

- 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 találhatunk jeleket arra, hogy egyes tartományok viszonylagos önkormányzati szabadsággal rendelkeznek (*Mancomunidad Catalana* 1914–1925).<sup>1</sup> 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-

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

kított ki, megszüntetve a második köztársaság alatt kivívott autonómiaát és tiltva többek között a nemzetiségi nyelvhasználatot.<sup>2</sup>

Franco 1975-ben bekövetkezett halála után indult meg az a politikai-jogi folyamat, amelynek eredményeképpen egy széles konszenzuson nyugvó új demokratikus alkotmányt fogadott el a spanyol parlament (*Cortes*) 1978-ban, amelyet népszavazáson erősítettek meg.<sup>3</sup> Az alkotmányozási folyamatnak több vitás kérdése volt. Ezek közé tartozott az állam területi tagozódásának kérdése is, amelynek nem pusztán a közigazgatás és az államszervezet szervezése szempontjából, de az ország területén élő különböző nemzetiségek számára biztosítandó megfelelő jogi státusz szempontjából is jelentősége volt.<sup>4</sup> Tekintettel arra, hogy az alkotmányozó atyák nem tudtak megállapodni a kérdés átfogó rendezésében, ezért a spanyol alkotmány a területi struktúra tekintetében nyitott maradt.<sup>5</sup> Ez nemcsak annyit jelent, hogy az ország területi struktúrájának pusztán csak az alapvonalait szabályozza az alkotmány, a részletek szabályozását pedig a központi és a régiós törvényhozókra együttesen delegálja, de azt is jelenti, hogy régiós szinten az autonóm közösségek kialakítását csak mint lehetőséget biztosítja, ami későbbi politikai alkuk eredményeképpen vált általános szabállyá.<sup>6</sup> Az alkotmány szövegezésékor a második köztársaság regionalizált államszervezeti mo-

<sup>2</sup> SIPOS Katalin: *Katalónia és a nemzetté válás alkotmányos folyamata*. SZARKA László stb. (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*. Gondolat, MTA Kisebbségpolitikai Kutatóintézet, Budapest 2009. 81.

<sup>3</sup> DUVERGER, Maurice: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Editorial Arill S. A. Barcelona. 1988. 487–488.

<sup>4</sup> DUVERGER: i. m. 492.

<sup>5</sup> A Katalóniában és Baszkföldön a Franco elleni ellenállás mentén kialakult többségi támogatottsággal rendelkező regionális pártok a II. Köztársaság idején elfogadott autonómiaátviteli jogi kereteket helyreállítását szorgalmazták. A baloldali, különösen a szélsőbaloldali pártok egy föderális állam kialakítását támogatták, a jobb és jobbközép erők bár támogattak valamilyenfajta decentralizációs folyamatot, de csak kismértékűt, a korszak Olaszországának mintájára. (AJA FERNANDO, Eliseo: *El estado autonómico en España, a los 25 años de Constitución*. In *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. 5.)

<sup>6</sup> BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid, Editorial Tecnos, 2011. 337.

delljét vették alapul, amiből az is következett, hogy a történelmi nemzetiségek kedvezményesen, tulajdonképpen automatikusan jutottak autonóm közösségi státushoz, míg Spanyolország többi régiója politikai megállapodások eredményeképpen.<sup>7</sup> Az alkotmány 1978-as elfogadását követően megindult a központosított államszervezet lebontása és helyébe az autonóm közösségek kialakulása, amely a közösségek alapjogszabályainak, a státútumoknak (*estatuto de autonomía*) elfogadásán és módosításain, az alkotmánybíróság alkotmányértelmező tevékenységén és a politikai pártok megállapodásain keresztül folyamatosan alakult.<sup>8</sup> Ezt a folyamatot nevezzük autonómiafolyamatnak (*proceso autonómico*), amely folyamat keretében az autonóm közösségek önkormányzata folyamatosan szélesedett és tökéletesedett. Ez a folyamat Katalónia 2006-ban elfogadott új státútumával érte el „csúcspontját”. Az új katalán státútum az önkormányzás mértékének tekintetében deklarálta az alkotmányos keretek legszéleig akart elmenni, azonban az alkotmánybíróság 2010-es határozatának értelmében az alkotmányos kereteket több ponton is túllépte. Az alkotmánybíróság 2010-es határozata a katalán státútumról meghatározó jelentőségű, mert ebben a határozatban a bíróság értelmezi a spanyol területi berendezkedés több lényeges pontját, és ezzel együtt hozzájárul annak pontos keretei kijelöléséhez. A 2010-es katalán státútum határozat ezzel gyakorlatilag lezárja az 1978-ban kezdetű autonómiafolyamatot, de legalábbis szűk körben enged teret a további változásoknak.

A tanulmány keretében a következőkben elsősorban közjogi szempontból bemutatásra kerülnek az autonómiafolyamat legfontosabb állomásai, a spanyol autonóm közösségi rendszer főbb jellemzői, végül pedig az autonómiafolyamatot lezáró 2010-es alkotmánybírósági döntés főbb megállapításai.

<sup>7</sup> TUDELA ARANDA, José: El estado autonómico treinta años después: Ensayo de una valoración. *UNED Teoría y realidad Constitucional*. No. 24. 2009. 194.

<sup>8</sup> TUDELA: i. m. 213.

## 2. Az autonómiafolyamat

### 2.1. Az autonóm közösségek kialakulása – az első statútumok (1979–1983)

A spanyol területi szervezés hagyományos szintjei a rendszerváltásig a települési önkormányzatok és a megyék (*provincia*) voltak. Ez utóbbira épül a spanyol választási rendszer is, amelyben a megyék alkotják a választási körzeteket a képviselőházi választásokon, és ezeket a megyéket alapul véve hozták létre új szintként az autonóm közösségeket is. Az autonóm közösségek alakítására vonatkozó alkotmányi rendelkezés<sup>9</sup> diszpozitív szabály, azaz csak lehetőségként tartalmazza az autonóm közösségek létrehozását és nem kötelező területszervezési szintként definiálja azt. Ez megfelel annak, hogy az alkotmányozáskor alapvetően csak azon régiók számára tervezték megadni az autonóm közösséggé válás lehetőségét, amelyek a történelem folyamán – azaz a második köztársaság idején –, az ott élő nemzetiségek nagy számára való tekintettel már rendelkeztek autonómiával. Azonban nem zárja ki azt sem, hogy más területek is autonómiát kaphassanak. Ennek megfelelően az alkotmány két eljárást határoz meg az autonóm közösségek létrehozásához. Egy kedvezményes utat a történelmi közösségek részére (Katalónia, Baszkföld és Galícia, amelyhez később Andalúzia<sup>10</sup> és Navarra<sup>11</sup> is csatlakozott), amelyek azzal egy időben, hogy autonóm közösséggé váltak, elérték az alkotmány által biztosított hatásköri plafont is.<sup>12</sup> A másik folyamat a többi autonóm közösség számára az első statútum elfogadásától számított öt év várakozási időt tesz szükségessé a teljes hatásköri plafon eléréséig.<sup>13</sup> Egy autonóm közösség alakítása minden esetben az adott régió lakosságának kérésére történik. Az autonóm közösség alapításakor

<sup>9</sup> Spanyol alkotmány, 143. cikk

<sup>10</sup> Mindezek a területek a spanyol alkotmány első átmeneti rendelkezése alapján nyerhettek kedvezményesen autonóm közösségi státust.

<sup>11</sup> Navarra az alkotmány első kiegészítő rendelkezése értelmében nyert autonóm közösségi státust. A rendelkezés a történelmi jogon gyakorolt adókivetési jogot hivatott biztosítani, amellyel csak Navarra és Baszkföld rendelkezik.

<sup>12</sup> Spanyol alkotmány, 151. cikk.

<sup>13</sup> Spanyol alkotmány, 146-148 cikk.

az érintett megyék kidolgozzák az adott közösség statútumát, amelyet a központi parlamentnek kell végül jóváhagynia.

Bár az autonóm közösség intézményét eredetileg a történelmi régiók számára tartották fenn, de már a rendszerváltás után rövid idővel megállapodás született arról, hogy minden megye kérni fogja autonóm közösség létrehozását, és így ez válik a területszervezés új, a központi kormányzat alatti szintjévé.<sup>14</sup> Az akkori miniszterelnök, Leopoldo Calvo-Sotelo által vezetett kormány 1981-ben megállapodott az akkori ellenzék legnagyobb pártjának, a szocialista pártnak (PSOE) a vezetőjével, Felipe Gonzálezzel az autonómiafolyamat ésszerűsítésében. A politikai erők által tető alá hozott megállapodás jogi leképeződése lett az autonómiaeljárás harmonizációját szabályozó organikus törvény, amely a vonatkozó alkotmányi rendelkezések értelmezésével próbálta egységes mederbe terelni az autonómiafolyamatot. A törvényjavaslat lényegi pontjait, elsősorban az alkalmazott értelmezési technika miatt az alkotmánybíróság megsemmisítette.<sup>15</sup> Az alkotmányellenessé vált rendelkezések kihagyásával fogadta el a központi parlament végül azt a törvényt, amely lehetőséget teremtett arra, hogy később egységessé válhassanak az egyes autonóm közösségek intézményi struktúrái és hatáskörei. A politikai pártok abban is megállapodtak, hogy az alkotmány adta mind a két utat alkalmazni fogják az új autonóm közösségek létrehozásához. 1983-ra elfogadták az utolsó autonómiafolyamatot is, végül pedig két nagy csoportja alakult ki az autonóm közösségeknek. Az egyik csoportot az a hét közösség alkotta, amelyek a kedvezményes eljárás keretében a hatásköri plafont elérve lettek autonóm közösségek, a másik tíz közösség, pedig a hatásköri plafon eléréséhez ötéves várakozási időt előíró rendelkezés alapján, így azok kezdetben kevesebb hatáskörrel rendelkeztek, illetve az intézményi keretek kialakításában is több korlátozás vonatkozott rájuk.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando: Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera reforma estatutaria. In: *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2006. 16.

<sup>15</sup> STC 76/1983

<sup>16</sup> LOPEZ RAMÓN i. m. 16.

## 2.2. Az első statútumreformok – hatáskör-egységesítés (1983–1994)

Ez alatt az idő alatt számos olyan fontos törvény született, amelyek szükségesek voltak nemcsak az alkotmány végrehajtásához, de az autonómiák rendszerének működéséhez és a hatásköri viszonyok tisztázásához is. Ilyenek voltak többek között: az egyetemi reformról szóló törvény, az igazságszolgáltatásról szóló organikus törvény, valamint a helyi önkormányzatokról szóló organikus törvény. Megemlítendő az is, hogy az első évek számos hatásköri összeütközést eredményeztek a központi állam és az autonóm közösségek között, elsősorban a központi kormányzat hibájából.<sup>17</sup>

Azok a „másodosztályú” autonóm közösségek pedig, amelyek szűkebb hatáskörökkel rendelkeztek, az öt éves türelmi időszak leteltével kezdeményezték, hogy elérhessék a hatásköri plafont. Az egységesítés ellen két érv szólt. Egyfelől egyes autonóm közösségek csak nehézségek árán tudták ellátni az új feladatokat, másfelől viszont a nemzetiségi pártok által vezetett közösségek (Katalónia és Baszkföld) nemtetszésüket fejezték ki amiatt, mert ezzel veszélyeztetve érezték privilegizált helyzetüket. Emellett a hatáskörbővítés jogtechnikai megoldása (hatáskör-át ruházó törvény vagy statútummódosítás) sem volt eldöntött.

A nyolcvanas évek végére tehát megérett a helyzet az autonóm közösségi rendszer reformjára, amelynek elsődleges célja a közösségek hatásköreinek egységesítése volt. A reformkényszert a politikai pártok közötti 1992-es paktum oldotta meg. A paktum eredményeképpen született meg az a nagy hatáskör-át ruházó törvény,<sup>18</sup> amit nem sokkal később, 1994-ben a statútumok reformja követett, amely a meglévő politikai konszenzus miatt nem okozott különösebb konfliktust.<sup>19</sup> Az átruházott hatáskörök statútumba foglalásával az volt a közösségek célja, hogy elkerüljék, hogy a központi állam egyoldalúan módosítsa az

<sup>17</sup> 1988: 86, 1989: 97, 1990: 77

<sup>18</sup> Ley Organica de 9/1992 de Transferencia de Competencias

<sup>19</sup> A statútummódosításokat tulajdonképpen egy csomagban fogadta el a központi parlament (1-11/1994 organikus törvények)

átruházott hatáskörök listáját.<sup>20</sup> Ezzel hatásköri értelemben lényegében az autonóm közösségi rendszer homogénné vált.

A másik fontos, az autonóm közösségeket érintő reform 1994-ben az ország területi egységeit képviselni hivatott szenátus házszabályának módosítása volt. Ennek eredményeképpen jött létre az Autonóm Községek Bizottsága is a szenátusban, amelynek valamennyi autonóm közösségi elnök a tagja, és amely valamennyi az autonóm közösséget érintő kérdést megvitát. Azonban ez a testület is osztotta magának a szenátusnak a sorsát, amely gyenge jogkörei miatt nem tudja ellátni a területi egységek képviselőtét a törvényhozásban.

## 2.3. A statútumreformok második szakasza – az intézményrendszer egységesítése (1996–2005)

A hatáskörök egységesítését követően a „másodosztályú” autonóm közösségek intézményi struktúra és szervezetalakítási lehetőségek terén is egységesíteni akarták a közösségek jogait. A statútumok reformja második szakaszának középpontjába ennek megfelelően az autonóm közösségek intézményi struktúráinak egységesítése került. A statútumok reformjának második szakasza hosszabb ideig tartott az előzőnél, mert azokat nem előzte meg támogató megállapodás a nemzeti szinten jelentős pártok és a közösségek vezetői között sem. Ennek megfelelően az egyes statútumok nem is teljes egészében az adott autonóm közösség eredeti elképzeléseinek megfelelően lettek elfogadva. Példa erre Aragónia statútuma, amelynek központi parlamenti vitája során számos fontos módosítást tartalmazó elem kikerült a szövegből. Végül a statútumok módosítása három évig tartott (1996 és 1999 között), amelynek során mindegyik „másodosztályú” autonóm közösség statútumát módosították.<sup>21</sup> A statútumreformok elsősorban a közösségek között még meglévő intézményi különbségek leépítését célozták. Ilyen különbségek voltak például: a közösségi képviselők fizetési tiltásának feloldása, a kö-

<sup>20</sup> LOPEZ-RAMÓN i. m. 17.

<sup>21</sup> LÓPEZ-RAMÓN i. m. 18-19.

zösségi elnök parlamentfelosztási joga. Ezekkel a lehetőségekkel Katalónia és Baszkföld a kezdetektől rendelkezett.<sup>22</sup>

De ebben az időszakban hajtották végre a hatáskör átruházások két utolsó nagy elemét is: a közoktatással kapcsolatos hatáskörök átruházása (1999) és az egészségügyi feladatok átruházása (2001) a központi kormányzattól az autonóm közösségekhez. A hatásköri és az intézményi szabályok egységesítésével az eredetileg aszimmetrikusra tervezett államszervezet gyakorlatilag majdnem teljesen szimmetrikussá vált.<sup>23</sup>

### 3.3. A statútumreformok harmadik időszaka – a korlátok elérése

A statútumok reformja legújabb szakaszának kezdete az ezredforduló elejére tehető. 2005 körül kezdték a központi parlament elé terjeszteni az új statútummódosításokat. A döntő pont az úgynevezett Ibarretxe-terv keretében elkészült baszk statútummódosítás kezdeményezése volt. Juan José Ibarretxe (Baszk Nemzeti Párt) Baszkföld elnöke volt, kormánya pedig egy olyan statútumtervezetet nyújtott be a központi parlamenthez, amelynek értelmében Baszkföld önálló állam lett volna, és szabad elhatározásból társult volna Spanyolországhoz. A központi parlament végül napirendre sem vette az indítványt.<sup>24</sup> Baszkföld mellett több más közösség is kezdeményezte statútumának módosítását (pl.: Katalónia, Andalúzia, Valencia).

Sokan vitatták a reformok szükségességét, azonban meg kell jegyezni, hogy az ebben a szakaszban módosított statútumok többségét a rendszerváltáskori elfogadásuk óta lényegében nem módosították. Ennek megfelelően ezekbe a statútumokba nem tudott beépülni az alkotmánybíróság meghatározó jelentőségű gyakorlata, de az EU-csatlakozásra sem tudtak reflektálni a statútum szövegekben. De az új statútum módosítási hullám elsődleges célja az volt, hogy szakítsanak a közös-

<sup>22</sup> AJA FERNANDO i. m. 9-10.

<sup>23</sup> MCGARRY, John: *Assymetrical Federalism and the Plurinational State*. Position paper for the 3rd International conference on Federalism, Brussels, 3-5 March 2005. 1.

<sup>24</sup> LÓPEZ-RAMÓN i. m. 20.

ségek homogenitásán alapuló, szimmetrikus szerkezettel<sup>25</sup> – a szélsőséges baszk függetlenségi törekvés szintjét egyik módosítás sem érte el.<sup>26</sup> Ennek megjelenési formája például az volt, hogy a statútumok formailag és tartalmilag mintegy a közösségek „alkotmányává” váljanak. Ennek érdekében foglalták bele az új statútumokba az alapvető jogokat, megpróbálták kizárólagos állami hatásköröket átvenni, alkotmányos intézmények mintájára szervezetet létrehozni a közösségben, saját igazságszolgáltatást létrehozni. De sok esetben csak meglévő szabályokat (pl. az állam és a közösségek együttműködése és annak intézményi keretei; a közösségek részvétele az EU intézményrendszerében), alkotmánybíró-sági rendelkezéseket, vagy a gyakorlat elemeit foglalták a statútumokba.<sup>27</sup> 2011-ig hét autonóm közösség statútumának módosítását fogadta el a parlament. Azonban a statútummódosítások egy része ellen alkotmánybíró-sági normakontrollt kezdeményeztek.<sup>28</sup> Az alkotmánybíróság a rendelkezések közül csak nagyon keveset semmisített meg, sokat pedig alkotmánykonform értelmezéssel látott el. Bár az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezések nem érintették a statútumok főbb vonalait, de a lényegi, valóban újdonságnak számító elemek jelentős részét megsemmisítette az alkotmánybíróság.<sup>29</sup>

## 3. Az autonómiák államának körvonalai

### 3.1. Alkotmányos alapok

Spanyolország területi szervezésének keretét az alkotmány 2. cikke adja meg. Az alkotmány ebben a cikkben három alapelvet fektet le: a) a spa-

<sup>25</sup> TUDELA i. m. 225.

<sup>26</sup> TUDELA i. m. 225.

<sup>27</sup> MONTILLA-MARTOS, José Antonio: La legislación básica tras las reformas estatutarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*. No. 78. 2006 106.

<sup>28</sup> STC 247/2007 és STC 249/2007 Valencia statútumáról, STC 30/2011 Andalúzia statútumáról, STC 32/2011 Castilla y León statútumáról

<sup>29</sup> BALAGUER-CALLEJÓN i. m. 367., 373.

nyol alkotmány a spanyol nép oszthatatlan egységén alapszik, amely minden spanyol felbonthatatlan hazája; b) biztosított a nemzetiségek<sup>30</sup> és a régiók joga az autonómiához; c) a szolidaritás alapelve a központi állam és a régiók, valamint a régiók egymás közötti viszonyában. Ezek azok az alapelvek, amelyek egyformán fontosak, amikor Spanyolország területi tagozódásáról beszélünk, és amelyek mentén a spanyol autonómiák állama kialakult és működik ma is. Az autonóm közösségekre vonatkozó szabályok az alkotmány VIII. fejezetében találhatóak. A spanyol alkotmánynak ez a fejezete a legjobb bizonyítéka annak, hogy az megállapodás eredményeképpen jött létre. A fejezet azok kompromisszuma, akik egyrészt meg akarták őrizni a központi állam hegemoniáját és azoké, akik teret akartak engedni a különböző régiók törekvéseinek. Ebből ered a spanyol autonóm közösségi rendszer több sajátossága is, mint például az alkotmányos szabályozás nyitottsága, illetve hogy a hatásköri szabályok nem teljes egészében alkotmányos szinten találhatóak. Más devolutív föderációs jegyeket mutató országokban, mint például Ausztria és Olaszország, az entitások egyik legfontosabb garanciája, hogy nemcsak az intézményrendszert, de a hatáskörelosztás teljes egészét – nemcsak az állami, de a régiók, tagállamok hatásköreit is – az alkotmány határozza meg.<sup>31</sup>

### 3.2. A statútum

Az autonóm közösségek alapjogszabálya a statútum. A statútum jogforrási jellegét tekintve kettős. Egyfelől a központi parlament (*Cortes Generales*) által elfogadott organikus törvény,<sup>32</sup> másfelől az autonóm

<sup>30</sup> A spanyol nyelv ismeri a nemzet (*nación*) és a nemzetiség (*nacionalidad*) közötti különbségtételt.

<sup>31</sup> BIGLINO CAMPOS, Paloma: La clausula de supletoriedad. Una cuestión de perspectiva. *Revista Española de Derecho Constitucional* no. 50, 1997. 9.

<sup>32</sup> Organikus törvény elfogadásának a spanyol alkotmány 81. cikke értelmében kettős – formai és tartalmi – követelménye van. A tartalmi követelmény a szabályozott kérdéskörre utal, hiszen organikus törvény szabályozza az alapvető jogok végrehajtását, a legfőbb állami intézményekre vonatkozó szabályokat, a választási rendszert, és az autonóm közösségek statútumait. Az organikus törvények elfogadásának formai követelménye,

közösségi belső jogrendszer legmagasabb szintű jogszabálya.<sup>33</sup> Ennek megfelelően a statútumnak kettős hatása is van. A belső, az autonóm közösségre kiterjedő hatása, hogy meghatározza a közösség szervezetét, hatáskörét, illetve a közösség saját jogrendszerének csúcса. Külső hatása pedig a központi állam felé mutat, amennyiben megköti a központi jogalkotó kezét a közösségi és a központi törvényhozó által meghatározott közösségi hatáskörök tekintetében.<sup>34</sup>

A statútum tehát az adott autonóm közösség „alaptörvénye”, amely az alkotmányból eredő olyan kötelező tartalmi elemeket foglal magába, mint az adott közösség megnevezését, határait, legfontosabb intézményeit, valamint a közösség által gyakorolt hatásköröket.<sup>35</sup> A statútumok ezenfelül más területeket is szabályozhatnak, amelyek azonban soha nem sérthetik a központi állami hatásköröket.

A statútum elfogadása, illetve annak módosítása az adott autonóm közösség parlamentjének kezdeményezésére történik. Miután a tartományi parlament elfogadta a módosítást, azt a központi parlamentnek is jóvá kell hagynia. A központi parlament tetszése szerint módosíthatja az autonóm közösség által beterjesztett statútumtervezetet, azonban ha a tervezett módosítások miatt az autonóm közösség már nem tartja megfelelőnek a statútumot, akkor azt bármikor visszavonhatja. A történelmi régiók esetében a központi parlament által is elfogadott statútumot az autonóm közösség lakosságának is jóvá kell hagynia népszavazáson keresztül.<sup>36</sup> Amint az a statútum elfogadásának és módosításának eljárásából is látható, nincs statútumreform az érintett autonóm közösség nélkül és a közösség ellenére. Azaz a központi parlament önkényesen, az autonóm közösség parlamentjének kezdeményezése nélkül nem módosíthatja a statútumot, ezáltal sem a közösség hatáskörét, sem pedig

hogy a spanyol parlament kongresszusi képviselőinek abszolút többsége végső olvasatban elfogadja az adott jogszabályt.

<sup>33</sup> BALAGUER CALLEJÓN i. m. 452 – 455.

<sup>34</sup> SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José: El Estatuto de Cataluña ante el Tribunal Constitucional. *UNED Teoría y Realidad Constitucional* No. 24. 2009. 175.

<sup>35</sup> Spanyol alkotmány 147.2. cikk

<sup>36</sup> LOPEZ-RAMÓN i. m. 24-25.

intézményrendszerét. Éppen ezért a státútum az autonóm közösségi rendszer és az autonóm közösségek önkormányzatának legfontosabb garanciája.

### 3.3. Az autonóm közösségek intézményrendszere

Az autonóm közösségek széles önkormányzati jogosultságának része, hogy szabadon szervezhetik intézményrendszerüket.<sup>37</sup> Az autonóm közösségek intézményi struktúrája azonos, legalábbis, ami a választott testületeket illeti. Minden autonóm közösség rendelkezik önálló, a közösség lakossága által választott törvényhozó testülettel, amely megválasztja a tartományi kormányt, valamint annak elnökét, akit az uralkodó nevez ki, és aki az autonóm közösség legfőbb képviselője. A tartományi parlament és a tartományi kormány önálló jogszabályokat alkothat, illetve az önkormányzatiság része, hogy az adott autonóm közösség hatáskörébe tartozó feladatok ellátására saját belátása szerint szervezze meg a saját közigazgatási rendszerét. Az autonóm közösségek mindegyikében a központi kormányzat miniszteriális rendszerét alapul véve alakították ki a tartományi közigazgatást, ami természetesen nem sérti a központi kormányzat számára fenntartott hatásköröket. Ennek eredményeképpen elkülönült egymástól a központi állam hatáskörébe tartozó kérdéseket igazgató központi állami közigazgatás területi szintje és a közösségek hatáskörébe tartozó ügyeket ellátó autonóm közösségi közigazgatás.<sup>38</sup> Az alkotmány értelmében a központi közigazgatás dekoncentrált szervekkel rendelkezhet az autonóm közösségekben, illetve a központi állami közigazgatás területi szerveit az adott régióban a kormány megbízott a kormányhivatalon keresztül vezeti, valamint szükséges esetben közvetít a központi közigazgatás területi szervei és a régió közigazgatási szervei között.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Spanyol alkotmány 148.1.1. cikk

<sup>38</sup> GAMERO CASADO, Eduardo: *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Editorial Tecnos, 2011, Madrid. 154.

<sup>39</sup> Spanyol alkotmány 154. cikk

### 3.4. Hatáskörök

Egy állam területi megoszlásának biztosítására alapvetően két, egyformán fontos mód létezik. Az egyik azoknak az intézményi struktúráknak a biztosítása, amelyeken keresztül az adott területi egységek beleszólhatnak az állami döntéshozatalba, vagy amelyen keresztül érvényesíthetik jogaikat, érdekeiket. A másik ilyen fontos garanciális elem a hatáskörök központi állam és az egyes területi egységek közötti megosztásának rögzítése, lehetőség szerint alkotmányos szinten.<sup>40</sup> Spanyolország érdekes képet mutat a hatáskörök megoszlásának szabályozását illetően. A spanyol alkotmány a hatalommegosztás területi szintjére vonatkozó fejezete nyitott abból a szempontból, hogy a hatásköri szabályok megalkotása megoszlik az alkotmányozó, a központ és az autonóm közösségi törvényhozó között. Az alkotmány lefektet bizonyos alapvető szabályokat (pl.: a központi állam kizárólagos hatásköre, vagy az autonóm közösségek által gyakorolható hatáskör, kiegészítő és háttér klauzula), de azt, hogy az egyes autonóm közösségek milyen konkrét hatásköröket gyakorolnak, a státútumok határozzák meg. Ennek eredményeképpen a központi állam hatásköreinek egy részét is a státútumok határozzák meg, mert a nem kizárólagos állami hatáskörök közül mindannak ellátása, amit az egyes autonóm közösségek státútumai nem neveznek meg saját hatáskörnek, automatikusan a központi államra száll.<sup>41</sup>

A hatáskörök között a következő csoportosítás végezhető:

- A központi állam kizárólagos hatáskörei: Az alkotmány 149. cikk. 1. bekezdése meghatározza azokat a hatásköröket, amelyeket kizárólagosan a központ állam láthat el. Ilyenek például a nemzetközi kapcsolatok, a honvédelem, igazságszolgáltatás vagy a pénzügyi kormányzás.
- Az autonóm közösségek kizárólagos hatáskörei: Az autonóm közösségek hatásköre mindenekelőtt a saját intézményi struktúra kialakítása és a jogszabály-alkotási jogkör. De számtalan

<sup>40</sup> WATTS, Ronald L.: *Types of guarantees of territorial pluralism*, in: BILIGNO CAMPOS, Paloma: *Guarantías del pluralismo territorial*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, Madrid. 3-4.

<sup>41</sup> Spanyol alkotmány 149.3. cikk

gazdaságpolitikai (pl.: fogyasztóvédelem, belső kereskedelem, regionális fejlesztéspolitika, nemzeti szintű repülőterek és kikötők stb.) és szociális-kulturális (oktatás, munkaügy, nemzeti szintű múzeum stb.) hatáskörrel rendelkeznek

- Megosztott hatáskörök: A megosztott hatáskörök között is meg kell különböztetni azokat, ahol az autonóm közösség csupán az állami jogszabályok végrehajtására rendelkezik hatáskörrel, illetve azokat, amelyek esetében részletszabályozás kidolgozása is az autonóm közösség hatásköre.
- Versengő hatáskörök: A föderális államok jellemzője, amelyek esetében a központi és a tagállam is fejthet ki párhuzamosan tevékenységet. A spanyol jogrendszerben ez a hatásköri forma nem jellemző, azonban előfordulnak olyan területek, amelyeken a központi állam és az autonóm közösség párhuzamosan láthat el feladatokat. Ilyen lehet például a kultúra vagy a mezőgazdaság egyes területei.<sup>42</sup>

A hatásköri rendszer rugalmas abból a szempontból, hogy a központi jogszabályokat ütközés esetén elsőbbség illeti meg, illetve az autonóm közösségek által nem szabályozott kérdésekben a központi jogszabályok háttérjogszabályként funkcionálnak. Meg kell említeni, hogy a központi jogszabályok háttér jellegét úgy értelmezte az alkotmánybíróság, hogy a központi állam hiába alkotott jogszabályt olyan kérdésben, amelyet egy autonóm közösség már saját hatáskörben szabályozott, az nem eredményezi a norma semmisségét, csupán azt, hogy kiegészítő szabályként kell alkalmazni.<sup>43</sup> Ráadásul a központi parlament harmonizációs törvényeken<sup>44</sup> keresztül, valamint hatáskör-átruházás-

<sup>42</sup> BALAGUER CALLEJÓN i. m. 349–352.

<sup>43</sup> BIGLINO CAMPOS i. m. 29–59.

<sup>44</sup> A spanyol alkotmány 150.3.cikk értelmében amennyiben a közérdek úgy kívánja, a központi parlament meghatározhatja egyes kérdések alapvető szabályait még olyan esetekben is, amelyek az autonóm közösségek hatáskörét érintik. A harmonizációs törvények formai követelménye, hogy a parlament mindkét házának abszolút többsége támogatja.

sal<sup>45</sup> is befolyásolhatja az autonóm közösségek hatáskörét. A rugalmasság tehát a központi államot preferálja, ami ellentétes irány a többi devolúciós folyamaton keresztülment országok tendenciáitól. Ezekben az országokban a központi hatalommal szembeni bizalmatlanság miatt az állam két szintjén alkotott jogszabályok azonos szintre helyezése figyelhető meg, így mindkét szintű jogszabályrendszer csak az alkotmánynak és nem egymásnak alávetett.<sup>46</sup>

Az egyensúlyt a spanyol alkotmánybíróság gyakorlata teremtette meg, ami megpróbálta a közösségek státusának biztosítását elősegíteni a központi állammal szemben, ami évszázadokon keresztül hegemoniához szokott.<sup>47</sup> Ezt úgy érte el, hogy a lehető legnagyobb mértékben próbálta kiiktatni a jogrendszerből azoknak a szabályoknak az alkalmazását, amelyek rugalmassá tették a hatásköri szabályokat az állam javára. Emiatt értelmezte szűken például a harmonizációs törvényeket, amelyeket csak akkor alkothat meg a központi állam, hogyha más hatáskörben a kívánt cél nem, vagy nem olyan mértékben elérhető, amilyen mértékben azt a közérdek megkívánna.<sup>48</sup> Emellett pedig a központi jogszabályok elsőbbségére sem hivatkozott sosem az alkotmánybíróság.<sup>49</sup> Ráadásul az alkotmánybíróság azt is megtiltotta, hogy a rendes bírók norma-összeütközés esetén alkalmazzák az elsőbbségi klauzulát, és automatikusan az állami normát alkalmazzák. Ebben az esetben a bírának normakontrollt kell kérniük az alkotmánybíróságtól.<sup>50</sup> A központi jogszabályok háttér jellegét pedig később úgy értelmezte az alkotmánybíróság, mint ami az autonómiarendszer kialakításához volt szükséges. Abban az esetben pedig, ha joghézag merülne fel az autonóm közösségi

<sup>45</sup> A spanyol alkotmány 150.2. cikk értelmében központi állam organikus törvényben hatásköröket ruházhat át a megfelelő pénzügyi fedezet biztosításával az autonóm közösségekre. A hatáskördelegációk (pl.: egészségügy, oktatás) nagyban szolgálták az autonóm közösségek közötti hatásköri harmonizációt. Az így átruházott hatáskörök a későbbiekben kivétel nélkül átvezetésre kerültek a statútumokban. (BIGLINO CAMPOS i. m. 13.)

<sup>46</sup> BIGLINO CAMPOS i. m. 10.

<sup>47</sup> BIGLINO CAMPOS i. m. 16.

<sup>48</sup> STC 76/1983

<sup>49</sup> STC 76/1983

<sup>50</sup> STC 163/1995



jogrendszerben, akkor a bírák ítélik úgy, hogy a jogalkalmazáskor a központi jogszabályi rendelkezést kell alkalmazni. A központi jogszabály ilyen esetre történő alkalmazását az állam nem mondhatja ki.<sup>51</sup> Az alkotmánybíróság tehát igyekezett korlátozni a központi állam mozgásterét arra vonatkozóan, hogy az autonóm közösségek hatásköreibe beavatkozhasson.<sup>52</sup>

### 3.5. Az autonómia intézményi garanciái

A hatáskörmegosztás szabályai mellett az állam területi megoszlásának másik garanciája azok az intézményi struktúrák, amelyeken keresztül az egyes területi egységek, de adott esetben a központi állam is érvényesítheti jogait, illetve amelyeken keresztül a területi egységek beleszólhatnak az állami döntésekbe. Ennek megfelelően az intézményi garanciákon belül is megkülönböztethetünk jogi és politikai jellegűeket.<sup>53</sup> Spanyolország esetében előbbi funkciót az alkotmánybíróság, utóbbit pedig a szenátus tölti be.

Az autonóm közösségi rendszer kialakításában az alkotmánybírósnak kiemelkedő szerepe volt. Az alkotmánybíróság által kialakított dogmatika alapvetően járult hozzá a rendszer jellegének meghatározásához, valamint az ország egysége és az autonómiák jogai közötti kényes egyensúly kialakításához.<sup>54</sup> Az alkotmánybírósnak az autonóm közösségek rendszerének kialakításában játszott nagy szerepe miatt nevezik a spanyol rendszert bírói úton kialakított autonóm közösségi

<sup>51</sup> STC 61/1997

<sup>52</sup> A hatásköri szabályokkal kapcsolatban érdemes megemlíteni, hogy a kormány tanácsadó szerveként működő államtanács 2006-ban jelentést adott ki, amely szerint négy ponton lenne szükséges az alkotmány módosítása. A javaslatok közül az egyik éppen a hatáskörmegosztás alkotmányi szintű rendezésére vonatkozik. (*El Informe del Consejo del Estado sobre la reforma constitucional*. Texto del informe y debates académicos. Edición a cargo de Rubio Llorente, F Y Alvarez Junco, J. Madrid 2006.131–133.)

<sup>53</sup> D'ATENA, Antonio: *La articulación tipológica de las garantías del pluralismo territorial en los Estados federales y regionales*. In BIGLINO CAMPOS, Paloma: *Garantías del pluralismo territorial*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011. 37.

<sup>54</sup> TUDELA i. m. 213.

államnak (*estado jurisdiccional autonómico*).<sup>55</sup> Az alkotmánybíróság alapvetően a hatásköri összeütközések mentén bontotta ki az autonóm közösségi rendszerrel kapcsolatos gyakorlatát. A hatásköri viták feloldása két eljárásban történhet. Egyfelől utólagos normakontroll keretében, amennyiben törvényről vagy törvényi szintű jogforrásról<sup>56</sup> van szó, vagy pedig hatásköri összeütközési eljárásban, ha törvénynél alacsonyabb jogforrásról van szó. A normakontrollt kezdeményezők köre korlátozott. Normakontrollt kezdeményezhet a kormányfő, 50 képviselő vagy szenátor és az ombudsman törvénnyel, illetve minden törvényerejű jogforrással szemben.<sup>57</sup> Emellett az autonóm közösségek parlamentje és kormánya is kezdeményezhet utólagos normakontrollt, azonban csak bizonyos szűkítésekkel. Csak olyan központi törvény ellen kezdeményezhetnek normakontrollt, ami érinti az adott autonóm közösséget. Ebből az is következik, hogy nem támadhatják meg másik autonóm közösség törvényi szintű szabályozását az alkotmánybíróságon.<sup>58</sup> Az alkotmánybíróság mint hatásköri bíróság is védi mind a központi állam, mind pedig az autonóm közösségek hatásköreit. Az alkotmánybíróság hatásköri eljárását a központi kormány, valamint az autonóm közösségek végrehajtó szervei kérhetik. Az eljárás tárgya lehet a végrehajtó hatalom minden olyan aktusa, ami nem rendelkezik törvényi erővel. Az autonóm közösségek csak olyan döntéseket támadhatnak meg, amelyek közvetlenül az ő érdekeiket, hatáskörüket sértik. Ebben a körben az autonóm közösségi kormányok nemcsak a központi végrehajtó hatalom

<sup>55</sup> ARAGÓN REYES, Manuel: *La Construcción del Estado Autonómico*. *Revista General de Derecho Constitucional*. no1. 2006. monográfico sobre Reforma de Los Estatutos de Autonomía y pluralismo territorial 26.

<sup>56</sup> Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979 (LOTC) art. 27.2 Az alkotmánybírósi törvény idézett szakasza határozza meg azokat a konkrét jogszabálytípusokat, amelyek normakontrollja kérhető. Ilyenek pl.: a statútumok, organikus törvények, törvények és törvényerejű rendeletek, a kongresszus és a szenátus házszabályai, az autonóm közösségek törvényei és törvényerejű rendeletei, valamint az autonóm közösségek parlamentjeinek házszabályai, illetve a nemzetközi szerződések.

<sup>57</sup> LOTC art. 161.2.

<sup>58</sup> LOTC art. 32.2.

aktusai ellen, de más autonóm közösség végrehajtható hatalmi aktusai ellen is indíthatnak eljárást.<sup>59</sup>

Az autonóm közösségek jogainak politikai védelme, illetve érdekeik érvényesítése az állami döntéshozatalban a központi parlament felsőházán, a szenátuson keresztül történik, igaz, csak korlátozott lehetőségekkel. Az alkotmány megfogalmazásában a parlamenten belül a szenátus az ország területi egységeinek képviselőit ellátó kamara.<sup>60</sup> A szenátorok két módon nyerhetik el mandátumukat. Egyfelől minden autonóm közösség négy-négy szenátort (Ceuta és Melilla egyet-egy) választ négy évre közvetlen módon, másfelől pedig minden autonóm közösség lakosai számának arányában – minden egymillió lakos után egy szenátor – nevezhet ki szenátorokat.<sup>61</sup> A szenátorok választási módjának következménye, hogy a központi parlament második kamarájában nem elsősorban a területi érdekek, hanem a pártpolitikai érdekek érvényesülnek, így a spanyol szenátus inkább politikai kamara, mint területi kamara.<sup>62</sup> A szenátus azonban meglehetősen gyenge jogkörökkel rendelkezik általában a törvényhozási eljárásban, de az autonóm közösségekkel kapcsolatban is.<sup>63</sup> A szenátus második olvasati kamara, amely vétőjával csak elodázní tudja az alsóház döntéseit, amelyet a kongresszus abszolút többséggel felül is írhat. Még a statútumok, vagy az autonóm közösségek legalapvetőbb normáinak parlamenti vitáiban sincs jobb eljárási pozícióban a területi kamara.<sup>64</sup>

<sup>59</sup> LOTC art. 60-72.

<sup>60</sup> Spanyol alkotmány 69. cikk

<sup>61</sup> Autonóm közösségtől függően vagy a kormány jelöli ki a szenátorokat, vagy pedig a törvényhozó testület választja őket a kormány javaslatára.

<sup>62</sup> D'ATENA i. m. 39.

<sup>63</sup> TUDELA i. m. 199.

<sup>64</sup> SOLZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José: Algunas propuestas sobre la mejorable tramitación de las leyes en el Senado. BIGLINO CAMPOS, Paloma: Garantías del pluralismo territorial. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011. 127–129.

#### 4. Az Estatut és az autonóm közösségi rendszer korlátai

A legutolsó statútummódosítási hullám legfontosabb állomása volt Katalónia új statútumának, katalánul az *Estatut*nak az elfogadása. Az Estatut célja egyfelől a kialakult szimmetrikus területi államszerkezet megtörése, és önkormányzati jogainak erősítése, mélyítése volt. Ennek érdekében számtalan olyan elemet tartalmazott az új katalán statútum, amely bevallotta az autonóm közösségi rendszer határait súrolta.<sup>65</sup>

2002-ben rendelte el a katalán parlament a Generalitat, egy szakértői testület létrehozását, aminek feladata volt az új statútum kidolgozása. Mielőtt az elkészült szövegtervezetet a katalán parlament elé terjesztették volna, a Generalitat tanácsadó testülete is megvizsgálta, és megállapította, hogy számos ponton vagy alkotmányellenes, vagy pedig alkotmánykonform értelmezésre lesz szükség. Ennek ellenére elfogadta nemcsak a Generalitat, de a központi parlament is az új statútumot. A történelmi autonóm közösségek esetében a statútumot népszavazásra kell bocsátani az adott közösségben, amelyet ez esetben Katalónia lakosságának döntő többsége támogatott. Az Estatut 6/2006 organikus törvényként lépett hatályba még abban az évben.<sup>66</sup>

Az Estatut szövegezésékor tudatos cél volt, hogy azt a hatályos alkotmány szabályainak lehető legtágabb értelmezési lehetőségeinek figyelembevételével alkossák meg, a lehető legszélesebb körű önkormányzatot biztosítva Katalóniának, és a lehető legszűkebben megvonva a központi állammal való együttműködés kereteit. Ennek körében a szimbolikus kérdéseken túl számos intézményi, hatásköri és pénzügyi-finanszírozási módosítást, újítást tartalmazott az Estatut.

Az Estatut számos rendelkezésével szemben utólagos normakontrollt kezdeményeztek, amellyel kapcsolatban az alkotmánybíróság négy évvel a jogszabály hatálybalépése után, 2010 júniusában hirdetett határozatot. Az alkotmánybíróság közel kétszáz oldalas határozatában az Estatut 14 rendelkezését alkotmányellenesnek ítélte és megsemmisítette, számtalan rendelkezéséhez pedig alkotmánykonform értelmezést

<sup>65</sup> Montilla. 107.

<sup>66</sup> LÓPEZ-RAMÓN i. m. 20-21.

fűzött. Bár a statútum 223 cikkéhez képest kevés számú rendelkezést semmisített meg az alkotmánybíróság, azok azonban a módosítás legfontosabb újításait érintették.<sup>67</sup> Az alkotmánybírósági határozat az Estatut majd minden fontosabb részével foglalkozik. A következőkben az Estatut és az arról szóló alkotmánybírósági határozat legfontosabb, illetve legnagyobb visszhangot kiváltó rendelkezései kerülnek bemutatásra, amelyekben keresztül az is jól körvonalazódik, hogy melyek azok a határvonalak, amelyek túl már nem tud terjeszkedni az autonóm közösségi rendszer.

#### 4. 1. Szimbolikus kérdések

Az Estatut preambuluma, valamint a bevezető rendelkezések is említést tesznek a „katalán nemzetről”, a „katalán nemzeti létről”, valamint a „katalán nemzeti szimbólumokról”, valamint deklarálják, hogy a katalán nemzet önrendelkezéshez való joga az alkotmány mellett ősi történelmi jogaiból ered. A Generalitat konzultatív tanácsa ajánlásában azt a véleményt hangoztatta, hogy ezek a rendelkezések alkotmányosak, mert itt a nemzetről nem mint a szuverenitás hordozójáról beszél az Estatut, az alkotmány 2. cikke pedig elismeri a katalánok nemzeti létét.

A bíróság a preambulum alkotmányosságát azon rendelkezések fényében vizsgálta, amelyek ahhoz kapcsolódnak, és nem a normaszövegtől elkülönülten. Ez egyébként újdonságnak számít a spanyol alkotmánybíróság gyakorlatában, mert a preambulumok alkotmányellenessége nem lehetett az alkotmánybíróság vizsgálatának tárgya, mert az nem rendelkezik normatív tartalommal, csupán értelmezési segédletként szolgál. Ebben az esetben az alkotmánybíróság mégis elbírálta annak alkotmányosságát, hogy kizárja annak a lehetőségét is, hogy értelmezési segédletként szolgáljon. A preambulum és az Estatut említett rendelkezései az alkotmánybíróság értelmezésében az alkotmány 2. cikkére tekintettel nem nemzetre, hanem nemzetiségre utalnak. Az alkotmány értelmében ugyanis csak spanyol nemzet létezik. Azt nem vitatta

<sup>67</sup> VIVER PI-SUNYER, CARLOS: Los efectos jurídicos de la sentencia sobre el Estatuto. *Revista catalana de dret public, Especial sentencia sobre el Estatuto* 68.

az alkotmánybíróság, hogy egy közösségnek joga van ahhoz, hogy magát nemzetként meghatározza, és azt sem, hogy erről politikai vitát nyissanak, aminek következtében akár az alkotmányt is módosítani lehet. Azonban a jelenlegi keretek között a spanyol alkotmány egyetlen nemzetet, a spanyol nemzetet ismer, ami a népszuverenitás letéteményese az országban. Az alkotmánybíróság határozata szerint tehát nincs más szuverén nemzet az alkotmány értelmében, csak az egységes spanyol nemzet. A határozat rendelkezésének egyik oka a függetlenségi törekvések megakadályozása, amelyet konkrétan meg is nevez a határozat, amikor azt mondja, hogy egy nemzetiségi csoport se követelhet magának másik legitimitást, mint ami ennek az egységes spanyol nemzetnek, mint a szuverenitás letéteményesének az alkotmányából ered. Azaz ez annyit jelent, hogy nem lehet a nemzet kifejezésen, a katalán esetében, mint szuverén nemzetet érteni, csak nemzetiséget, amely az alkotmánynak alávetett.

Ehhez kapcsolódik a nemzeti jelképek kérdése is. Az alkotmány lehetővé teszi,<sup>68</sup> hogy a statútumokban szabályozzák az autonóm közösségek nemzeti szimbólumait, a katalán statútum pedig rendelkezik arról, hogy Katalónia nemzeti jelképei a zászló, a nemzeti ünnep és a himnusz is. A nemzeti jelképek kontextusában a „nemzeti” szó bár használatos maradhat, de nem mint nemzet, hanem nemzetiség szimbólumát kell alatta érteni.<sup>69</sup>

A történelmi jogra való hivatkozással kapcsolatban, pedig azt szögezte le az alkotmánybíróság, hogy az autonóm közösségek önrendelkezési joga csak és kizárólag az alkotmányból ered, és nem a nemzetiségek történelmi jogaiból. A történelmi jogokkal kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy ez elsősorban arra a történelmi jogra akar visszautalni, amelyet az alkotmány első kiegészítő rendelkezése rendel védeni. Ez azonban csak az úgynevezett formális autonóm közösségekre – Navarra és Baszkföld – vonatkozik, amelyek az adókiadás történelmi jogával rendelkeznek. Mivel ez a történelmi jog nem alkalmazható Katalónia

<sup>68</sup> Spanyol Alkotmány 4. cikk

<sup>69</sup> FERRET JACAS, JOAQUIN: Nación, símbolos y derechos históricos. *Revista catalana de dret public, Especial sentencia sobre el Estatuto* 1–7.

esetében, ezért az egész rendelkezés gyakorlatilag kiüresedett szabálylá vált, ami nem rendelkezik normatív tartalommal.<sup>70</sup> Mindemellett az alkotmánybíróság is kizárta, hogy a formális jogok vonatkoznának Katalóniára, és esetében a történelmi jogok teljesen mást jelenthetnek, mint Navarra és Baszkföld esetében.<sup>71</sup>

#### 4. 2. Nyelvi kérdések

Tekintettel arra, hogy a katalán nemzettudat legfontosabb eleme a katalán nyelv, és a rendszerváltás utáni katalán kormányok politikájának is legfontosabb eleme volt a katalán nyelv terjesztése, elsősorban az oktatáson keresztül, ezért mindenképpen kiemelkedő jelentősége van a nyelvi rendelkezésekkel kapcsolatos alkotmánybírósi álláspontnak.<sup>72</sup>

A nyelvi jogokkal kapcsolatban meg kell említeni, hogy a spanyol alkotmány 3.cikke hierarchikus rendszert állít fel az állam területén található nyelvek védelmében. Mindenekelőtt rendelkezik arról, hogy a kasztíliai spanyol a hivatalos nyelv, amit mindenkinek ismernie kell. Ezt követően lehetőséget ad arra, hogy a statútumokban valamely nyelvet az adott autonóm közösségben, vagy annak egy részén a spanyol mellett hivatalos nyelvként ismerjenek el. Végül pedig elismeri, hogy a különböző nyelvjárások (nem hivatalos nyelvek) a kulturális örökség részei, amelyeket védelem illet.<sup>73</sup> A hivatalos nyelvi minőséget az alkotmánybíróság korábbi határozatában a közhatalom és az állampolgár viszonyában értelmezte. Ennek értelmében a hivatalos nyelv a közhatalom szerveinél az egymás közötti és az ügyfelekkel való kapcsolattartás normális útja, amelyen teljes joghatást elérő jogi aktusokat lehet tenni.<sup>74</sup>

<sup>70</sup> FERRET JACAS 8–13.

<sup>71</sup> VIVER 64.

<sup>72</sup> ZABALO, Julen: *Es realmente civico el nacionalismo catalán y étnico el vasco?* 74-75.

<sup>73</sup> PEREZ FERNÁNDEZ, José Manuel: LA TUTELA DE LAS LENGUAS regionales o MINORITARIAS estatutarias Y SU encajeenelmodelo constitucional español: ¿un *tertium genus* en EL RECONOCIMIENTO De los derechos lingüísticos?. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm 89. 2010. 173.

<sup>74</sup> STC 82/1986

A statútum nyelvi rendelkezéseivel kapcsolatban meg kell említeni, hogy azok az 1998-ban elfogadott katalán nyelvtörvény legfontosabb rendelkezéseinek átvételét jelentették, amely rendelkezések többek szerint is alkotmányellenesek voltak.<sup>75</sup> Az Estatut-határozat mindössze a katalán nyelv elsődleges használatára vonatkozó rendelkezést semmisítette meg, viszont szinte mindegyik nyelvi jogokkal kapcsolatos rendelkezés alkotmánykonform értelmezésre szorult. A határozat kiindulópontja az alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően, hogy a hivatalos nyelvek az adott autonóm közösségben azonos szinten helyezkednek el, nem lehet egyiket sem előnyben részesíteni a másikkal szemben. Arra elvileg van lehetőség, hogy a nyelv védelmének érdekében, a diktatúra idején az elnyomás eredményeképpen visszaszorult használatát elősegítsék, ebben az esetben kedvezményes elbánást lehet alkalmazni a kasztíliai mellett más hivatalos nyelvekkel szemben. Azt azonban nem találta alkotmányellenesnek a bíróság, hogy az Estatut szerint a katalán Katalónia saját nyelve, de csak azzal az értelmezéssel ha ezt abban a formában érti, hogy amíg a spanyol az egész államban használatos, addig a katalán Katalónia egyedi jellemzője.

Az alkotmánybíróság szerint az Estatut által előírt kötelezettséget, miszerint ismerni kell a katalán nyelvet, nem lehet egy szinten kezelni az alkotmány által előírt azon kötelezettséggel, hogy a kasztíliai spanyol nyelvet minden spanyolnak ismernie kell. A statútum ilyen kötelezettséget a katalánnal kapcsolatban a katalánok nyelvhasználati jogának biztosítása érdekében csak a közsféra dolgozóinak írhat elő. Arra vonatkozóan, hogy mindenkinek joga van az iskolában katalánt tanulni, az alkotmánybíróság kiemelte, hogy emellett természetesen a spanyol is használatos nyelv, és a katalán mellett ezt is tanulnia kell minden diáknak. Leszögezte azt is az alkotmánybíróság – igazodva eddigi gyakorlatához –, hogy arra nincs joga senkinek, hogy az oktatást csak egy, az általa választott nyelven, azaz például csak katalánul kapja, hiszen az alkotmány értelmében a kasztíliai spanyol nyelvet minden állampolgárnak ismernie kell. De alkotmánykonform értelmezést fűzött

<sup>75</sup> LÓPEZ PINA, Antonio: *La Constitución Territorial de España*. Marcial Pons, Madrid, 2006. 77–98.

az alkotmánybíróság azokhoz a rendelkezésekhez is, amelyek a magánvállalatok számára tették kötelezővé, hogy minden esetben biztosítsák annak lehetőségét, hogy katalánul érintkezessenek velük a fogyasztók. Az alkotmánybíróság szerint ilyen kötelezettségek csak az állami szervek és az állampolgárok viszonyában írhatók elő. Az a rendelkezés pedig, hogy Katalóniában a magánszemélyeknek külön kell kérniük, ha kasztíliai spanyol nyelven akarnak érintkezni az állami szervekkel, az csak akkor lehet alkotmányos, ha nem jelent semmilyen többletterhet a kérelmező számára.<sup>76</sup>

#### 4. 3. Alapvető jogokra vonatkozó kérdések

A harmadik statútumreform szakasz jellemzője, hogy az elfogadott új statútumok egyre jobban hasonlítanak egy alkotmányszövegre, aminek leglátványosabb eleme, hogy a statútumszövegek alapvető jogokról is rendelkeznek. Az Estatut első fejezetének – ami az alapvető jogokat szabályozza – 40 szakaszából bár egyet sem semmisített meg a bíróság, de többet is alkotmánykonform értelmezéssel látott el.<sup>77</sup> Ilyenek voltak például: az állami iskolák vallási semlegességének deklarálása, jog a halál folyamatának méltóságteljes megélésére, valamint az az alapelv, hogy a nők önrendelkezése és döntése elsőbbséget élvez a családtervezés és a szexualitás terén.

Az alkotmánybíróság az alapvető jogokról általánosságban leszögezte – amit egyébként az Estatut is kimond –, hogy a statútumokban rögzített jogok nem alapvető emberi jogok, azok nincsenek egy szinten az alkotmányban rögzített alapvető jogokkal, és azok csak az autonóm közösség jogalkotóját köthetik. Egy statútum rendelkezései nem helyettesíthetik az alkotmányban lefektetett alapvető jogokat, és nem szabá-

<sup>76</sup> ALFONSO DE ANTONIO, Angel Luis: La Cuestión lingüística en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Revista catalana de dret public, Especial sentencia sobre el Estatuto*. No 12, 2011 marzo. 455.

<sup>77</sup> BARCELÓ I SERRAMALERA, Los efectos de la Sentencia 31/2010 en el catálogo de derechos, deberes y principios de estatuto de Autonomía de Cataluña. *Revista catalana de dret public, Especial sentencia sobre el Estatuto*. No 12, 2011 marzo. 62.

lyozhatják azok végrehajtását sem, az kizárólag a központi törvényhozás hatáskörébe tartozik. Kérdés volt, hogy egyáltalán a statútumok tartalmazhatnak-e az alapvető jogokra vonatkozó rendelkezéseket annak ellenére, hogy az alkotmány a 147.2 cikke, ami a statútumok kötelező tartalmi elemeiről beszél, nem tartalmazza az alapjogokat. Ezt az alkotmánybíróság lehetségesnek találta. A statútumokban szabályozott jogok nem alapvető jogok, azokat csak az alkotmányban lehet szabályozni. Az alkotmánybíróság három korlátot állított fel a „statutárius jogokkal” kapcsolatban: csak az autonóm közösség jogalkotóját korlátozhatják; csak azokra a kérdésekre vonatkozhatnak, amelyek teljes egészében a közösség hatáskörébe tartoznak; ezek a szabályok nem szabályozhatják az alapvető jogok végrehajtását és nem érinthetik az alapvető jogok végrehajtására elfogadott organikus törvényeket sem. Ráadásul az alapjogok eltérő végrehajtási szabályai már sértenék az egyenlőség elvét is. Már az alkotmányban is meg lehet különböztetni kikényszeríthető alanyi jogokat és az államra vonatkozó programatikus deklarációkat. A statutárius jogokra alapvetően ez utóbbi természet jellemző. Az Estatut a jogok garanciájaként létrehozta a Statutumi Garanciák Tanácsát (*Consejo de Garantías Estatutarias*), és a katalán felsőbíróság előtt indítható külön eljárás kialakítását rendelte. A tanáccsal kapcsolatban kimondta a bíróság, hogy alkotmányellenes, hogy az ajánlásai kötelezőek legyenek a tartományi parlamentre. A bírósági eljárásra vonatkozó rendelkezést pedig ebben a körben nem vizsgálták, mert a határozat másik pontján rendelkezik arról, hogy az ilyen jellegű eljárásra vonatkozó szabályok megalkotása állami hatáskör, és a katalán parlament nem állapíthat meg szabályokat az igazságszolgáltatási tevékenységgel kapcsolatban.<sup>78</sup>

#### 4. 4. Intézményi és területszervezési kérdések

A saját intézmény szervezés az autonóm közösségek kizárólagos hatásköre, amit az autonómia és az önkormányzatiság inherens tartalma-ként ismert el az alkotmánybíróság is. Korlátozást csak a közigazgatási

<sup>78</sup> BARCELÓ 78–81.

rendszer alapjainak szabályozása jelent, ami állami hatáskör, de ez nem terjedhet ki az autonóm közösség saját közigazgatásának szervezeti kérdéseire.<sup>79</sup> Ennek keretében szabadon alapíthat, módosíthat és megszüntethet autonóm közösségi közigazgatási és ahhoz tartozó szerveket minden közösség.<sup>80</sup>

Az autonóm közösség intézményeiről szóló részt két ponton találta alkotmányellenesnek az alkotmánybíróság. Korábban is létezett egy tanácsadó szerve – az ilyen jellegű intézményeknek Spanyolországban nagy hagyománya van – a Generalitatnak. Az Estatut ennek helyébe hozta létre a Statútumi Garanciák Tanácsát (*Consejo de Garantías Estatutarias*), amely vizsgálhatja a katalán parlament, a Generalitat által tárgyalt törvényjavaslatokat abból a szempontból, hogy azok nem sérítik-e az Estatutban biztosított jogokat. Az újdonság az volt, hogy kötelező érvényű döntéseket is megfogalmazhatott volna a testület. Az intézmény egyfelől azt akarta garantálni, hogy nem fogadnak el olyan jogszabályt a regionális parlamentben, ami ellentmond a statútumnak, illetve így akarták valamilyen formában kikényszeríthetővé tenni a statutáris jogokat.<sup>81</sup> Az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta azt, hogy a tanács döntéseinek kötelező ereje van, egyrészt azért, mert túlságosan nagy korlátozást jelent a parlamenti jogalkotás számára, ezáltal pedig a közügyekben való részvételhez való jogot is sérti.<sup>82</sup> Másrésztől azért semmisítette meg az erre vonatkozó rendelkezést, mert ez egy olyan kontrollt jelentett volna az autonóm közösség jogalkotása felett, ami sértette volna az alkotmánybíróság hatáskörét.

A kifogásolt rendelkezés az úgynevezett *Sindic de Greuges*, azaz a katalán ombudsman kizárólagos jogköre volt, ami arra vonatkozott, hogy Katalónia területén a katalán közigazgatás törvényes működését

<sup>79</sup> STC 277/1988

<sup>80</sup> STC 35/1982; STC 13/1988.

<sup>81</sup> TORNOS MAS, Joaquín: Las instituciones de la Generalitat ante el Tribunal Constitucional. La sentencia del 31/2010, el Consell de Garanties Estatutàries y el Síndic de Greuges. *Revista catalana de dret públic, Especial sentència sobre el Estatuto*. No 12, 2011 marzo. 3–5.

<sup>82</sup> A tanács még abban a szakaszban vizsgálta volna a törvényjavaslatot, mielőtt az előkészítő bizottsági viták megkezdődtek volna. Így a testület anélkül utasíthatott volna el törvényjavaslatokat, hogy azt a parlament tárgyalta volna.

vizsgálhassa. Ezzel pedig a központi parlament biztosának (*Defensor del Pueblo*) hatáskörei csorbultak volna.

Az Estatut egyik leginkább vitákat kiváltó intézményi része igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezések voltak. A spanyol autonóm közösségi rendszer csak a törvényhozás és a végrehajtó hatalom megosztását eredményezte. Az igazságszolgáltatási rendszer és annak szabályozása a központi állam kizárólagos hatásköre. Az Estatut arról rendelkezett, hogy a Katalán Legfelsőbb Törvényszék az utolsó fokon bírál el minden Katalóniában indult bírósági ügyet, tiszteletben tartva minden esetben a madridi Legfelsőbb Bíróság hatáskörét a jogegység biztosítására. Az alkotmánybíróság kimondta, hogy az alkotmány alapján az igazságszolgáltatás szervezetére vonatkozó szabályokat az igazságszolgáltatásról szóló organikus törvény határozza meg, és csak az határozhatja meg. Éppen ezért az Estatut igazságszolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseinek nagy része tekintetében formai alkotmányellenességet állapított meg az alkotmánybíróság.<sup>83</sup>

Az ítélkező tevékenységtől meg kell különböztetni az igazságszolgáltatás igazgatását. Ebben a tekintetben a spanyol alkotmányos berendezkedés lehetővé teszi, hogy egyes szervezési kérdéseket az autonóm közösségek szintjén létrehozott igazságügyi tanácsok lássanak el. Azonban az Estatut létrehozta a Katalán Igazságügyi Tanácsot, ami a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács képviselőjében irányította volna Katalóniában az igazságszolgáltatás egészét, sértve ezzel a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács számos jogkörét. Az alkotmánybíróság kimondta, hogy az egyetlen „kormányzati” szerv az igazságszolgáltatás számára a Legfelsőbb Igazságügyi Tanács, és hangsúlyozta, hogy az erre vonatkozó szabályokat szintén a központi törvényhozó határozhatja meg, és a Katalán Igazságügyi Tanács a Generalitatall együttműködve csak a katalán bíróságok igazgatásának egyes konkrétan meghatározott részletkérdéseinek szervezését veheti át. Ebbe a körbe pedig semmiképp sem tartozhat bele

<sup>83</sup> PORRAS RAMIREZ, José María: El Poder Judicial en Cataluña, según el Estatut y el Tribunal Constitucional. Limitaciones y posibilidades de desarrollo de un modelo. *Revista catalana de dret públic, Especial sentència sobre el Estatuto*. No 12, 2011 marzo. 333–338.

például a bírák és a bírósági vezetők kinevezése.<sup>84</sup> Ennek megfelelően az erre vonatkozó rendelkezéseket megsemmisítette az alkotmánybíróság.

## 5. Záró gondolatok

Amint az előbbieken láttuk, a spanyol autonóm közösségi rendszer kialakulása és folyamatos fejlődése két pólus, az egységre törekvés és az autonómia biztosítása konfliktusainak eredményeképpen volt biztosított. Ebben a dinamikában az egységet a központi törvényhozó, míg az autonómiák érdekeit az autonóm közösségek parlamentjei biztosították. A két főszereplő mellett az alkotmánybíróság semleges félként törekedett a kettő közötti egyensúly megteremtésére. Ennek megfelelően az autonómiafolyamat mozgatórugója a politikai pártok paktumai illetve érdekei voltak. A spanyol autonóm közösségi rendszer nyitottsága tehát azt eredményezte, hogy az elmúlt harminc évben állandósult a politikai küzdelem az autonómiák körül. Az alkotmánybíróság katalán státútumról szóló határozata ezt a fajta politikai vitát próbálta lezárni, de legalábbis a viták egyes lehetséges irányait elkerülni.

Az alkotmánybíróság határozata a katalán státútumról ezért kétséget kizáróan mérföldkőnek számít a spanyol államszervezet jövőjének szempontjából. Az alkotmánybíróság határozata az Estatut rendelkezéseinek körülbelül 5%-át érintette, azonban a megsemmisített, illetve értelmezett rendelkezések pontosan azok voltak, amelyek újdonságot jelentettek az eddigi státútumokhoz képest, és amelyek megnyitották volna az utat egy lazább, föderális állam kialakulásának irányába. Az alkotmánybíróság megkísérelte meghatározni a hatályos alkotmány alapján az autonóm közösségek jogainak határait és azt a keretet, ameddig az önkormányzás és egy státútum szabályozási köre terjedhet. A státútum egy autonóm közösség alapvető normája, ami a spanyol jogrendben organikus törvényként kerül elfogadásra, és semmilyen formában sem írhatja felül az alkotmányt, és nem szabályozhat olyan kérdéseket,

amelyek szabályozását az alkotmány más organikus törvényekre bízta. A határozattal így az is világossá vált, hogy az államszervezet átalakítása és egy föderálisabb rendszer kialakítása nem vihető végbe alulról jövő reformokként a státútumok megreformálásával, hiszen azok csak az alkotmányban és az alkotmánybíróság mint az alkotmány legfőbb értelmezője által meghatározott keretek között mozoghatnak. Az autonómiák spanyol rendszerének átalakítása, az autonómiajogok szélesítése csak az alkotmány módosításával képzelhető el.

Az alkotmánybíróság határozata a katalán státútumról több kérdést is felvet, és a vártnál jelentősebb kihatásai vannak. Mindenekelőtt fontos problematika jelentkezett a közvetlen demokrácia és az alkotmánybíráskodás tekintetében. Az egyik legfontosabb kritika a státútumhatározattal szemben, hogy egy nép által megszavazott alapvető fontosságú jogszabályt egy „csak” közvetett demokratikus legitimációval rendelkező testület felülbírált. Az említett problematika közjogi szempontból könnyen kezelhető. A szuverén konstituáló hatalom a spanyol nép összessége, a státútumot megalkotó „statutárius jogalkotó” pedig csak konstituált hatalom, ami semmi esetre sem rendelkezik önálló szuverenitással. A státútum is egy az alkotmány alatt elhelyezkedő jogi norma, aminek így minden esetben meg kell felelnie az alkotmánynak, függetlenül attól, hogy volt-e népszavazás róla vagy sem. A népszavazás ténye nem változtat azon, hogy az alkotmánybíróság kontrollja vonatkozik-e egy jogszabályra.<sup>85</sup> A jogi érvelés azonban nem old meg minden problémát. A spanyol autonóm közösségi rendszer kialakulása során számos politikai probléma került az alkotmánybíróság elé, amit az alkotmányjogi problémává transzformálva tudott feloldani. Ebben az esetben azonban ez a megoldás nem működött feltétlenül jól abból a szempontból, hogy az utóbbi hónapokban felerősödött katalán elszakadási törekvések egyik mozgatórugója éppen az elégedetlenség státútumról szóló határozattal.

Összességében tehát a katalán státútum, illetve az arról szóló alkotmánybírósági határozat meghatározó jelentőségű a spanyol autonóm közösségi rendszer szempontjából. Bár ezzel nem tekinthető teljesen lezártnak az új alkotmány elfogadása óta, harminc éve tartó autonómia-

<sup>84</sup> PORRAS RAMIREZ i. m. 353–359.

<sup>85</sup> SOLOZÁBAL i. m. 176.

folymat, de mindenesetre az alkotmánybíróság határozata alapján a jelenlegi alkotmányos keretek között kevés további újdonság bevezetése lehetséges a spanyol területi rendszer egészébe. Ez egyfelől pozitív abból a szempontból, hogy harmincéves folyamatos változás után finomhangolások mellett a stabilitás korszaka veheti kezdetét. Azonban negatív abból a szempontból, hogy a nemzetiségek további igényeinek kezelése nehézségekbe ütközhet.

---

## MAGYAR MŰLT

---

### *Kovács Kálmán Árpád*

#### **A kisebbségi jogok problémaköre a tereziánus korszakban az erdélyi románok példáján II. rész**

1761 márciusában a püspök [ti. Aron püspök] már Erdélyhez közeledett, és az udvari vezetők is úgy számoltak, hogy hivatalát néhány hónapon belül elfoglalhatja. Közben azonban részben a Gubernium, részben más magánszemélyek („*particularen*”) jelentették, hogy idegen küldöttek bujtogatására a tartomány hivatalnokainak elnézése és hanyagsága által Erdély némely részén a nem unitus nép mozgalmi és nyugtalansága („*Ungestimmigkeit*”) odáig jutott, hogy titkos összejövetelek tartásába, lázító levelek küldözgetésébe („*herumzutragen*”) kezdtek, melyekben az unitus egyháziak elűzését parancsolták. Nyilvánosan egy a karlócai metropolita által a Temesi Bánságból adandó nem unitus püspök hírére kezdtek kelteni. Néhány templomot ismét elvettek az unitusoktól, és ezekből elűzték az unitus papokat, és a többségeik minden ellenkező értelmű tanácsát és parancsát figyelmen kívül hagyták. Már ez is rendkívül káros volt Őfelsége szolgálatára és Erdély nyugalma nézve. Katonáság (ami különben a leghatásosabb eszköz lett volna az elszabadult románság megfékezésére) alig volt az országban, de alkalmazása minden más kemény eszköz mellett amúgy sem tűnt tanácsosnak, nehogy a netalán bekövetkező visszas következmények miatt Ő Császári Királyi Apostoli Felsége tekintélye („*Authoritæt*”) szenvedjen csorbát. Márpedig cselekedni kellett, mert az elszabaduló események láncolata hamarosan újabb engedményeket kívánt volna. Az újabb „rendetlenségek”-nek és „gonosztettek”-nek már csak