

KATALÁNOK, KATALÓNIA

Sipos Katalin

Katalónia: az autonómia-statútum 2006-os reformja (történelmi előzmények, jogi háttér)*

I. Középkori történelmi előzmények: az önálló államiság

Az Ibériai-félsziget a VIII–XV. században: kisállamok északon és délen

Az Ibériai-félsziget társadalma és szellemisége a nyugati latin-keresztény és a keleti arab-muzulmán világ szakadatlan kölcsönhatása közepette alakult ki. A majdani Spanyolország klasszikus értelemben vett történelmét és államfejlődésének menetét alapvetően meghatározta a 711-ben kezdődött és a különböző vidékektől függően három–nyolc évszázadig tartó iszlám hódítás,¹ mely csaknem az egész félszigetre kiterjedt, illetve az iszlám uralom alatt álló területek visszahódításának (*reconquista*) ugyancsak több évszázados folyamata.

A muzulmán hatalommal szembeni ellenállás északi központjait a Kantábrai-hegység és a Pireneusok kevésbé romanizált törzseiből (Asztúria, Kantábria, Galícia) összetevődött keresztény² államok alkották, melyek a VIII. század első felében alakultak ki. Történelmüket két állandó tényező alakította: a déli mór állam és az északi frank birodalom jelenléte és hatása, illetve a kettő egymással szembeni küzdelme. Ez a köztes helyzet bizonyos önállóságot tett lehetővé számukra, bár gyakran

* A tanulmány épít a szerzőnek a „Katalónia és a „nemzetté válás” alkotmányos folyamata. Az autonómia-statútum reformja, 2003–2006 In: Etnopolitikai modellek a gyakorlatban. Szerk. Szarka László et al. Gondolat Kiadó-MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2009. 79-91.” című írására is.

¹ Vilar, Pierre: *Spanyolország története*. Budapest, Gondolat, 1984., 16. p.

² Bennassar, B.: *Histoire des espagnols, VI-XX siècle*. Paris, Ed. Robert Laffont, 1992., 177. p.

vazallusi formában. Önállósodásuk a frank államtól való függetlenedés és a muzulmán veszély csökkenése mértékében vált véglegessé.

A visszahódítás hosszú évszázadai kezdetén az északi területeket szétszórtság jellemzi, a déli felszabadított területek is önálló grófságokká, gyakran királyságokká szerveződtek. A visszahódító Spanyolország nem egységesül: AI-Andalus szétaprózódásával párhuzamosan északon is keresztény kisállamok jönnek létre. Ugyanakkor változó ütemben, de állandó célként jelentkezett az egységre való törekvés.³

A félsziget északkeleti területének nagy része 801-től a Nagy Károly alatt a móroktól elhódított spanyol örgrófsághoz tartozott. A IX-X. században számos grófság keletkezett, amelyeket a XII. század elején Barcelona grófjának uralma alatt egyesítettek.

A középkori Katalónia, az Aragón Korona társállama

A IX. században kialakult barcelonai grófság a katalán nemzeti tudat kapcsolódási pontja, amely a kora középkortól a XV. század végéig szuverén egységet alkotott saját „hivatalos” nyelvvél, képviseleti és kormányzati szervekkel (jogosítványai jó része még a XVI-XVII. században, a Habsburg-ház alatt is megmaradt).⁴

Ez a Katalónia/Godolónia (a gótok országa) egyesült 1137-ben (végleg 1164-ben) Aragóniával egy korona alatt, melynek nevét – Aragón Korona⁵ – ugyan a szegényebb, belső királyság adta, de a név mögött ott vannak a gazdag tengerparti vidékek is, a korona uralkodói pedig az egyesüléstől a XV. század elejéig mind katalánok voltak, s a további hódítások is katalán indíttatásúak.⁶

Az Aragón Korona tagjai az egyesülést követően és a későbbi bővülésekkor is sajátos konföderációt hoztak létre. Ugyanis kezdettől fog-

³ Sipos Katalin: *A regionalizmus történeti és jogi aspektusai* (Spanyolország, Olaszország, Franciaország). Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Working Papers No.6, 1993., 30. p.

⁴ Granel, F.: *La Catalogne*. Paris, PUF, 1988., 31. p.

⁵ Vilar, 27. p.

⁶ Granel, 30. p.

va elkülönültek egymástól, vagyis megőrizték politikai, adminisztratív és jogi sajátosságait. Az egyetlen összekötő kapocs a király személye volt, aki viszont Katalóniában Barcelona grófja maradt. A király köteles gondoskodni a belső rendről, békéről és irányítani a közérdekű ügyeket.

A katalán–aragón királyság a XII. század közepén jelentősen kiterjesztette határait, visszafoglalva a móroktól a Barcelonától délre fekvő Új-Katalóniát.

A továbbiakban azonban kevesebb érdeklődést tanúsított a reconquista iránt. A katalán dinasztia területi expanziója észak felé irányult, ahol a Pireneusokon túl egészen Montpellier-ig terjedt a korona határa. A katalán–aragón király Provence ura is, egészen 1245-ig. Ekkor csak Rosellon és Cerdana maradt fennhatósága alatt (ezeket a XVII. század közepén veszíti majd el).

A katalán–aragón korona érdeklődése ezt követően fordult dél, illetve kelet felé. Az Aragón Korona ekkor kezdődő nagy korszakának kiemelkedő alakja I. Hódító Jakab (1213–76), akinek Violante-Jolanta⁷ nevű felesége II. András magyar király lánya volt. I. Jakab elfoglalta a muzulmánoktól Valenciát és a Baleárok (Mallorca), s azokat a Korona tagjaiként, de független királyságokként szervezte meg. Utódai megszerezték Szicíliát, egy időre még Athént is, és bázisokat alakítottak ki Észak-Afrikában is. A XV. században mindezt tetézi Nápoly megszerzése.⁸

A XV. századra a katalán–aragón konföderáció földközi-tengeri nagyhatalommá vált.

Újratelepítés-privilegiumok – katalán szokásjogi gyűjtemények

A reconquista és a repoblacion során privilegium jellegű jogok (fueros)⁹ jelentek meg, egyrészt a mórokkal határos területek elfoglalásának, más-

⁷ Anderle Ádám: *A magyar–spanyol kapcsolatok ezer éve*. Szeged, Egyetemi Kiadó, 2006., 22. p.

Gabriel, Asztrik: *La Hongrie et la péninsule ibérique au Moyen Age*. Budapest, Impr. de l'Univ., 1944., 24. p.

⁸ Bennassar, 995. p.

⁹ Lalinde Abadía, J.: *Iniciación histórica al derecho español*. Barcelona, Ed. Ariel, 1988., 150. p.

részt a visszahódított területek benépesítésének ösztönzésére. A visszafoglalt és benépesített területek esetén biztosítani kellett ellenőrzésük hatékonyságát, illetve a tulajdonosi rendet. Ez utóbbit a benépesítést kezdeményező személyek (király, nemesség és klérus) helyzete határozta meg.

Így alakult ki a fuerók rendszere. A középkori Hispániában tehát a fuero/fueros (*lat. forum*) jogi-politikai kifejezés volt, amely egy személy, népréteg, város vagy terület javára megadott privilegiumokat, mentességet vagy szabadságjogot jelölte.¹⁰

Szűkebb értelemben a fuero kiváltságlevél, amelyben a királyok az újratelepítés megkönnyítésére rögzítették az egyes néprétegek, illetve az így kialakuló szabad városok és települések előjogait és státusát. Ebbe beletartozott az érintett városok joga magisztratúrájuk megválasztására és saját rendfenntartó erők felállítására is.

Tágabb értelemben fueróknak nevezték azokat a kollektív jogi és politikai privilegiumokat és törvényeket, illetve mindezek gyűjteményét, amelyek hatálya egy-egy nagyobb területre, vagy egy királyságra terjedt ki. Az Aragón Korona minden egyes tagja rendelkezett saját fueróival (fueros-furs), illetve azok gyűjteményével.

Ez utóbbi is jelzi, hogy a fuero elnevezést viselik a középkori jogszabálygyűjtemények is, melyek nagyban elősegítették egy-egy nagyobb terület jogának egységesítését és a római jog integrálódását a félsziget jogrendszerébe (prototípusuk a 654-es Forum judicum).

Aragón–katalán jogi gyűjtemények – királyi hatalom

Aragónia fueróinak (Fueros de Aragon)¹¹ kiadását I. Jakab kezdeményezte, az 1247-ben Huescában összegyűlt rendi gyűlés pedig jóváhagyta. A Código de Huesca néven is ismert gyűjtemény a hagyományos és a gyakorlatban is alkalmazott aragóniai jogot tartalmazta.

¹⁰ Uő, 87. p.

¹¹ Bodin, J.: *Az államról*. Budapest, Gondolat, 1987., 78. p.

Katalóniában a fenti fuerókhöz hasonló gyűjtemény kettő is volt.¹² Az egyik neve *Costums de Cathalunya*, s a XIII. században, ismeretlen szerző állította össze. A másik, ugyancsak XIII. századi, ismert szerzőtől származó gyűjtemény a *Costumas generales de Cathalunya entre senyors e vassals*. Mindkét mű a nyugat-európai típusú katalán feudalizmus szokásjogát fogta át. A másodikat a XV. században a Katalán Corts is elfogadta. Egyébként ez utóbbi munka alapja az a gyűjtemény, amely 1140 körül *Barcelonai Usatges*¹³ néven foglalta össze azokat a jogi szövegeket, amelyek a katalán területi jog alapját alkották.

Az Aragón Koronában¹⁴ a monarchia nem vált abszolutisztikussá, mivel a királyi hatalmat korlátozták az egyházi doktrínából következő és az erkölcs által diktált normák, korlátozta a jog és az adott ország szokásai, amelyek a királyság és az alattvalók általános érdekeit védték.

A királyi hatalommal felruházott uralkodó kötelezte magát a királyság törvényeinek és szokásainak megtartására. A király minden egyes Cortes előtt külön-külön köteles volt felesküdni a fuerókra. A nép pedig a maga részéről arra vállalt kötelezettséget, hogy hűséget tanúsít irányába. Ennek a kompromisszumnak lett az eredménye a „*monarquia pactista*”, mely tehát egyfajta megállapodásos rendszer a király és alattvalói között, s amely különösen Katalóniában teljesedett ki.¹⁵

A XIII. század végétől a képviseleti intézmények osztoznak a monarchiával a szuverenitásban. A királynak bírnia kell a Cortes hozzájárulását törvényhozói, fiskális és végrehajtási döntéseihez.

Az Aragón Korona keretében a XIV. század közepétől intézményi egyensúly alakult ki, egyrészt a monarchia, másrészt a Korona egyes „tagállamai” és a különböző társadalmi csoportok között.

¹² Lalinde Abadía, 164. p.

¹³ Granell, 32. p.

¹⁴ Bennassar, 248. p.

¹⁵ Lalinde Abadía, 480. p.

Katalán rendi intézmények: a Cortes és a Generalitat

A tengeri kereskedelmi nagyhatalommá vált Aragón Korona tagjai elkülönült intézményrendszerrel működtek. Ez vonatkozik a rendi gyűlésekre is. A Cortes Katalóniában 1213-ban, Aragóniában 1247-ben, Valenciában pedig 1283-ban alakult ki. (Mallorca nem rendelkezett rendi gyűléssel.)

A Katalán Cortes három rend (egyházi, katonai, királyi vagy népi) képviselőiből állt, és az adók megajánlása mellett törvényhozói hatalommal is rendelkezett. A Cortes döntéseit csak a következő rendi gyűlés vonhatta vissza. Hasonló elvek alapján működött a valenciai Cortes is.

A XIII. század végén a katalán Cortes „kitermel” egy olyan szervet, amely a későbbiekben a félsziget egész területén elterjedt. Ez volt a *Diputació*, a Cortes választmánya az ülések közötti időszakokra, mely 1359-től állandó szervvé vált. A *Diputació del General*, ma is ismert nevén a *Generalitat* főleg a XV. században a Cortes, vagyis Katalónia állandó képviselőjévé alakult, s a kezdeti adószedési funkciók mellé olyan jogkörökhöz jutott, mint a törvények végrehajtásának ellenőrzése, a királyi hivatalnokok eskütételének fogadása, a kereskedelem fejlesztése, a Cortes dekrétumainak értelmezése, a közrend biztosítása. Mindehhez saját hadsereget állított fel és saját adókat vetett ki.¹⁶ A Generalitat súlyát a XV. század második felében az immár új, kasztíliai dinasztiaiból kikerülő aragón uralkodók ellen-súlyozták, adminisztratív funkciókra korlátozva azt.

Területi igazgatás a középkorban

A kora középkori katalán grófságban a kormányzásban a grófokat saját képviselőjük, a *vicecomes* vagy *vizconde* segítette. A különböző grófságok területe kisebb egységekre (*veguerías*) oszlott, melyek a gróf egyik közvetlen képviselőjének, a *vicariusnak* (katal. *veguer*) a közvetlen fennhatósága alá tartoztak.¹⁷

¹⁶ Granell, 82. p.

¹⁷ Lalinde Abadía, 422. p.

A keresztény királyságok területi igazgatása a XI. században sajátos beneficiumadományozás¹⁸ útján történt. Aragóniában egy-egy terület igazgatását mint tisztséget vagy címet adományozták, la honor néven, mely örökölhető volt.

Az Aragón Korona különböző területein a királyi hatalmat különböző képviselők látták el. A késő középkorban az Aragón Korona minden egyes tagállamának irányítását a király megbízottja (*procurador del rey*) látta el. Az egyes tagállamokban ez a tisztség volt a legmagasabb politikai és közigazgatási méltóság. A 14. századtól az elnevezés főkörmányzóra változott.

Aragónia területi beosztása:¹⁹ a már említett *honores*, a *municipiumok* vagy *universidades* és a *merinatos*, mely utóbbiak fiskális célú beosztást jeleztek. A hatalmat ezekben a merino/bayle gyakorolta.

Katalónia tehát *vegueriákra*²⁰ oszlott, ezek mindegyike élén a király katalóniai megbízottjának alárendelt, bírói és katonai kormányzási feladatokat ellátó közhivatalnok állt. A *veguer* gyakorolta az igazságszolgáltatást, vezette a sereget, felügyelt a közrendre, és körzetében gondoskodott a királyi megbízatások teljesítéséről. A *vegueria* a későbbi (és mai) provinciánál kisebb közigazgatási területi egység, mely a XIII. század közepétől a XVIII. század elejéig Katalónia területi beosztásának alapja.

Mіндеzen túlmenően a katalán területeken gazdasági-pénzügyi célokat szolgáltak az ún. *battlias*. Ezek mindegyike élén a király által kijelölt közhivatalnok (*battle general*) állt, aki ellátta a királyi vagyongazdasági-pénzügyi igazgatását, a funkciójából eredő kérdésekben pedig igazságszolgáltatást gyakorolt, de általános igazgatási és katonai feladatokat is ellátott.

¹⁸ Bloch, M.: *A történelem védelmében*. Budapest, Gondolat, 1974., 176. p.

¹⁹ Bennassar, 219. p.

²⁰ Granell, 17. p.

II. Kasztília és az Aragón Korona egyesülése: a Katolikus Királyok és a spanyol Habsburgok kora

A kasztíliai és az aragón korona egyesülése 1479-ben dinasztikus úton jött létre, Kasztíliai Izabella és Aragóniai Ferdinand 1469-ben kötött házassága eredményeképpen. A két korona uniója²¹ perszónalunio volt, nem eredményezte a különböző királyságok egybeolvadását. A két korona egyesülését több korszakos esemény követte. A mór uralom és a reconquista végét jelezte Granada elfoglalása 1492-ben. A két korona megállapodása értelmében Granada Kasztíliához került. Ugyancsak 1492-ben kezdődött Kolumbusz 1. expedíciója, amely a továbbiakkal együtt az „India” felfedezéséhez vezetett. Amerikát jogilag ugyancsak a Kasztíliai Koronához csatolták. Ez a két elem Kasztília számára kijáratot nyitott az Atlanti-óceánra, s hozzájuttatta egy majdani nemzetközi impériumhoz²², annak bőséges és folyamatos bevételeivel együtt.

Ekkor, a XV. században kezdődött és a XVII. századig tartott az a kivételes helyzet, amikor is a centrum politikai akarata megfelelt valószínűs erejének, vagyis Közép-Spanyolország politikai, gazdasági és demográfiai szempontból is vezető szerepet játszott. Ezzel párhuzamosan megkezdődött az Aragón Korona országainak ugyancsak két évszázados stagnálása, mivel egyrészt földközi-tengeri orientáltságuknál fogva, másrészt az Amerikával való kereskedés jogának megvonása, illetve Kasztília javára ítéltése miatt kiestek a világgazdasági forgalomból.²³

1516-ban újabb dinasztikus váltással a Habsburgok²⁴ kerültek Spanyolország trónjára. V. Károly spanyol király (1516–55), majd német–római császár, a már így is világméretű birodalomhoz hozzáteszi a Habsburgok németalföldi és itáliai területeit.²⁵ Az ezekben az évek-

²¹ Garcia de Cortazar, F.–González Vesga, J. M.: *Spanyolország története*. Budapest, Osiris Kiadó, 2005., 170. p.

²² Wittman Tibor: *A spanyol abszolutizmus néhány vonása a XVI. században*. Szeged, Acta Historica, 1964., Tomus XV, 20. p.

²³ Vilar, 50. p.

²⁴ Gonda Imre – Niederhauser Emil: *A Habsburgok*. Budapest, Gondolat, 1978., 31. p.

²⁵ Wallerstein, I.: *A modern világgazdasági rendszer kialakulása*. Budapest, Gondolat, 1983., 265. p.

ben kialakult spanyol abszolútizmus²⁶ egyik vonása, hogy a szellemi élet felett gyakorolt dominancia ellenére is erős maradt a regionális széttagoltság. Az uralkodó olyan királyságok királya volt, amelyek saját adminisztrációval, rendi gyűléssel (Cortes), törvényekkel, bírósági és pénzügyi rendszerrel és helyi kiváltságokkal (fueros) rendelkeztek.

Bár a királyságok jogi értelemben elkülönültek, valamennyien ugyanannak az ural-kodónak a fennhatósága alatt álltak, s ez bizonyos mértékű politikai uniót jelentett. Amikor ugyanis a király tevékenykedett, nem csupán mint Aragónia, Kasztília stb. királya lépett fel, hanem mint az Uralkodó, annak a Monarchiának az irányítója, amely ezeket a királyságokat magában foglalta. Mint ilyen uralkodóknak, a spanyolországi Habsburgoknak, ottani szóhasználatlalt az Ausztriai Háznak (V. Károly és későbbi örökösei) a hatalma mégis abból eredt, hogy a különböző királyságok valamennyijének a királya volt, s ez a hatalom az egyes királyságok hagyományos politikai alkotmánya szerint változott.

A spanyol abszolútizmus államának struktúrája úgy jött létre, hogy a korona nem nyúlt a rendiség intézményeihez, nem tudott mélyen tagolt, új államapparátust kialakítani. A XVI- XVII. században az abszolútizmusnak a legfelső intézményei épültek ki. Ez az egyes királyságoktól független intézményi rendszer csak a Monarchia egészét érintő ügyekkel foglalkozott, s mint ilyen fogta össze az egyes királyságokat és vezetett az intézményi egységesítés irányába.

Még a Katolikus Királyok vezették be, és a Habsburgok fejlesztették tovább a legfelsőbb szintű államügyek intézését szolgáló funkcionális és területi tanácsok²⁷ (Kasztíliai, Aragóniai stb.) rendszerét. Ez utóbbiak átfogták a belső igazgatás minden ágát, és az igazságszolgáltatás csúcsszervét jelentették, de Kasztílián kívül ezek közül egyik sem rendelkezett helyi tisztviselői karral. A tényleges királyi közigazgatást az egyes királyságokban az alkirály (virrey),²⁸ vagyis az uralkodó képviselője látta el, aki többnyire helybeli személy volt.

²⁶ Wittman, 26. p.

²⁷ Anderson, P.: Az abszolútista állam. Budapest, Gondolat, 1989., 85. p.

²⁸ Lalinde Abadía, 432. p.

Ugyancsak a Katolikus Királyok hozták létre, először Kasztíliában, a fellebbviteli bíróságok (az audiencias) rendszerét, melyek a nagyobb városok vonzáskörzetében voltak illetékesek. A félsziget többi területén a XVI. század során lettek felállítva.

Szkeptikusabb történészek szerint az állam közigazgatási széttagoltságát a félsziget egyetlen egységes „spanyol” intézménye, az inkvizíció ellensúlyozta, amelynek felállítására a pápa hatalmazta fel a Katolikus Királyokat, 1478-ban. Végleges kiépítésére V. Károly uralkodása alatt került sor, amikor is 14 inkvizíciós bíróságot állítottak fel, valamennyi spanyol alattvalóra kiterjedő területi joghatósággal.²⁹

Az egységesítés az uralkodók részéről is felmerült. Mivel ekkor Kasztília volt gazdaságilag és demográfiailag a leggazdagabb királyság, s a kasztíliai jog biztosította a legnagyobb előjogokat a királynak, a Monarchia egységesítésére irányuló tervekben a minta mindig a kasztíliai volt. Az Ausztriai Ház királyai számára így az egységesítés a „kasztilianizálás” jelentette. A többi királyság részéről ez ellenállást váltott ki, hiszen ezekben a királyi hatalmat az alkotmányos rend szabályozta, amelyről azt tartották, hogy az a király és a rendek közötti megegyezés (pactismo) eredménye.

A spanyol Habsburgok uralkodása alatt két alkalommal történt olyan egységesítési és központosítási kísérlet,³⁰ amely az Aragón Korona tagjait érintette. Az egyik éppen az inkvizíció közreműködéséből adódott, s Aragóniában fegyveres felkelést eredményezett. Egy Zaragozába szökött királyi tisztviselőre ugyanis Madridból kiterjesztették az inkvizíció joghatóságát, ami viszont a helyi fuerók megsértését jelentette. II. Fülöp (1556–98)³¹ a felkelést leverte, csökkentette a diputación és a Justicia Mayor hatáskörét, és nem helybeli alkirályt iktatott be. Egyéb tekintetben nem nyúlt a fuerókhoz.

Erőteljesebb központosítási kísérletet próbált végrehajtani IV. Fülöp (1621–65)³² kegyence, Olivarez herceg, aki 1625-ben először fogal-

²⁹ Bennassar, 456. p.

³⁰ Vilar, 33. p.

³¹ Anderson, 93. p.

³² Habsburg-lexikon (szerk.: B. Hamman). Budapest, Új Gényusz Kiadó, 1990., 145. p.

mazta meg a „Kasztília törvénye és stílusa” szerinti egységes kormányzás elvét.³³ Ekkor azonban Közép-Spanyolország gazdasági és katonai ereje már kimerülőben volt. 1640-ben Olivarez a katalán Cortes jóváhagyása nélkül Katalóniába telepítette a kasztíliai sereget. A katalán jog megsértése 1640-ben³⁴ felkeléshez vezetett, majd Katalónia tíz évre francia fennhatóság alá került. Egyezkedés révén 1652-ben visszakertült a spanyol birodalomhoz, korábbi jogai teljes megtartásával és megerősítésével.

III. Bourbon-abszolutizmus és az Aragon Korona közjogi veresége

Ami évszázadokon keresztül nem sikerült a spanyolországi Habsburgoknak, azt alig egy évtized alatt elvégezték a spanyol trónt megszerző Bourbonok. A spanyol örökösödési háború (1701–1714)³⁵ során Aragónia, Valencia, Katalónia, a Baleárok és a spanyol uralom alatti itáliai államok az ausztriai Habsburgok jelöltje, Károly mellé állt. A Bourbon-ellenes koalíció nagyhatalmaitól és Károlytól azt az ígéretet kapták, hogy tiszteletben tartják korábbi rendi kiváltságait és jogait. Az események menetét nagyban befolyásolta Kasztília magatartása, amely a birodalom központi államaként fenn kívánta tartani korábbi privilegizált helyzetét, ezért a francia trónigénylő Anjou herceg mellé állt, aki V. Fülöpként lépett trónra (1700–1746). Ezzel a két évszázadig uralkodó Habsburgokat a háromszori restaurációval (1814., 1876., 1975.) máig Spanyolország élén álló Bourbon-dinasztia váltotta fel.³⁶

Az örökösödési háború kimenetele tehát a spanyol állami berendezkedés kérdését, Kasztília hegemoniáját is érintette. A háborút lezáró utrechti béke (1713) azt is jelezte, hogy a nagyobb autonómiáért harcoló spanyolországi államok csupán eszközül szolgáltak a nagyhatalmak politikájához. A béketárgyalásokon kevés szó esett az V. Fülöp ellen har-

coló spanyol rendi erők védelméről, sőt V. Fülöp szabad kezet kapott a hispán belügyek rendezésére.

V. Fülöp kemény eszközöket alkalmazott az Aragon Korona lázadó területeivel szemben. Az 1707. június 29-én kelt dekrétumában kinyilvánította azt az óhaját, hogy Spanyolország minden királyságát egységessé tegye azonos törvények, szokások és bíróságok szerint, valamennyit Kasztília törvényei alapján kormányozva. Ennek megfelelően a lázadó államokat Kasztília provinciáivá fokozta le, integrálva őket a kasztíliai adminisztratív struktúrába, eltörölve minden autonómiájukat. Valenciát és Aragóniát 1707-ben, Mallorcát 1715-ben, Katalóniát 1716-ban rendelték Kasztília főhatósága alá.

A Katalónia számára 1716. január 16-án adott, 3. „Új Alapvetés”³⁷ (*Nueva Planta*) dekrétumban V. Fülöp eltörölte a katalán intézményrendszert; megszüntette a Generalitat működését, eltörölte a városi önkormányzatokat, így az 1265-ben létrehozott barcelonai Százak Tanácsát, a barcelonai egyetemet kitelepítették, különadót vezettek be. Rendelet törölte el a katalán nyelv használatát a hivatalos fórumokon.

Ami viszont a magánjog rendszerét illeti, Katalónia megőrizte a maga polgári, büntető és kereskedelmi jogát, és részben eljárási jogát is. Az Aragon Korona másik két területe is megtarthatta sajátos magánjogát.

A perszonálunió kora véget ért. V. Fülöp immár Spanyolország uralkodójaként kormányzott, bár az Espana név mögött Kasztília húzódott meg. Ahogy az említett rendeletében megfogalmazta, Spanyolországot „Kasztília törvényeivel és módszereivel” kormányozták: egységesítették az adórendszert, a fegyveres erőket, s elkezdődött az új, már tényleg abszolutista államapparátus kiépítése.³⁸

Az immár közjogilag egységessé³⁹ tett Spanyolországot 32 provinciára⁴⁰ osztották. Egy-egy provinciát alkottak a korábbi Aragon Korona királyságai, a három baszk terület és Navarra. Kasztília 24 provinciára

³⁷ Boucsin, W.: *Spanischer Regionalismus und der katalanische Nationalismus*. Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, 1978., Vol. 27., 45. p.

³⁸ Vilar, 54. p.

³⁹ Alvarez Conde, E.: *El régimen político español*. Madrid, Tecnos, 1987., 567. p.

⁴⁰ Lalinde Abadía, 425. p.

³³ Anderson, 99. p.

³⁴ Granell, 38. p.

³⁵ Gonda-Niederhauser, 97. p.

³⁶ Bennassar, 515. p.

oszlott, melyekből a XVIII. század végén még 6 tengerparti tartományt különítettek el.

A provinciák fő rendeltetése az volt, hogy keretül szolgáljanak az V. Fülöp által gazdasági, igazgatási és fiskális feladatok ellátására 1749-ben bevezetett intendánsrendszer működéséhez.

Az egységes politikai szervezet kialakítása nem jelentette Spanyolország gazdasági-társadalmi-kulturális-nyelvi egységesülését. Viszont közvetve éppen az abszolutista állam segítette a peremrégiók erősödését. A katalán régió, például megkapta az amerikai gyarmatokkal⁴¹ kereskedés jogát, ami előzőleg csak a kasztíliaiak joga volt. Katalónia gyors fejlődésnek indult. A kereskedelempolitika liberalizálása, a pénzügy, a manufaktúraipar és a mezőgazdaság fejlesztése, a belső vámok felszámolása és más modernizációs intézkedések elsősorban a felvilágosult abszolutisztikus mintaállam kiépítésére törekvő III. Károly (1759–88) nevéhez fűződnek.⁴²

A gazdaság újjászervezése és a nemzetközi piaci feltételek alakulása új egyensúlyi állapotot teremtett. Ismét „hegemonia-cserére”⁴³ került sor: máig hatóan a demográfia és a gazdaság a tengeri Ibéria fejlődését segíti. Ez a folyamat érthetővé teszi azt, hogy a XIX. század elején miért keveredtek régi és új elemek a Napóleon elleni harcban megszülető autonómiameozgalmakban. A perifériák tőkés gazdasági fejlődése növelte politikai-társadalmi súlyukat is.

IV. Az újkor másfél évszázados, viszályokkal terhelt időszaka és a regionalista, nacionalista eszmék és mozgalmak megjelenése

A függetlenségi háború és a cádizi alkotmány

1808-ban Franciaország megszállta Spanyolországot. Napóleon megfosztotta trónjuktól a spanyol Bourbonokat, és öccsét, Bonaparte Jó-

⁴¹ Granell, 42. p.

⁴² Bennassar, 594. p.

⁴³ Wittman, 27. p.

zsefet nevezte ki királlyá. Bayonne-ban egy dekrétummal összehívott juntával francia típusú alkotmánytervezetet⁴⁴ fogadtatott el, melynek alapján Spanyolország területe 38 prefektúrára oszlott. Napóleon megpróbálta megnyerni az északi peremvidékeket. A bayonne-i alkotmány elismerte Navarra és a baszk területek fueróit, bár visszautalta azt az első Cortes vizsgálatára. A katalánoknak külön igazgatást ígért, igaz, prefektusi irányítással, és katalán nyelvű újságok kiadását is kezdeményezte.

Napóleon és a francia megszállás ellen azonban országos, nemzeti ellenállási mozgalom⁴⁵ bontakozott ki. Ebben Asztúria, Galícia, Andalúzia és Valencia járt az élen.

A felszabadított területeken azonban összeült az alkotmányozó Cortes, mely 1812 márciusában kihirdette Spanyolország első, egyben polgári demokratikus alkotmányát. Az ún. *cádizi alkotmány*⁴⁶ a feudalizmus összes intézményét fel akarta számolni, miközben Spanyolország régi törvényeire hivatkozott. A legfelső junták nagy autonómiaigényével ellentétben Cádizban egy központosított és egységes állam terve született meg. A francia megszállás ellen létrejött cádizi Cortes a francia forradalom eszméi *jegyében* alakította ki politikai koncepcióját, s munkálkodott egy új, liberális rendszer kialakításán, az alkotmányos monarchia keretein belül.

A cádizi alkotmányozók fontos rendszabályokat hoztak a spanyolországi ancien regime lebontása érdekében (a városi és az egyházi privilégiumok eltörlése; a gazdasági szabadság bevezetése; a nemesi rend eltörlése; a majorátus megszüntetése, a belső vámok eltörlése stb.).

A cádizi alkotmány a nemzet szuverenitásának eszméjén⁴⁷ alapult. Eszerint a szuverén nemzet egyetlen képviselője a Cortes, melynek az államszervezet egységes rendszerét kell erősítenie. Ezen az egységen belül, francia mintára, az ugyancsak egységes rendszerbe foglalt önkormányzatok mint a központi hatalomnak alárendelt köztisztviselők, mint a vég-

⁴⁴ Sole Tura, J. – Aja, E.: *Constituciones y periodos constituyentes en España* (1808–1936). Madrid, Siglo XXI, 1990., 10. p.

⁴⁵ Vilar, 59. p.

⁴⁶ Sole Tura-Aja, 14. p.

⁴⁷ Semsey Viktória: *Spanyolország és Latin-Amerika 19-20. századi rövid története*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2008., 12. p.

rehajtó hatalom gazdasági kormányzásra szolgáló egységei működnek. Vagyis a nemzet szuverenitása alapján az önkormányzatok nem rendelkezhetnek „független” (politikai) hatalommal. Az egységes önkormányzati rendszer kialakítása érdekében visszaállították a *provincia beosztást*, bár egyes történelmi provinciákat mesterséges egységekkel váltottak fel. Katalóniát például négy új provinciára osztották. Ekkor alakult ki a választott tagokból álló tartományi tanácsok vagy bizottmányok (Diputación provincial)⁴⁸ intézménye is. Egy-egy provinciát a király és a tartományi testület által kinevezett legfőbb elöljáró irányította volna.

Ezt az alkotmányt az uralkodóként elismert és 1814-ben Spanyolországba visszatérő VII. Ferdinánd – korábbi nyilatkozatait visszavonva – eltörölte. A cádizi alkotmány hatása azonban a következő évtizedekben is meghatározó volt. Így például a helyi önkormányzatok kváziautónóm rendszerének és ezzel a még megmaradt külön jogoknak a felszámolása, illetve egyes történelmi régiók területének a megbontása vált a továbbiakban a katalán és a baszk regionalista és nacionalista mozgalmak egyik kiváltó okává.⁴⁹

Egységesítés és központosítás Cádiz szellemében

A napóleoni háborúk után Spanyolország XIX. századi történelmének mérlege a történészek számvetése szerint⁵⁰: 130 kormány, kilenc új alkotmány, három uralkodó, öt véres polgárháború, több tucat ideiglenes kormányzat és több mint kétezer „forradalom” (felkelés, lázadás, puccs, puccskísérlet). Más szóval: Spanyolország történetét több mint másfél évszázadon keresztül köztársasági irányú forradalmi mozgalmak, a királyi család férfi és női ága közötti trónviszályok, egymást követő polgárháborúk, katonai diktatúrák, majd egy csaknem négy évtizedes fasiszta diktatúra határozta meg. Bizonyos konszolidáció és az alkotmányos berendezkedés jelei 1833-tól figyelhetők meg.

A cádizi eszmékhez hű liberálisok, csakúgy, mint a konzervatív uralkodók, egy centralizált és egységes állam alapján álló, a hatalom va-

⁴⁸ Granell, 16. p.

⁴⁹ Boucsein, 44. p.

⁵⁰ Anderle Ádám: *Megosztott Hispánia*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1985., 81. p.

lamennyi elemét uraló, az egész nemzet számára azonos jogi szervezeti modell kialakítására törekedtek.⁵¹ Ez mutatkozott meg a területi igazgatás, a jogrendszer, a pénz- és mértékrendszer kérdésében is. Az ekkor kialakított centralizációs politika csak három alkalommal vált kérdésesé: az első (1873–74) és a második (1931–39) köztársaság idején, illetve Franco halála (1975) után. Ennek megfelelően a regionalizmus jelentkezése is e ciklikus fejlődés függvénye.

Területi beosztás (provinciák)

A kérdés rendezése már 1822-ben megkezdődött, amikor is egy királyi rendelet 52 provinciára osztotta az ország területét. Ezt fejlesztette tovább a II. Izabella (1833–68) idején, 1833–34-ben végrehajtott közigazgatási reform, az ország francia mintájú területi beosztásáról. 49 közigazgatási státusú provinciát hoztak ekkor létre.

A provincia a területi igazgatás alapsejtjét képezte. Az állam képviselőjét a provinciában a király nevezte ki, s később a polgári kormányzó elnevezést kapta. Munkáját a konzultatív funkciókkal mellé rendelt tartományi tanács segítette. 1833 és 1882 között a politikai és társadalmi instabilitás és az állandósult intézményi válság feltételei között a provincia és a kormányzó vált a nemzeti egység legfontosabb eszközévé.⁵² Az 1833-as provinciabeosztás gyakorlatilag az 1920-as évekig változatlan maradt. Az akkor eszközölt módosítás két provinciára osztotta a Kanári-szigeteket. Így lett máig érvényesen 50 a spanyol provinciák száma.⁵³

Jogegységesítés

A polgári forradalom 1812 és 1833 közötti szakaszában a liberális kormányok nagy erőfeszítéseket tettek a jog egységesítése érdekében. Az 1812-es cádizi alkotmányból következően a liberálisok kezdettől fogva a polgári, a büntető- és a kereskedelmi jog teljes egységesítését⁵⁴ szor-

⁵¹ Sole Tura-Aja, 30. p.

⁵² Bennassar, 689. p.

⁵³ D'Arcy, F. – Baena del Alcazar, M.: *Décentralisation en France et en Espagne*. Paris, Economica, 1986., 8. p.

⁵⁴ Lalinde Abadía, 248. p.

galmazták. A büntetőjog jellege miatt a büntető törvénykönyvet már 1822-ben kihirdették. Látszólag nem okozott gondot a kereskedelmi jog kodifikációja sem, az első kereskedelmi törvénykönyvet 1829-ben hirdették ki. Ez érvénytelenítette Katalónia legfontosabb helyi kereskedelmi intézményét, a „*Libra del Consulado del Mar*”-t.⁵⁵

1834-ben került sor az igazságszolgáltatás egységesítésére, 1830-ban pedig az egységes pénzrendszer bevezetésére. 1845-ben vezették be az egységes adórendszert.

A polgári jog kodifikálása komoly ellenállásra talált a fuerókkal még rendelkező területek (territoriales forales) részéről, amelyek saját jogi hagyományait is a polgári törvénykönyv alkotóelemévé kívánták tenni. A „formalisták” és az „egységesítők” ellentétes álláspontja csaknem a XIX. század végére (1888) tolt a polgári jogi kodifikáció megvalósítását.

V. A katalanizmus rövid története: 1. Köztársaság – Mancomunitat – II. Köztársaság

A katalán újjászületés (Renaixença) kulturális, történelmi, irodalmi mozgalomként indult a XIX. század elején a saját nyelv és irodalom újra-élesztése céljából. A század közepétől, különösen az 1868-as forradalom bukása után nyíltan politikai irányt vett, Katalónia számára önkormányzat elérését célozva a liberális spanyol államon belül. Ennek jegyében már vezető ereje volt az 1873-74-es I. Köztársaság⁵⁶ föderációs kísérletének (a négy hivatalba lépett köztársasági elnök közül három volt katalán). Az 1873 júniusában elfogadott, de ki nem hirdetett alkotmány⁵⁷ minden régiót államként értelmezett, az államot pedig föderációként.

A restauráció idején a katalán nagytőke és az értelmiség kidolgozta, és 1892-ben elfogadta az ún. *Manresai*⁵⁸ *Alapelveket* (Bases para

⁵⁵ Granell, 37. p.

⁵⁶ Sipos Katalin (1993), 55. p.

⁵⁷ Solé Tura – Aja, 65. p.

⁵⁸ Solé Tura – Aja, 85. p.

la constitución general de Cataluña), a politikai katalanizmus alapját, melynek főbb elemei a következők: nemzeti identitás, saját autonóm intézmények, a fuerók (történelmi jogok) helyreállítása és védelme.

Amikor 1898-ban Spanyolország elveszítette utolsó gyarmatait (Kuba, Fülöp-szigetek, Puerto Rico), a külső sokk belső meghasonlással és a nemzetiségi mozgalmak fellángolásával párosult. A politikai katalanizmus határozott erősödése saját párt alapításához vezetett. 1901-ben megalakult Spanyolország és Katalónia első modern pártja, a Regionális Liga (Lliga Regionalista), amely 1907-ben koalícióra lépett más katalán erőkkel, a karlistáktól a föderalistáig, létrehozva a Katalán Szolidaritás nevű csoportosulást. A Lliga olyan regionalista programmal győzött a választásokon, amelyet a katalanizmus nagy ideológusa, Prat de la Riba dolgozott ki 1906-ban „A katalán nemzetiség” (La nacionalitat catalana) című programjában.

A politikai katalanizmus hatására 1914-ben a központi hatalom a négy katalán provincia közgyűlésének közigazgatási célú egyesítését hajtotta végre. Így jött létre a *Mancomunitat*⁵⁹ *de Catalunya*, az önkormányzatiság első kísérlete, amely pozitív szerepet játszott az igazgatás és a kultúra területén. Ennek a kísérletnek Primo de Rivera tábornok diktatúrája vetett véget 1925-ben.

A regionális eszme markáns megújulására a II. Köztársaság ideje alatt (1931–1936) került sor, jogi lényege pedig az *integrált állammodellben* tükröződött. Az 1931-es köztársasági alkotmány nyilvánvalóan a katalán kérdéshez nyújtott megoldást, de Spanyolország többi részének is lehetőséget adott az autonómia csoportosulás útján történő gyakorlására, ám nem írta elő mindnek. Katalóniában már 1931-ben népszavazást tartottak az autonómia kérdéséről, és 99%-os támogatottsággal még a Cortes vitája előtt felállították az autonóm szervezetet, egyebek között a történelmi Generalitat intézményét.

1931-32-ben a köztársasági Alkotmányozó Cortes képviselője volt *José Ortega y Gasset*,⁶⁰ a 20. század egyik legnagyobb spanyol és európai gondolkodója is, aki a maga alapította Köztársaságot Támogató

⁵⁹ Harsányi Iván: *Spanyol dilemmák – spanyol megoldások a 19-20. század útvesztőiben*. Pécs, 2006., Pannónia Könyvek, 19.

⁶⁰ Csejtei Dezső: *José Ortega y Gasset*. Budapest, 1980., Kossuth Könyvkiadó, 115

Csoport (Agrupación al Servicio de la Republica) elnevezésű szervezet révén került a parlamentbe. A Cortes 1932 szeptemberében tárgyalta a katalán statútumot, mely során Ortega felszólalásában⁶¹ felvázolta a területi reform és a nemzetiségi politika általa helyesnek vélt megoldását: Spanyolország föderatív átalakítása, az állami szuverenitás egységének megőrzése, Katalónia számára politikai és pénzügyi autonómia biztosítása, kétnyelvűség.

A köztársaságot vérbe fojtó polgárháború és az azt követő hosszú diktatúra ellenére mind a köztársaság autonómiamodellje, mind Ortega y Gasset vonatkozó elképzelései tükröződnek az 1978-as demokratikus alkotmány elemeiben és célkitűzésében.

VI. 1978 – Alkotmány: államegység – autonómiához való jog

A harminc évvel ezelőtt, az 1978. december 6-i népszavazáson elfogadott demokratikus alkotmány⁶² oly módon alapul Spanyolország egységén és oszthatatlanságán, hogy elismeri a nemzetiségek és a régiók autonómiához való jogát.⁶³ Az alkotmány 2. cikke így hangzik: „az alkotmány, amely a spanyol nemzet, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazájának a felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók autonómiához való jogát és a közöttük lévő szolidaritást”⁶⁴

Az alkotmány nem tisztázza a „nemzetiség” és a „régio” közötti különbséget, a nemzetiség szó többször nem is fordul elő a szövegben. A kulcsszó az autonómia (nem pedig a decentralizáció), a másik leggyakrabban használt kifejezés az „autonóm közösség” (comunidad au-

⁶¹ Ortega y Gasset, José: *Discurso sobre el Estatuto de Cataluña* (1932), en: Obras Completas (XI), Revista de Occidente-Alianza Editorial, Madrid, 1983., 455–474. <http://www.fog.es>

⁶² Farkas Vajk: *Rendszerváltás spanyol módra*. Justum Aequum Salutare, 2009. 3. sz. 171. p.

⁶³ Moderne, F. – Bon, P.: *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*. Paris, 1981. 48. old.

⁶⁴ A spanyol alkotmány magyar szövegét (ford.: Sipos Katalin) ld. *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai* (szerk.: Kovács István, Tóth Károly). Budapest, 1990. 319–365.

tónoma), amit egy bonyolult eljárási folyamathoz kötött autonómia statútum megszerzése feltételez.

Az alkotmány az állam területi szervezetét is az autonómia fogalmára, méghozzá eltérő fogalmára alapozza. A területi szervezetre vonatkozó VIII. Cím 137. cikke szerint „az állam területileg községekre, provinciákra és autonóm közösségekre tagozódik”, melyek autonómiát élveznek saját ügyeik vitelében.

Az autonómiafogalom értelmezéséhez nagyban hozzájárult az alkotmány szellemében felállított Alkotmánybíróság, mely már az 1980-as évek elején megfogalmazta a *hatalom vertikális megosztásának* elvét. Eszerint az alkotmány jelzi a közhatalmi jogosítványok vertikális megosztását az állam és a területi egységek között. Alapvető, hogy az állam a szuverenitás hordozója, az autonóm közösségeket politikai autonómia⁶⁵ jellemzi, a provinciák és a municípiumok pedig különböző terjedelmű adminisztratív autonómiával vannak felruházva. A politikai autonómiát a közigazgatástól megkülönbözteti a törvényalkotási jogosítványok gyakorlása és a kormányzati funkciók ellátása egy egységes területen.⁶⁶

A politikai autonómia elnyeréséhez az ún. autonómiafolyamat vezetett, amely az autonómia kezdeményezésén, a statútum kidolgozásán, az abban rögzítendő hatáskörök ugyancsak feltételekhez kötött megválasztásán, majd jóváhagyásán keresztül jutott el az „autonóm közösség” létrejöttéhez, amely azután élhetett és élhet ezzel az autonómiával.

Az autonómia elnyeréséhez vezető utak

Az autonóm közösségek a spanyol alkotmány alapján két csoportra oszthatók: vannak a) korlátozott autonómiával, illetve b) teljes autonómiával rendelkező autonóm közösségek. Elvileg az elsőhöz kapcsolható a régió, a másodikhoz pedig a nemzetiség fogalom párosa. A különbség az autonómia elnyerésének időbeliségét is érintette. A teljes autonómiát biztosító és „gyorsabb” eljárás az alkotmány 151. cikkén alapul.

⁶⁵ Giró-Szász András: *A katalán politikai és közigazgatási autonómia*. Kisebbségkutatás, 2004. 3. sz. 446. p.

⁶⁶ Temesi István: *Spanyolország közigazgatása*. In: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. (Szerk.: Szamel, K., Balázs I. etc.), Budapest, CompLex, 2011., 385–437.p

Az autonóm közösségek anyagi forrásai és pénzügyi eszközei

Az alkotmányban és a statútumokban elismert hatásköreik gyakorlásához az autonóm közösségek saját vagyonnal, anyagi eszközökkel rendelkeznek.

Általános finanszírozási rendszer: Az alkotmány 156. cikke pénzügyi autonómiát ad az autonóm közösségeknek hatáskörük ellátása és továbbfejlesztése érdekében. Az autonóm közösségek pénzügyi tevékenységét szabályozó, 8/1980 számú organikus törvény⁶⁷ alapján forrásaik három csoportra oszthatók:

- a) saját források;
- b) az állam által transzferált források;
- c) a különböző régiók között érvényesülő szolidaritás elvén alapuló támogatások. Ez elsődlegesen a központi költségvetésből nyújtott támogatásokat és az ún. osztott adókból való részesedést jelenti.

A legutóbb, 2002-ben⁶⁸ elfogadott költségvetési szabályozás értelmében a helyi személyi jövedelmi adók 36, az áfabevételek 35, a dohány-, alkohol- és kőolajszármazékok utáni adóbevételek 40 százalékát közvetlenül használhatják fel.

A nagyobb adókból⁶⁹ befolyó nemzeti jövedelem megosztása: 2002 óta a jövedelemadó (korábbi 15% helyett) 33%-a, az áfa 35%-a, a jövedéki adók (benzin, dohány, égetett szesz) 40%-a marad az autonóm közösségeknél. Katalónia e kérdésben szeretné radikálisan módosítani statútumát (ld. alább). Bizonyos adók (bíróági, örökösödési illetékek, községi adók, luxusadó, szerencsejáték-adó) koncesszió révén és menedzselés céljából ugyancsak az autonóm közösségekhez kerültek.

A különböző területek eltérő gazdasági fejlettségének kiegyensúlyozását és a szolidaritás elvének érvényesítését szolgálja az ún. Területközi Kompenzációs Alap. Ez az állam általános költségvetése által szá-

⁶⁷ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autonomas. *Boletín Oficial del Estado*, 01-10-1980

⁶⁸ Vicario, Ana Santiuste: *Ei sistema de financiación autonómica a partir del año 2002. Analisis*. <http://dgft.minhac.es/pdf/Descargas>

⁶⁹ Distribución de competencias entre Estado y CCAA de régimen común en materia de tributos cedidos a partir del 1 de enero de 2002. <http://www.agenciatributaria.es/normlegi/ccaa/competencias.htm>

zalékos arányban jóváhagyott összegekből áll, és beruházási költségek fedezésére szolgál. Forrásait a Cortes osztja el az autonóm közösségek és, adott esetben, a provinciák között

VII. Az autonómiastatútumok tervezett módosításai

Az 1990-es években már volt példa a statútumok kisebb-nagyobb kiegészítésére, módosítására, elsősorban a hatáskörök bővülése, vagy a pénzügyi kérdések szükséges kezelése kapcsán. Jelenleg is a statútumok lehetséges revíziójának időszaka zajlik, több autonóm közösség már kidolgozta statútuma új tervezetét, néhányat már az érintett regionális parlament és a spanyol Cortes is jóváhagyott.

Katalónia

A katalán autonómiastatútum reformjának⁷⁰ ügye 2003 végén, a regionális választások kapcsán gyorsult fel. A jobboldali Convergencia i Unió csaknem negyed százados vezetése után a Generalitat élére szocialista vezető került, s az új regionális szervek is baloldali blokk (szocialista, zöldek, köztársasági baloldal) irányítása alatt működnek. 2004-ben valamennyi parlamenti párt részvételével (a Néppárt kivételével) parlamenti bizottság jött létre a statútum tervezetének kidolgozására. 2005 tavaszán új elemekkel bővült a katalán autonómiakonceptió és a statútum tervezete,⁷¹ melynek főbb elemei a következők:

1. **Katalónia mint nemzet:** a tervezet egyik központi eleme, a korábbi alkotmányos nemzetiségi kategória (ön)átminősítése, a Katalóniához társítható identitás⁷² (politikai, kulturális) erősítésének szándékával. Spanyolországot plurinacionális államnak tekintve a tervezet szerint a

⁷⁰ *Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. <http://www.parlament-cat.net>

⁷¹ <http://www.gencat.net/nouestatut/>

⁷² Palkó Katalin: *Katalónia – egy régió erős identitástudattal* (etnikai, regionális vagy etnoregionális identitás?) Regio, 2010m 2. sz. 55. p.

katalán nemzet „szabad szolidaritás” keretében tartaná a kapcsolatot a Spanyolországot alkotó többi nemzetiséggel és régióval. A szuverenitással is társítható „katalán nemzet” fogalmat tartalmazó I. statútumcikk csak a spanyol alkotmány módosításával lenne elfogadható.

2. A **pénzügyi autonómia fejlesztése** kérdésében a nagy ugrás 2005 tavaszán következett be, új követelések előterjesztésével. Ennek **kulcselemei a következők:**

a) saját adóhivatal, koordinálva vagy konzorciumban az állammal. Minden adót és jövedelmet ez a szerv szedne be, osztana el, irányítaná és ellenőrizné;

b) a Generalitat minden adónem felett normatív hatáskörrel bír, csakúgy, mint a helyi önkormányzatok pénzügyeit illetően;

c) maximum 50%-os állami részesedés az eddig osztott adókból (jövedelemadó, áfa, jövedéki adók /benzin, dohány, égetett szesz/, társasági adó);

d) 15 éves átfutással a baszk és a navarrai fikális autonómiához hasonló rendszer bevezetése Katalóniában is;

e) a katalán statútumtervezet is a központi állammal folytatandó kétoldalú tárgyalásokon kívánja érvényesíteni gazdasági érdekeit. Ennek és a többi autonóm közösséggel kapcsolatos katalán szolidaritási politikának az intézményi kerete lenne az Állam – Generalitat Gazdasági és Fiskális Ügyekkel Foglalkozó Vegyes Bizottság.

3. A Generalitat **kizárólagos hatáskörének bővítése** a fentebb jelzett kérdésekben és az alkotmányban rögzített kizárólagos állami kompetenciák terhére, illetve ezek bebiztosítása az ún. **történelmi jogok** révén. Ez utóbbiak biztosítanak Katalóniának egyenlő esélyt az állammal szemben, illetve a Generalitat kizárólagos hatáskörének gyakorlásához.

4. **Saját igazságügyi és bírói szervezet:** a bírói szervezet⁷³ és a központi igazságügyi igazgatás a legkevésbé decentralizált (talán dekoncentrált) Spanyolországban (és máshol). A katalán autonómia tervezett statútuma előírta az utolsó igazságszolgáltatási fórum funkcióit ellátó Felsőbíróóság (Tribunal Superior) meglétét, illetve Igazságügyi Tanács

(Consejo de Justicia) felállítását, mely döntési jogkörrel bírna a bírák országos igazgatási szerve, az Igazságügyi Főtanács felett is. Az ügyészséget illetően Katalónia főügyészét a spanyol kormány jelölné ki, de „működési engedélyét” a Generalitat állítaná ki és vonná vissza.

Alkotmányossági felülvizsgálat – parlamenti elfogadás

2005. augusztus elején a katalán parlament megküldte a tervezet szövegét alkotmányossági felülvizsgálatra a Generalitat Konzultatív Tanácsának. A tanács szeptember elején hozta nyilvánosságra szakvéleményét, mely a statútum tervezetében 19 alkotmányellenes pontot vélelmezett, illetve 39 esetben alkotmányossági kételyt fogalmazott meg.

Az alkotmányossági kifogások újratárgyalása és egyeztetése után a katalán parlamenti pártok 2005. szeptember 28–30-án a parlament ünnepi teljes ülésén megvitatták és elfogadták Katalónia autonómia-státútumának reformtervezetét.⁷⁴ A kétharmados többséget igénylő jóváhagyásra a 135 képviselő 120 igenlő voksával került sor. A baloldali kormánykoalícióval voksolt a parlamentben egyébként legerősebb képvisellel rendelkező, de ellenzékbe szorult katalán nemzeti párt is, amely maga is régóta fellép az autonómia erősítéséért.

A Katalán Néppárt 15 képviselője nem szavazatot adott le.

A statútum tervezete a spanyol parlament előtt

Mivel az autonómiastátútumok organikus törvénynek minősülnek, ezért elfogadásukhoz a spanyol képviselőház (kongresszus) teljes létszámának abszolút többsége szükséges. Mint minden törvény, tehát a statútumok is az alkotmány hatálya alá esnek, és semmiképpen sem tartalmazhatnak a központi állam kizárólagos hatáskörébe tartozó jogosítványokat (Alkotmány 149.1. cikk).

⁷³ Welhammer Zsolt: A bírói hatalom helye és kérdésköre Spanyolország alkotmányos rendszerében. *Jogelméleti Szemle*, 2001. 1. sz. www.jesz.ajk.elte.hu

⁷⁴ *Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña*. Tram. 206-00003/07. www.parlament-cat.net

a) Kongresszus⁷⁵

2005. november 2-án hosszas vitát követően a spanyol parlament többsége „megtárgyalásra” alkalmasnak tartotta Katalónia új autonómiatörvényének tervezetét. A spanyol miniszterelnök kormánya nevében támogatásáról biztosította a reform tervezetét, „az alkotmányhoz igazított korrekciókkal”, vagyis szövegmódosításokkal összhangba kell hozni azt a spanyol alkotmánnyal.

A központi, madridi törvényhozásban egyedül az ellenzéki konzervatív Néppárt (PP) voksolt ellene, azt javasolva, hogy a szöveget utalják vissza a katalán parlament elé módosításra, ellenkező esetben az alkotmánybírószághoz fordulnak normakontrollért.

Két hónap állt rendelkezésre a módosítások benyújtására, majd a törvényhozás újra tárgyalta a szövegtervezetet. 2005. januárban Arthur Mas, a katalán ellenzéki konzervatív párt vezetője a spanyol kormányfővel tartott előzetes tárgyalásai során megegyezési tervet dolgozott ki. A *Zapatero–Mas egyezség* szerint Katalóniának járna a régióban befizetett adók 50 százaléka. Amennyiben a statútum szövege életbe lép, legkésőbb két éven belül létrejön a katalán adóhatóság. A régió a következő hét évben újabb állami befektetésekhez jutna, méghozzá a spanyol GDP-hez való hozzájárulásának aránya szerint, aminek azért van nagy jelentősége, mert Katalónia jelenleg a spanyol GDP 18,5 százalékát adja, a központi beruházásokból azonban csupán 11 százalékos arányban részesedik.

A tervezett megállapodás ugyanakkor nem határozza meg nemzetként a katalánokat, ami a kormánykoalíció egyik tagja, az ERC, a baloldali nacionalisták számára elfogadhatatlan.

2006. március 9-én a kongresszus alkotmánybizottsága áldását adta a vitákban módosított katalán szövegtervezetre. A spanyol alkotmánybizottság elfogadta a „nemzet” szó használatát a katalán autonómiastatútum preambulumban.

⁷⁵ Debate de totalidad de Propuestas de reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña. Diario de sesiones de los Diputados, VIII Legislatura, año 2005, núm. 125, 6164.

2006. március 30-án⁷⁶ 189 igen szavazattal, 154 nem és 2 tartózkodás mellett a spanyol parlament alsóháza, a kongresszus jóváhagyta a Katalónia autonómiáját kiszélesítő javaslatot, amelynek alapján Katalóniát – a statútum preambulumban – nemzetként definiálták, s bővítették a régió jogköreit az adózás és az igazságügy terén. Ellene szavazott a javaslatban a spanyol állam szétesését vizionáló konzervatív Néppárt, vezetője időzített bombának és a spanyol alkotmánnyal ellentétesnek nevezte a dokumentumot. Nemmel szavazott a Katalónia teljes függetlensége mellett kiálló, eredetileg az autonómiastatútum reformját kezdeményező Katalán Köztársasági Baloldal is.

b) Szenátus

A szenátus az alkotmányban felvázolt kétkamarás parlamenti rendszer egyik eleme, amely mint a területi képviselői kamarája manifesztálódik. A 254 tagú szenátusban a lakosság képviselői földrajzi, adminisztratív és politikai kritériumok függvénye, amelyek viszont alapvetően a provinciákra, a szigetekre és az autonóm közösségekre épülnek. Az autonóm közösségek részéről összesen 46 szenátort jelölnek ki.

A katalán autonómiastatútum szenátusi vitájára 2006. május 10-én került sor, a teljes ülésen a tervezet mellett foglalt állást a spanyol kormányfő.⁷⁷

Népszavazás

Csaknem hároméves előkészítő és törvényhozási munka után 2006. június 18-án került sor a katalán autonómiastatútumról tartott regionális népszavazásra. Az 5,3 millió bejegyzett választójogosult közül 2,5 millió jelent meg, ami 48,85%-os részvételt jelent.

A leadott *igen* szavazatok aránya 73,9% (1,9 millió) volt, 20,76% (500 ezer) elutasította.

⁷⁶ Dictámenes de Comisiones sobre iniciativas legislativas: Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, Año 2006, VIII Legislatura, Núm. 166, 8280

⁷⁷ Discurso del Presidente del Gobierno en el Pleno del Senado en el debate del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña. <http://www.la-moncloa.es/recursos/la-moncloa/>

Ezt követően a dokumentum már törvényjavaslatként került ismét a madridi parlament két háza elé ratifikálás céljából, 2006 július 19-én.⁷⁸ Ezt követően a katalán parlament jóváhagyta, és 2006. augusztus 9-én hatályba léptette.⁷⁹

VIII. A megreformált autonómiastatútum új elemei

A megreformált autonómiastatútum nyolc nagyobb egységből, 223 cikkből, 15 kiegészítő, két átmeneti, egy érvénytelenítő és négy záró rendelkezésből áll. A főbb szabályozási területek a következők:

1) Nemzeti kérdés

Ez volt a legvitatottabb pont. Az elfogadott kompromisszumos megoldás szerint a statútum *preambulumában*⁸⁰ említődik, hogy a katalán parlament a történelmi és a kulturális hagyományokra hivatkozva „nemzetnek” minősítette az itt élőket. Egyúttal rögzítik (1. cikk), hogy elismerik Spanyolország 1978-ban elfogadott alkotmányát, amely az „egységes spanyol nemzetről” szól, és *nemzetiségként* definiálja Katalóniát. Az így definiált Katalónia *nemzeti szimbólumokkal* (8.1 cikk) is rendelkezik (lobogó, himnusz, nemzeti ünnep). A katalán önkormányzat a katalán nép *történelmi jogain*, világi intézményein és a katalán jogi tradíción alapul (5. cikk). A „katalánság” politikai kondíciói a külföldön élő, dolgozó katalánokra és szervezeteikre vonatkozhat (7. cikk). Sajátos, a „kisnemzet” nemzetisége kérdést rendez a 11. cikk, amely az Arán-völgy lakóinak kulturális, történelmi, földrajzi és nyelvi identitását hivatott biztosítani.

⁷⁸ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Boletín Oficial de Estado*, 20 julio 2006, núm. 172, 27269.

⁷⁹ Estatut d'autonomia de Catalunya.
<http://www.gencat.cat/generalitat/cat/estatut/index.htm>

⁸⁰ Szilágyi István: *Katalónia az állami önállóság útján*. Comitatus, 2010. 6. sz. www.comitatus.hu

2) Nyelvek, nyelvi jogok és kötelességek

A korábbi⁸¹ gyakorlatnak megfelelően a statútum rögzíti a katalán nyelv státusát: *saját nyelv* (6.1 cikk), ugyanakkor a kasztíliaival együtt *hivatalos nyelv* is. (6.2), amelynek ismerete Katalónia polgárai számára egyszerre jog és kötelesség. A nyelvismereti és -használati jogok és kötelességek, illetve a nyelvpolitikai irányelvek részletezése (32–36.cikk) mellett a statútum rögzíti a Generalitat saját nyelvre vonatkozó kizárólagos hatáskörét (143.1 cikk), illetve az igazságügyi dolgozók (bírák, ügyészek, ügyvédek) számára kötelező foglalkoztatási feltételként írja elő a katalán nyelv kellő szintű ismeretét és annak igazolását (102.1 cikk).

3) Szociális modell: jogok, kötelességek, irányelvek

A statútum I. címe *új elem* a dokumentumban, ebbe tartozik a már tárgyalt nyelvi rész is. A *civil és a szociális szféra egészét* átfogó szabályozás (15–28.cikk) kiterjed az esélyegyenlőség, az egyenlő és ingyenes egészségügyi ellátás, illetve a szociális ellátás kérdésére, de az elmúlás méltó feltételeinek biztosítására is.

4) Helyi önkormányzatok és területszervezés

Az előző autonómiastatútumból szinte teljesen hiányzó helyi önkormányzatok (municípium, veguería, comarca) szintén az autonómiát gyakorló Generalitat intézményi rendszerének részei (2.3 cikk). A helyi önkormányzatok autonómiáját hatáskörük szélesítése és a gyakorlásához szükséges pénzügyi források biztosítása jelenti (83–92. cikk).

5) Igazságügy

A kialakított struktúra tiszteletben tartja az igazságügy egységét, de biztosítja a Generalitat igazgatási hatáskörét.

Az elfogadott autonómiastatútum is előírja (95. cikk) az utolsó igazságszolgáltatási fórum funkcióit valamennyi Katalóniában indított eljárást illetően ellátó *felsőbírótság* (Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) meglétét, illetve *Igazságügyi Tanács* (Consejo de Justicia de Cataluña 97.

⁸¹ Sipos Katalin: Nyelvkérdés, nyelvi jogok Spanyolországban. *Jogtudományi Közlemény*, 1993. 5. sz. 193. p.

cikk.) felállítását, mely az országos szerv dekoncentrált egysége. Ugyancsak új *Katalónia főügyészének* személye (96.1 cikk), aki az említett felsőbíróság vezető ügyésze, illetve az ügyészség képviselője Katalóniában.

6) Hatáskörök

A Generalitat kizárólagos, megosztott és végrehajtó (110-112. cikk) hatáskörrel bír. Ezt az új statútum 58 új tárgykörre terjesztette ki (116–173. cikk), pl. bevándorlás, regionális és helyközi vasút, infrastruktúra, környezetvédelem, oktatás (pl. ösztöndíj-politika), egészségügy, munkavédelem, stb. A 140.3 cikk előírja, hogy a Generalitat magához vonhatja a kikötők és a repülőterek kezelési jogát.

7) Kapcsolat, a többi autonóm közösséggel, az állammal, az Európai Unióval és a világgal

a) állam – Generalitat (174–183. cikk)

Előrelépés a bilaterális kapcsolatok elismerése terén. A statútum rögzíti a két- és többoldalú együttműködési formák kombinálási lehetőségét is. Katalónia részt vesz fontos állami szervezetek tagjainak jelölésében (alkotmánybíróság, Igazságügyi Főtanács), másokba saját képviselőjét jelölheti (Banco de España, Értéktőzsde, Számvevőszék, Gazdasági és Szociális Tanács).

b) autonóm közösségek – Katalónia (178. cikk)

Az új statútum egyértelműen lehetővé teszi az autonóm közösségek számára együttműködési megállapodás, szerződés kötését a kölcsönös érdeklődésre számot tartó ügyekben.

c) Generalitat – Európai Unió⁸² (184–192. cikk)

Mivel 1979-ben Spanyolország még nem volt az Európai Közösség tagja, az előző statútumból szinte teljesen hiányzott az EK/EU és Katalónia kapcsolata.

A statútumba új elemként került be, hogy az EU-tanácskozásokon az autonóm kormányzat közvetlenül képviselheti magát a spanyol de-

⁸² Domonkos Endre: A spanyol autonóm közösségek és Katalónia részvétele az európai uniós politikában. *Külgügyi Szemle*, 2008. 1. sz. 84. p.

legációban (de nem külön!), elláthatja az állam képviselőjét, részt vesz az állam álláspontjának kialakításában, a hatáskörébe tartozó tárgykörökben kezeli az európai alapokat.

A gyakorlat szerint⁸³ az uniós tárgyalásokra utazó spanyol miniszter magával viszi a 19 autonóm tartományból két minisztert, rotációs alapon. A katalánok azt kívánták: ha kompetenciájukat érintő téma van terítéken – például a földközi-tengeri halászat –, akkor mindig mehesse a miniszterük.

Egyébként katalán nyelven is fel lehet szólalni az uniós fórumokon, az Európai Unióban a saját nyelvhez kötődő népcsoportoknak konkrét lehetőségük van arra, hogy Brüsszelben (is) érvényesítsék nyelvi jogukat. Az EU nemrég (2005 nyara) döntött arról, hogy – ha hivatalos státus nem is – „részleges jogok” illetik meg a katalán, a baszk, valamint a galíciai nyelvet. Az EU-dokumentumokat 2007-től ezekre a regionális nyelvekre is lefordítják, de jogi erővel nem bírnak majd. A kialakult kompromisszum eredményeképp a nyelvi számlát Madrid állja, de Katalóniának kell biztosítania a tolmácsolást.

d) külkapcsolatok – Generalitat (193–200. cikk)

Az új statútum elismeri a Generalitat hatásköreiből következő nemzetközi cselekvőképességét, ami szinte teljesen hiányzott a régi statútumból. A nemzetközi fellépés során tiszteletben kell tartani az állam hatáskörét a külkapcsolatokban. A Generalitat kérheti integrálását a kormánytól a Katalóniát közvetlenül és specifikusan érintő tárgyalások delegációiba. Kérheti a központi kormánytól nemzetközi szerződések megkötését, a saját hatásköréből következő tárgykörökben.

e) Finanszírozás (201–221. cikk)

- a) E kulcsfontosságú terület nagy vívmánya, hogy a Generalitat 50-50%-ot tarthat meg a Katalóniában beszedett jövedelemadóból, áfából, illetve 58%-ot a dohánytermékekre és üzemanyagra kivetett jövedéki adókból.

⁸³ Vizi Balázs: *Regionális, kisebbségi politikai mozgalmak és az európai integráció*. In: *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Budapest, 2007., Gondolat Kiadó, 324.

- b) Saját adóhivatal felállítása, koordinálva vagy konzorciumban az állammal. Minden adót és jövedelmet ez a szerv szedne be, osztana el, irányítaná és ellenőrizné;
- c) a Generalitat minden adónem felett normatív hatáskörrel bír, csakúgy, mint a helyi önkormányzatok pénzügyeit illetően;
- d) a katalán statútum is a központi állammal folytatandó kétoldalú tárgyalásokon kívánja érvényesíteni gazdasági érdekeit. Ennek és a többi autonóm közösséggel kapcsolatos katalán szolidaritási politikának az intézményi kerete lenne az Állam – Generalitat Gazdasági és Fiskális Ügyekkel Foglalkozó Vegyes Bizottság.

Nyitva hagyott kérdések

- a katalán sportválogatottak nemzetközi szereplése,
- önálló részvétel az európai parlamenti választásokon,
- a kikötők és a repülőterek, köztük a barcelonai El Prat kezelésének joga.

Összegezés

1978-ban Spanyolország demokratikus alkotmánya a területi autonómia sajátos, bizonyos tekintetben példaértékű modelljét rögzítette. Ennek függvényében az eddig kidolgozott autonómiareformok is elsősorban alkotmányossági kérdéseket vetnek fel, az alkotmányban rögzített állammodell lehetséges átértékelése (föderáció, konföderáció) kapcsán. Vitathatatlanul jogos az autonóm közösségek részéről a finanszírozási rendszer továbbfejlesztésének vagy átalakításának igénye. Kérdés, hogy az ugyancsak példaértékű alkotmány keretei meddig bírják a nemzetek/nemzetiségek önállósulási törekvéseit.

Farkas Vajk

Az autonómiafolyamat Spanyolországban

1. Bevezetés

Katalónia és Baszkföld autonóm státusa a magyar közvélemény szemében mindig is példaértékű volt. A magyar gondolkodásban ennek a két régiónak biztosított Spanyolországon belüli státus mindig is követendő példa volt és hivatkozási alapul szolgált a szomszédos országokban élő magyar nemzetrészek számára. Bár Katalónia és Baszkföld valóban sok szempontból eltér Spanyolország többi régiójától, mégsem lehet közjogi helyzetüket önmagukban, a több szempontból speciális spanyol államberendezkedéstől, az autonómiák államától (*estado de autonomías*) függetlenül tanulmányozni, megérteni.

A jelenlegi spanyol területi államszervezet megértéséhez ismereni kell legalább nagy vonalakban az Ibériai-félsziget történetét. Az Ibériai-félszigeten a XV. századra több keresztény királyság alakult ki, amelyek közül az arab megszállás kiszorítása, a *reconquista* után Kasztília és Aragónia emelkedtek ki. A két királyság egyesülésével jött létre a Spanyol Királyság, ami kasztíliai vezetéssel homogén birodalomává vált. Majd a XIX. században erősödnek meg azok a regionális (andalúz, navarrai) és nemzetiségi mozgalmak (baszk, katalán, gallego), amelyek célja a kulturális identitás megszilárdítása mellett valamilyenfajta Spanyolországon belüli autonóm státus kivívása is volt. A XX. század elején már találhatóunk jeleket arra, hogy egyes tartományok viszonylagos önkormányzati szabadsággal rendelkeznek (*Mancomunidad Catalana* 1914–1925).¹ Az első autonómiák pedig a második köztársaság idején (1931–1936) alakultak meg (Katalónia 1932; Baszkföld 1936). Ezt követően viszont a polgárháború után megszilárdult, Franco tábornok által vezetett autoriter rendszer teljesen központosított államszervezetet ala-

¹ HARSÁNYI Iván: *Spanyol dilemmák – spanyol megoldások a 19-20. század útvesztőiben*. Pécs, 2006., Pannónia Könyvek, 19.