat ophoudt deel uit te maken van die staat omdat het een nieuwe onafhankelijke staat zou worden, zouden de Verdragen niet langer van toepassing zijn op dat grondgebied. Met andere woorden, een nieuwe onafhankelijke staat zou door zijn onafhankelijkheid een derde staat worden met betrekking tot de EU en de Verdragen zouden niet langer van toepassing zijn op dat grondgebied.”⁸²

Vervolgens wees Barroso op de toetredingsprocedure van art. 49 EU-Verdrag die alsdan door de nieuwe Staat zou moeten worden gevolgd, met inbegrip van het eenparigheidsvereiste in de Raad en de nood aan ratificatie van het toetredingsverdrag door alle bestaande EU-lidstaten en de nieuwe Staat. Toegepast op de situatie in Catalonië, zou dit betekenen dat Spanje tot tweemaal toe zijn veto zou kunnen stellen tegen een mogelijke toetreding van een onafhankelijk Catalonië tot de EU. Als voorzitter van de Europese Raad nam Herman Van Rompuy een identiek standpunt in.

Over deze kwestie zijn interessante en genuanceerde analyses gemaakt door eminente professoren als James Crawford en Alan Boyle⁸⁴, alsook door oud-rechter in het Europees Hof van Justitie Sir David Edward⁸⁵, toen Schotland een – overigens constitutioneel, want met instemming van Westminster – referendum organiseerde over de vraag naar zijn behoren tot resp. onafhankelijkheid van het Verenigd Koninkrijk. Sir David Edward distilleert uit verschillende elementen van EU-recht dat de Europese instellingen en de lidstaten een proactieve houding moeten aannemen en zich moeten toeleggen op pre-onafhankelijkheidsonderhandelingen, om zo goed als mogelijk storingen in de toepassing van EU-recht te vermijden. De Duitse hoogleraar Bardo Fassbender merkte in dit verband op dat *“de EU niet is opgericht om de grenzen zoals ze nu bestaan tussen haar lidstaten te doen verstarren”*.⁸⁶

§3. De EU en Catalonië

Recent is veel te doen geweest over de rol van de Europese Unie in het dossier van Catalonië. Talrijke Belgische (en overigens ook Catalaanse) politici pleitten ervoor dat de EU een bemiddelingsrol op zich zou nemen. Dit is echter bijzonder moeilijk om een aantal redenen.

In de eerste plaats wordt soms onderschat dat de EU in de allereerste plaats een unie van Staten is. Het zijn de lidstaten die de lakens uitdelen, zowel bij het onderhandelen en aannemen van de verdragen waarop de EU gebaseerd is (*“Herren der Verträge”*), als bij de besluitvorming in twee van de belangrijkste EU-instellingen, nl. de Europese Raad en de Raad. De voorzitter van de Commissie en de voorzitter van de Europese Raad worden thans stelselmatig gekozen uit het kleine kranjsje

⁸² Letter by J.M. Barroso addressed to the House of Lords (10 december 2012), online beschikbaar op https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/economic-affairs/ScottishIndependence/EA68_Scotland_and_the_EU_Barroso%27s_reply_to_Lord_Tugendhat_101212.pdf.

⁸³ Vgl. in de VN: Chairman of the Sixth Committee, *Letter from the Chairman addressed to the Chairman of the First Committee*, UN Doc. A/C.1/212, 11 oktober 1947.

⁸⁴ J. Crawford en A. Boyle, *Opinion: Referendum on the Independence of Scotland - International Law Aspects* (2013), online beschikbaar op https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79408/Annex_A.pdf.

⁸⁵ Zie bv.

http://www.parliament.scot/S4_EuropeanandExternalRelationsCommittee/Meeting%20Papers/Public_papers_23_Jan_2014.pdf.

⁸⁶ B. Fassbender, *The Place of an Independent Catalonia in the European Union* (26 september 2013), online beschikbaar op http://www.sij.cat/fitxers/Bardo_Fassbender.pdf, p. 7.

staatshoofden en regeringsleiders van de EU. Dat maakt dat Jean-Claude Juncker en Donald Tusk in essentie *peers* zijn van de 28 staatshoofden en regeringsleiders. Politiek is het bijzonder moeilijk voor hen om niet de zijde van hun collega's te kiezen. Maar er is ook een juridische reden hiervoor, nl. het hogergenoemde art. 4, lid 2, VEU, dat de Unie ertoe verplicht de "nationale identiteit" van haar lidstaten, *"die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur"* te erkennen. De Unie moet krachtens dezelfde bepaling *"de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid"* eerbiedigen. Een geval van afscheiding van een deel van het grondgebied van één van de lidstaten tast zoals reeds uiteengezet de nationale identiteit en territoriale integriteit van deze laatste aan.

Een en ander brengt de EU-instellingen in een zeer moeilijke positie. Het verklaart waarom het zo lang duurde vooraleer er op 2 oktober 2017 een uiterst voorzichtige reactie vanwege de Europese Commissie op het Catalaanse referendum en het optreden van de Spaanse politie van de dag ervoor kwam. Het is interessant de verklaring integraal te citeren:

"Onder de Spaanse grondwet was de stemming van gisteren in Catalonië niet legaal.

Voor de Europese Commissie, zoals voorzitter Juncker herhaaldelijk heeft gesteld, is dit een interne aangelegenheid voor Spanje die moet worden afgehandeld in overeenstemming met de constitutionele orde van Spanje.

We herhalen ook de juridische positie van deze Commissie en die van zijn voorgangers. Als een referendum zou worden georganiseerd in overeenstemming met de Spaanse grondwet, zou dit betekenen dat het verlatende grondgebied zich buiten de Europese Unie zou bevinden.

Afgezien van de puur juridische aspecten van deze kwestie is de Commissie van mening dat dit tijden zijn voor eenheid en stabiliteit, geen verdeeldheid en versnippering.

*We roepen alle relevante spelers op om nu heel snel van confrontatie naar dialoog over te gaan. Geweld kan nooit een instrument in politiek zijn. Wij vertrouwen op het leiderschap van premier Mariano Rajoy om dit moeilijke proces te leiden met de volledige inachtneming van de Spaanse grondwet en de grondrechten van de burgers die daarin zijn verankerd."*⁸⁷

Dit bevestigt dat volgens de EU Catalonië als derde staat zou worden gezien in geval van onafhankelijkheid en via art. 49 VEU zich opnieuw voor lidmaatschap kandidaat dient te stellen. Spanje kan in dit proces, zoals gezegd, tot tweemaal toe zijn veto kunnen stellen. In het geval van een consensuele splitsing is het weinig waarschijnlijk dat Spanje een veto zou stellen.⁸⁸ Echter, naast Spanje zijn er 27 andere lidstaten die elk voor zich het toetredingsverdrag van Catalonië zouden moeten ratificeren. En uit de statenpraktijk blijkt dat landen die zelf moeilijkheden ondervinden met separatistische bewegingen op dit vlak bijzonder terughoudend zijn, uit vrees een precedent te creëren. Zo weigerde Spanje zelf, samen met verscheidende andere EU-lidstaten, de onafhankelijkheid van Kosovo te erkennen.⁸⁹

Als de Commissie vasthoudt aan haar huidige positie en blijft beweren dat Catalonië een interne kwestie betreft, is de kans wel bijzonder klein dat zij enige rol van betekenis zal spelen in de zich verder ontwikkelende strijd tussen de Spaanse regering in Madrid en de Catalaanse regionale regering. Het is evenwel moeilijk om vol te houden dat het Catalaanse onafhankelijkheidsstreven een "interne aangelegenheid" van Spanje is. Deze kwestie gaat overduidelijk de Unie in haar geheel aan. Niet alleen is excessief politiegeweld een aangelegenheid die noch de EU, noch de Raad van Europa - men denke aan het EVRM en de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (*supra*) - onverschillig kan laten. Indien Catalonië zich daadwerkelijk afscheurt van Spanje zal er ongetwijfeld ook een economische en monetaire storm opsteken die een sterke impact kan hebben op de Euro en de Europese economie. Verder escalerend geweld – laat staan een eventueel gewapend conflict – zou de grondslagen van de Unie, die berust op de waarden van "menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten" (art. 2 VEU), aantasten. Bovendien lijkt de Barroso-theorie een juridisch limbo te creëren: op het "magische" en artificiële moment van onafhankelijkheid zouden de Catalanen het EU-burgerschap, het genot van het vrije verkeer van

⁸⁷ Statement of the European Commission on the events in Catalonia (2 oktober 2017), online beschikbaar op http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3626_en.htm.

⁸⁸ S. van den Driest, "Secession within the Union: Some Thoughts on the Viability of EU Membership", in C. Brölmann en T. Vandamme (eds.), *Secession within the Union* (Amsterdam, University of Amsterdam, 2014), 26-33.

⁸⁹ N. Schrijver, *Hoe sterk is de Catalaanse onafhankelijkheidsclaim?*, Opiniestuk (27 september 2017), online beschikbaar op <https://www.trouw.nl/democratie/hoe-sterk-is-de-catalaanse-onafhankelijkheidsclaim-~a8ed8073/>.

goederen, diensten, persoon en kapitaal verliezen, en hetzelfde zou gelden voor alle Europese-onderdanen en –ondernemingen die gevestigde relaties met Catalonië onderhouden.⁹⁰ Erasmusstudenten zouden plotsklaps “buitenlandse studenten” zonder rechten worden; arbeidsmigranten zouden hun sociale zekerheidsrechten verliezen. Enkel vanaf het moment dat het nieuwe toetredingsverdrag voor Catalonië zou worden goedgekeurd, waaraan ongetwijfeld jarenlange onderhandelingen voorafgaan, zou deze chaotische situatie haar einde vinden. De EU heeft er bijgevolg groot belang bij om, al zij het achter de schermen, druk uit te oefenen op de partijen om overleg met elkaar te voeren.

Het kan nooit de bedoeling van het Europese integratieproces geweest zijn zo een diepgaande verstoorde situatie te generen of te tolereren indien het tot een scheiding zou komen tussen een lidstaat en een deel van zijn voormalige grondgebied. De meest redelijke benadering lijkt om een dergelijke situatie te voorkomen met (informele) onderhandelingen. Men kan *in casu* denken aan een eerste fase van onderhandelingen tussen Madrid en Catalonië (al dan niet met een externe bemiddeling) en aan een tweede fase van onderhandelingen met de EU.⁹¹ Het belang van bilateraal dialoog (denk aan belangrijke punten zoals nationaliteit, staatsschuld en territorium) tussen Spanje en Catalonië voorafgaand aan enige onderhandeling over toetreding op basis van artikel 49 met de EU verdient aandacht. Hoewel artikel 50 VEU betrekking heeft op een vrijwillige terugtrekking uit de EU en niet op een scheiding tussen een lidstaat en een gedeelte van zijn voormalige territorium, is deze bepaling wat zijn voorwerp en doel betreft gericht op het verzekeren van een vlotte en onderhandelde overgangssituatie in het geval waarin het geografisch toepassingsgebied van EU-recht van de ene op de andere dag zou wijzigen. Een zelfde nood aan een ordelijke overgang doet zich gevoelen bij een scenario als een mogelijke scheiding tussen Spanje en Catalonië.⁹² Het argument dat gebeurlijke pre-onafhankelijkheidsonderhandelingen met de EU geen zekerheid bieden op ratificatie van het uiteindelijke toetredingsverdrag omwille van de voorzichtige houding van bepaalde lidstaten verandert niets aan de verplichting van alle partijen, inclusief de lidstaat in het scheidingsproces, om ter goeder trouw te onderhandelen.

Het zou bijzonder ironisch zijn indien de Unie er wel in slaagt om vredesonderhandelingen te faciliteren tussen Servië en Kosovo en tussen de regering in Colombia en het FARC (de Revolutionaire Strijdkrachten van Colombia), maar een hoog oplopend conflict binnen één van haar lidstaten zou blijven beschouwen als een “interne aangelegenheid”. Dit zou de geloofwaardigheid van de EU – na de financiële crisis, de vluchtelingencrisis en Brexit – een sterke knauw toebrengen.

⁹⁰ P. Dermine, “Succession and EU Treaty Obligations”, in C. Brölmann en T. Vandamme (eds.), *Secession within the Union*, (Amsterdam, University of Amsterdam, 2014), 1, 46.

⁹¹ Zo pleit Paul Dermine bijvoorbeeld voor het sluiten van interimovereenkomsten: “*deze overgangshiaat zal moeten worden opgevuld met degelijke, praktische oplossingen, zoals een interimregeling, om de continuïteit van de toepassing van de EU-wetgeving te waarborgen. Het idee is dat bedrijven, werknemers, studenten en burgers in de praktijk geen concrete verstoringen van de toepassing van EU-wetgeving ondervinden*”, in P. Dermine, “Succession and EU Treaty Obligations”, in C. Brölmann en T. Vandamme (eds.), *Secession within the Union*, (Amsterdam, University of Amsterdam, 2014), 1, 46.

⁹² Ibid.