

Domonkos Endre
PhD-jelölt

NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK TANSZÉK

Dr. Kiss J. László egyetemi tanár

© Domonkos Endre

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM
NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK DOKTORI ISKOLA

Nemzetközi autonómia-modellek és kisebbségi kérdés

A katalán regionális autonómia és tapasztalatai

Ph.D. értekezés

Domonkos Endre

Budapest, 2010

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM
NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK DOKTORI ISKOLA

Nemzetközi autonómia-modellek és kisebbségi kérdés
A katalán regionális autonómia és tapasztalatai
Ph.D. értekezés

Domonkos Endre

Budapest, 2010

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés.....	9-13 oldal
-----------------------	-------------------

I. FEJEZET

Az autonómia fogalmának módszertani megközelítése

I/I. Az autonómia fogalmának konceptualizálása.....	13-20 oldal
--	--------------------

I/II. A hazai és a nemzetközi szakirodalom autonómiával kapcsolatos álláspontja.....	20-37 oldal
---	--------------------

I/III. Az autonómia fogalmának biztonságpolitikai percepciója.....	37-44 oldal
---	--------------------

II.FEJEZET

Egy európai példa: A katalán regionális autonómia és kialakulásának történeti háttere.....	44-46 oldal
---	--------------------

II/I. A Generalitat létrejöttének történelmi előzményei a VIII. századtól 1714-ig.....	47-55 oldal
---	--------------------

**II/II. Központosított államberendezkedés és föderatív
elképzelések (1716-1898).....56-65 oldal**

II/III. A Generalitat története a XX. században....65-74 oldal

**II/IV. Demokratikus átalakulás és
alkotmányozás.....75-80 oldal**

**II/V. A spanyol és a katalán alkotmány
értékelése.....80-92 oldal**

III. FEJEZET

**A katalán autonóm intézményrendszer felépítése
és működése.....92-94 oldal**

III/I. Az elnök és az elnöki hivatal.....94-97 oldal

**III/II. A katalán parlament feladatai és a törvényhozás
menete.....97-105 oldal**

III/III. A katalán regionális kormány szervezeti felépítése és hatáskörei.....106-109 oldal

III/IV. A hatáskörök megoszlása a katalán autonóm kormány és a központi állam között.....109-113 oldal

III/V. A Konzultatív Tanács113-114 oldal

III/VI. Az ombudsmani hivatal.....114-116 oldal

III/VII. A Számvevőszék.....117-120 oldal

III/VIII. Az igazságszolgáltatás intézményrendszere Katalóniában.....120-121 oldal

III/IX. Katalónia közigazgatási szervezete.....121-124 oldal

III/X. A Katalán Autonóm Közösség pénzügyi helyzete.....124-127 oldal

IV. FEJEZET

Katalónia helye és szerepe Európában.....127-128 oldal

**IV/I. A katalán autonómia kibővítésére irányuló
kezdeményezések és az autonómia státútumról tartott
népszavazás értékelése.....128-135 oldal**

**IV/II. Katalónia gazdaságpolitikája az Európai
Unióban.....135-139 oldal**

IV/III. Katalónia európai uniós politikája....139-146 oldal

V. FEJEZET

**A katalán regionális autonómia tapasztalatai és
alkalmazhatósága Kelet-Közép-
Európában.....146-148 oldal**

**V/I. Az erdélyi, a felvidéki és a vajdasági magyar kisebbség
autonómiatörekvéseinek értékelése.....148-160 oldal**

Következtetések és tézisek.....161-166 oldal

Publikációs jegyzék.....167-169 oldal

Hivatkozásjegyzék.....170-182 oldal

Melléklet.....183-188 oldal

Bevezetés

Kutatási szakterületem közé a nemzetközi autonómia-modellek és ezen belül a katalán regionális autonómia kérdésének vizsgálata tartozik, mivel ösztöndíjas egyetemi hallgatóként személyesen tapasztalhattam a Katalán Autonóm Közösség intézményrendszerének működését az Európai Unióban.

Az 1970-es évektől kezdve az Európai Unióban a regionalizmus és a regionális tendencia megerősödésének lehetünk a szemtanúi. A regionalizmus a gazdaság és a politika központosított modelljével szemben decentralizált közigazgatási egységek megteremtésére törekedik, a területfejlesztést és a tervezést pedig regionális szintre kívánja helyezni.

A regionalizmus mint kifejezés eredetileg a 19. században alakult ki.¹ Szélesebb körben azonban csak a 20. században terjedt el és vált általános politikai szókinccsé. A fogalomhasználat kontextusától függően regionalizmus alatt értjük egy társadalmi-politikai mozgalom akcióprogramját vagy egy szubnacionális államközi identitás elismerését, valamint egy cselekvésorientált hivatkozási keretet.

A nyugat-európai szakirodalom sokáig a szeparatizmus megnyilvánulásaként értelmezte a regionalizmust. A regionalizmus azonban felfogható a külpolitika és a nemzetközi jog hagyományos eszközéül is. Ennek az értelmezésnek megfelelően a regionalizmus egy földrajzi körzetben és egymással szomszédos országok csoportjának joggyakorlatát, továbbá a Föld különböző részein elhelyezkedő államok cselekvési területét jelenti.

A második világháborút követő évtizedekben a nyugat-európai országok gazdaságára az állami beavatkozás és a tervezés nemzetgazdasági szemlélete volt jellemző. A nagyobb területi egységek azonban hatékonyabban szolgálják a területfejlesztés és tervezés követelményeit ezért a regionális tervezést és a területfejlesztést fokozatosan regionális szintre helyezték.

Az 1970-es évek elején kibontakozó világgazdasági válság hatására a politikai és gazdasági téren a központosított államszervezeti modell válsága mutatkozott meg. Az általános válság miatt decentralizációs jellegű gazdasági, politikai és integrációs folyamatok kezdődtek.

¹ A regionalizmus szó francia nemzeti regionalista mozgalmaktól származik.

Az elmúlt évtizedekben megerősödtek a különböző nyelvi és etnikai mozgalmak, melyek saját képviselőik intézményesítését akarták elérni. Mindezek a folyamatok regionális szinten szükségessé tették a megfelelő politikai és adminisztratív struktúrák kiépítését, a gazdaság és a közigazgatás decentralizációját. A közigazgatás „regionalizálása” a közigazgatási szervek működésének javítását és az állampolgárok számára döntések meghozatalában való részvételt hivatott biztosítani. A decentralizáció a meglévő közigazgatási hatáskörök és funkciók további kibővítését jelenti, melynek során az állam meghatározott feladatokat juttat az önkormányzatokhoz. A szabályozó hatáskör mértékét és feltételeit a központi állam alkotmányban vagy törvényben határozza meg. A döntési jogkörök megoszlanak a központi állam és az önkormányzatok között, oly módon, hogy a helyi hatalmi szervek bizonyos mértékű függetlenséggel rendelkeznek az állammal szemben.

Az autonómia kérdése szorosan összekapcsolódik a közigazgatás szervezetének decentralizációjával és a szubszidiaritás elvével, mivel a modern polgári államokban az autonómia a hatalom megosztásával valósítható meg. Ennek során alkotmányban vagy pedig törvényben rögzítik a központi államot és a helyi önkormányzatot megillető jogosítványokat.

A regionális autonómia tendenciájának általánossá válására fontos tanulsággal szolgál a katalán autonómia intézményrendszere és annak működése.

A spanyol demokratikus átmenetről és magáról az alkotmányozási folyamatról figyelembe véve a különböző tudományágak – jog, politológia, történettudomány – szempontjait számos magyar és idegen nyelvű szakirodalom született. A tanulmányok többsége a spanyol alkotmányos berendezkedés jellegét – beleértve az autonóm közösségek hatásköreinek és a spanyol alapchartának az értékelését –, valamint a nemzetiségi mozgalmak kérdéskörét helyezte a vizsgálódás középpontjába.

Ugyanakkor sajnálatos módon a katalán regionális autonómia létrejöttének és intézményrendszerének mélyebb történelmi, jogi és politológiai elemzése nem kapott kellő hangsúlyt a magyar és a külföldi szakirodalomban. A hazai szakirodalom egyik legnagyobb hiányossága, hogy mindeddig nem született átfogó munka a katalán autonómia modelljének kelet-közép-európai térségben való alkalmazhatóságával kapcsolatosan.

Kutatási tevékenységem folytatásához fontos támpontként szolgált a Magyar Külügyi Intézet által szervezett tudományos konferenciák és előadássorozatok,

melynek keretében lehetőségem nyílt arra, hogy doktori értekezésem szakterületével kapcsolatos álláspontomat ismertessem.

Katalóniáról, mint regionális autonóm közösségről szóló előadásomban, valamint a Külügyi Szemle (*Katalónia Európai Unió politikája*) továbbá a Valóság című társadalomtudományi folyóiratban (*A katalán regionális autonómia és tapasztalatai Kelet-Közép-Európában*) megjelent tanulmányaimban rámutattam arra, hogy a kisebbségi és a többségi társadalom között alkotmányos tárgyalások keretében kidolgozott autonómiamodellek elősegítik az államot alkotó nemzeti kisebbségek nyelvi, politikai és kulturális jogainak megőrzését. Az autonómia ezen formája, amely az alkotmányos garanciák tiszteletben tartására épül nemcsak az állam stabilitását segíti elő, hanem számos szempontból relevanciával bír a Kelet-Közép-Európában élő szóránymagyarság számára is.

Tudományos munkáimban a katalán autonómia történeti, jogi és politológiai vizsgálata mellett Katalónia Európai Unió politikájával és az autonóm közösség uniós döntéshozatali folyamataiban való részvételével is részletesen foglalkoztam. Katalóniában a külpolitika a „nemzetépítés” egyik legfőbb eszköze, ezért a katalánok értelmezése szerint az Európai Unió a gazdasági lehetőségek biztosítása mellett a nyelvi és kulturális jogaik kiterjesztését is szolgálja.

A katalán történelem fejlődésének menetét – a középkortól egészen 1978-ig a spanyol és a katalán alkotmány elfogadásáig - két egymással ellentétes államszervezeti modell (föderalizmus és központosított állam) közötti konfliktus jellemezte. Az érdekellentét a madridi kormányzat által képviselt központosított államberendezkedés, és az önkormányzatiság, illetve a nagyobb fokú önrendelkezést követelő katalán nemzeti mozgalom között mutatkozott meg.

A Franco-rendszer ezt az érdekellentétet úgy próbálta feloldani, hogy egy uniformizált centralizált államszervezetet hozott létre, amely a kasztíliai nyelv dominanciájára és az országot alkotó nemzeti kisebbségek erőszakos elnyomására épült. Az egy állam, az egy nemzet és egy nyelv követelményére épülő államhatalmi struktúra ugyanakkor nem ismerte el a spanyol államot alkotó nemzetiségek nyelvi, politikai és kulturális jogait.

Az 1970-es évek elejére azonban egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a spanyol társadalom többnemzetiségű közösség és ezt a sokszínűséget csak tárgyalások útján történő megegyezéssel és az autonóm közösségek rendszerére épülő államszerkezettel lehet megvalósítani.

Az 1978-ban elfogadott spanyol alkotmány egyik legnagyobb vívmánya a demokratikus politikai rendszer megteremtése mellett, hogy az országot 17 egyenlő jogokkal rendelkező autonóm közösségekre osztotta és elismerte a spanyol állam többnemzetiségű jellegét. Az alapcharta a baszkokat, a katalánokat és a galíciaiakat történelmi nemzetiségnek ismerte el, Katalónia és Baszkföld számára pedig széles körű autonómiát biztosított.

A katalán alapcharta pedig összhangban a spanyol alkotmány rendelkezéseivel a katalán, mint történelmi nemzetiség nyelvi, politikai és kulturális jogainak figyelembevételével született meg. A spanyol alkotmány biztosította a Katalán Autonóm Község számára a széles körű önkormányzáshoz való jogot továbbá az önrendelkezéshez szükséges autonóm intézményrendszert.

A spanyol demokratikus átalakulás ezért szorosan összekapcsolódott a nemzetiségi kérdés átfogó rendezésével. A spanyol alkotmányos modell példaértékűnek tekinthető, mivel Spanyolország nemzetiségi konfliktusok nélkül csatlakozott az Európai Unióhoz.

Disszertációm fő célja a katalán regionális autonómia tapasztalatainak részletes bemutatása mellett a katalán autonóm intézményrendszer történeti, jogi és politológiai vizsgálata.

Az első fejezet rövid áttekintést nyújt az autonómia fogalmának értelmezésével, a hazai és a nemzetközi szakirodalom autonómiával kapcsolatos álláspontjával kapcsolatosan.

A következő fejezetben a hangsúly a katalán regionális autonómia kialakulásának történelmi hátterére, fejlődésének dinamikájára, valamint a spanyol és a katalán alkotmány értékelésére helyeződik.

A harmadik fejezet betekintést ad Katalónia intézményrendszerének felépítésébe, főbb szerveinek működésébe és döntéshozatali mechanizmusaiba, figyelembe véve a spanyol központi állam és az autonóm közösség viszonyrendszerét.

Fontos szempontnak tartom a katalán autonómia további kibővítésére irányuló kezdeményezéseknek, az autonómia státútummal kapcsolatos népszavazás tapasztalatainak, valamint Katalónia európai uniós politikájának az elemzését is.

Végül külön fejezetben szeretném bemutatni a katalán regionális autonómia Kelet-Közép-Európában élő magyar nemzeti kisebbségek számára is példaértékűnek tekinthető modelljének gyakorlatban való megvalósításának feltételeit.

Úgy gondolom, hogy a spanyol alkotmányos berendezkedés – és ezen belül a katalán regionális autonómia rendszere – tanulságokkal szolgál a Kelet-Közép-Európában élő magyar nemzeti kisebbség számára nyelvi-politikai, történelmi hagyományaik, valamint identitásuk megőrzése szempontjából.

A területi autonómia, mint a kisebbségek nyelvi-politikai és kulturális jogainak megőrzését szolgáló módozat kelet-közép-európai régióra való alkalmazhatóságának vizsgálatával a hazai és a külföldi szakirodalom eddig még nem foglalkozott kellő részletességgel, ezért tartom szükségesnek a témakör részletes bemutatását.

A befejező részben az értekezés az autonómiával kapcsolatos általános következtetések mellett választ kíván adni a határon túli szórványmagyarság számára az önrendelkezés megvalósítását legjobban szolgáló autonómiamodellre.

I. FEJEZET

Az autonómia fogalmának módszertani megközelítése

I/I. Az autonómia fogalmának konceptualizálása

A kutatás egyik alapproblémája, hogy az autonómia fogalmának a mai napig nincs pontos meghatározása a hazai és a nemzetközi szakirodalomban. A nemzetközi jog sem határozza meg pontosan mit jelent az autonómia, így a fogalom meglehetősen képlékenynek és komplexnek tekinthető.

Az autonómia etimológiai szempontból a görög „autos” és „nomos” szavakból tevődik össze és önálló döntést, saját törvénykezést, önállóságot, valamint függetlenséget jelent. Az „autonómia” kifejezés egyszerre jelöli az autonómia állapotát, jogát és az intézményesítésének a formáját. Az autonómia szó alatt általánosan a helyi autonómiát értjük, amely egy demokratikus jogállam esetén az állami hatalom decentralizációját jelenti, másrészt a központi hatalom bizonyos részeinek átruházását a helyi közigazgatási egységekre olyan feladatok megoldására, melyek helyi jellegűek és helyileg rendezhetőek a legmegfelelőbbben.

Lapidoth Ruth „Autonomy” című művében az autonómiát az etnikai feszültségek csökkentéséül szolgáló eszköznek tekinti, amely az önrendelkezési jogon alapul. Az autonómia legfőbb előnye a rugalmasság és az adott helyzet határozza meg, hogy melyik megoldási módozatot kell alkalmazni az önrendelkezést biztosító formák közül.²

A legtágabb megfogalmazás szerint az autonómia olyan kisebbségvédelmi intézmény, amely az egyes államokban az autonómiához tartozó embercsoport (faji, etnikai) nyelvcsoporthoz, vallási és kulturális csoport vagy terület érdekeit hivatott megvédeni.

A fent említett definíció egyik legnagyobb hiányossága, hogy nem ad pontos választ az autonómia intézményének jellegére.

Hans-Joachim Heintze nemzetközi jogász meghatározása szerint „az autonómia egy eltérő identitással rendelkező csoportnak bizonyos fokig terjedő önkormányzás biztosítását jelenti. Az autonómia a szubszidiaritás elvének kiteljesítése. Az autonómia határainak terjedelme minden esetben más, nincs egy általánosan meghatározott mérték. A nemzetközi jog szerint az autonómia jelentését egy megállapodásban lehetne összefoglalni, amelyben a kisebbség az állam bizonyos területén a saját helyi ügyeit intézheti az önkormányzás alapján, új állam létrehozatala nélkül.”³

Az autonómia ennek az értelmezésnek megfelelően nem jelent mást, mint a nemzeti kisebbség önrendelkezésének egyik lehetséges megvalósulását a központi hatalom befolyásának megtartásával, amely azonban nem jogosítja fel a kisebbségi csoportot arra, hogy közvetlenül beavatkozzon az állam hazai és nemzetközi státuszával, valamint a bel- és külpolitikájával kapcsolatos ügyekbe.

Kovács Péter definíciója alapján „az autonómia az illető közösségnek valamilyen – az általa lakott terület egészéhez, esetleg egy részéhez kötődő vagy pedig a közösséghez tartozó s az identitást felvállaló összes individuumot átfogó – érdekképviselői és adott esetben akár bizonyos igazgatási jogosítványokkal bíró intézménykomplexumokkal történő felruházása.”⁴

² Lapidoth Ruth [1997]: *Autonomy – flexible solutions to ethnic conflicts*. US Institute of Peace Press, Washington D.C. p. 9-16.

³ Heintze, Hans-Joachim [1994]: *Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenrechte im Völkerrecht; Herausforderungen an den globalen und regionalen Menschenrechtsschutz*. Baden-Baden. p. 180.

⁴ Kovács Péter [1994]: *Területi autonómiák, speciális státusok nemzetközi jogi és diplomáciatörténeti összefüggései*. In: *Magyarország és Európa*, 1994/2. szám. p. 77.

Ez a meghatározás már pontosabb képet ad az autonómia fogalmával kapcsolatban, mivel felöleli mind az autonómia intézményének személyi és területi, mind a tömb és szórvány jellegét továbbá az autonómia lényegét alkotó igazgatási hatáskörökre is kiterjed.

Az autonómia a kisebbségi jogok hierarchiájának legfelső szintjén helyezkedik el és a kisebbség számára az állam keretében elérhető legmagasabb státust jelenti.

Az autonómia lényege az önkormányzás, amely általában kulturális, gazdasági és társadalmi ügyekre terjed ki és bizonyos esetekben nemzetközi jogosítványokat is magába foglalhat.

Az autonómia célja a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzése, amely a következő jogok érvényesülését feltételezi: az anyanyelvhasználat jogát a magánéletben, az oktatásban, az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban; a saját oktatási rendszer kialakításának jogát; a köztisztviselői és közszolgáltatáshoz való jogot; a természeti kincsekkel való szabad rendelkezést és a helyi politikai képviselőihez való jogot.

Az autonómiával kapcsolatban azonban felmerül számos olyan fogalom (állam, kisebbség, kollektív jogok és önrendelkezés), melyet mindenképpen tisztázni kell a kutatás során.

Az állam legáltalánosabb meghatározás szerint egy olyan entitást (szervezetet) jelent, amely egy meghatározott területen élő népesség felett a legfőbb hatalmat gyakorolja. A nemzetközi jogban az államiság létének három kritériuma van: a terület, a lakosság és a kormány. Az állam, mint a nemzetközi jog alanya állandó lakossággal, meghatározott területtel és saját kormánnyal rendelkezik, valamint képes más államokkal való kapcsolatok felvételére (effektivitás).

A nemzeti vagy etnikai kisebbségekre vonatkozóan azonban a mai napig nincs egyetemes érvényű meghatározás. Még Európa esetében is a nemzeti és etnikai kisebbségek formái annyira változatosak, hogy lehetetlen egy olyan általánosan elfogadott definíciót találni, amely pontosan lefedné valamennyi nemzeti kisebbség alapvető jellemzőit. Francesco Capotorti értelmezése szerint a kisebbség „egy nem-domináns pozícióban lévő, az állam többi lakosságához képest számszerűen kisebbségben lévő csoport, amelynek tagjai, az állam polgáraiként, a lakosság többi részétől eltérő etnikai, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkeznek, és, ha csak

közvetetten is, rendelkeznek egy, a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás-tudattal.”⁵

Jules Deschènes később megpróbálta pontosabban újrafogalmazni ezt a meghatározást, hogy elkerülje a Capotorti meghatározása nyomán felmerülő problémákat: „egy állam polgárainak csoportja, amely számszerű kisebbségben és nem domináns helyzetben van az illető államban, amely olyan etnikai, vallási vagy nyelvi tulajdonságokkal rendelkezik, amelyek eltérnek a lakosság többségétől, és amely rendelkezik egy egymással való szolidaritás-tudattal, amelyet, még ha közvetetten is, a túlélésre irányuló, és a többséggel való jog szerinti és valóságos egyenlőségre törekvő közös akarat motivál.”⁶

Hans-Joachim Heintze *Autonomy and Protection of Minorities under International Law* című tanulmányában az Állandó Nemzetközi Bíróság görög- bolgár közösségek ügyében adott tanácsadó véleményére alapozva határozta meg a kisebbség fogalmát. Ennek megfelelően a „kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól, és összeköti őket kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése.”⁷

Az ENSZ főtitkára a kisebbségi csoportok fenti jellemzőit a közös eredet és a közös szokások kategóriájával egészíti ki; az Európai Népcsoportok Föderalista Uniója (FUEV) nem kormányközi szervezet pedig etnikai csoporton egy állam területén összefüggő vagy széttöredezett formában megtelepült etnikai közösséget ért.⁸

A kisebbség fogalmának meghatározására iránymutatóul szolgál az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 1993-ban elfogadott 1201-es Ajánlás, amely a következő módon definiálja a nemzeti kisebbségeket:

Olyan személyek csoportja egy államban, akik

⁵ Francesco Capotorti [1979]: Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN DOC E/CN.4/Sub.2./348./Rev.1. (1979)

⁶ Jules Deschènes [1985]: Proposal concerning a Definition of the Term „Minority”. UN DocE/Cn.4./Sub2./1985./31., 181. rész (1985).

⁷ Heintze, Hans-Joachim [1997]: Autonomy and Protection of Minorities under International Law. In: Günther Bachter: Federalism against Ethnicity? Verlag Rüegger, Zürich. p. 17.

⁸ Kovács Péter [1996]: A kisebbségek definíciójáról és a kisebbség-többség viszonyáról; Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Osiris Kiadó, Budapest. p. 47.

- a) az illető állam területén laknak és ennél fogva állampolgárok;
- b) hosszú távú, szilárd és tartós kötelék fűzi az illető államhoz;
- c) megkülönböztető etnikai, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkeznek;
- d) megfelelően reprezentatívak, noha számukat tekintve kevesebben vannak, mint az illető állam vagy régió lakosságának többi része;
- e) közös identitásuk elemei megőrzésének – ideértve kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük közös megőrzésének – vágya motiválja őket.⁹

A fent említett definíciókkal kapcsolatosan elmondható, hogy túlnyomó részt objektív szemléletű meghatározást adnak a kisebbségek fogalmának értelmezésére vonatkozóan. A kisebbség fogalmának pontos definiálásakor figyelembe kell venni, hogy a kisebbségi csoportoknak az objektív mellett szubjektív feltételeknek is meg kell felelniük. Objektív kritériumok a következők:

1. A kisebbséghez tartozó személyek az adott állam többségi lakosságához képest számszerűen kevesebben vannak és nincsenek domináns pozícióban, illetve
2. annak az államnak az állampolgárai, ahol élnek és etnikai, vallási vagy nyelvi jellegzetességgel rendelkeznek, amely az adott állam lakosságától különbözik.

Szubjektív feltételek közé tartozik a kultúra, a tradíció, vallás vagy a nyelv megőrzésére irányuló összetartozás és szolidaritás.¹⁰

Hangsúlyoznunk kell, hogy a nemzetközi jog által megfogalmazott fenti meghatározások elsősorban útmutatásként szolgálnak és semmiképpen sem kötelezőek jogilag az államokra nézve. Ebben a helyzetben fontos szempontot jelent, hogy az adott államban találjanak egy olyan meghatározást, amely az illető állam kisebbségi helyzetének igényeit szolgálja. Ennek a meghatározásnak értelemszerűen ki kell terjednie valamennyi csoportra, amelyet jogosan lehet nemzeti vagy etnikai

⁹ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvére tett, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre vonatkozó javaslat szövege. In: 1201-es Ajánlás az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való kiegészítő jegyzőkönyvről, 1993. február 1.

¹⁰ Heintze, Hans-Joachim [1997]: i.m. p. 81-82.

kisebbségnek tekinteni, vagyis ki kell zárnia valamennyi olyan csoportot, amely nem alkot nemzeti vagy etnikai alapú közösséget.

A kisebbségi jogok célja a kisebbségi lét és identitás védelme. Ezzel kapcsolatosan megfogalmazható az a kérdés, hogy védhető-e az identitás az egyéni kisebbségi jogokon keresztül, vagy pedig ehhez a kisebbségi jogok kollektív elismerésére is szükség van. A nemzetközi jog a közösségeket a védelem haszonélvezőinek és nem alanyainak tekinti. A kisebbségi jogokat egyéni és a csoport más tagjaival közösségben gyakorolt jogokként értelmezi. A jogok gyakorlása tehát más kisebbségi személyekkel való közösségben történik. Az európai államok többségének belső jogrendszere a kisebbségi autonómiát közösségi jogként fogja fel.¹¹

A kollektív jog – ebben az esetben maga a közösség a jogalany – a nemzetközi jogban a népek önrendelkezésének jogát jelenti, amelyet az ENSZ két emberi jogi egyezségokmánya is elismer.

Az önrendelkezés Gaetano Pentassuglia értelmezése szerint a legtöbb esetben függetlenséget jelent, melynek során a nép szabadon dönthet politikai státusáról (politikai rendszer szabad megválasztása, önálló állam létrehozásának joga) és magába foglalja a társulást már egy létező állammal is.¹²

Az önrendelkezés célja egyfelől a nemzeti kisebbségi csoportok követeléseinek kielégítése, másfelől pedig az állam létének, szuverenitásának és területi integritásának a védelme.

Snežana Trifunovska *Self-determination for minorities and indigenous people* című tanulmányában különbséget tesz a belső és a külső önrendelkezés között. A külső önrendelkezésen az emberek azon jogát érti, amellyel saját szuverenitásukat választják és szabadok mind a külső kényszer, mind pedig az idegen uralom tekintetében. Az önrendelkezés ezen formája egy szuverén állam létrejöttében nyilvánul meg a legközvetlenebbül. A belső önrendelkezés az államon belüli politikai döntéshozatalban való részvételt és a kormányzati rendszer szabad megválasztásának a jogát jelenti.¹³

¹¹ Hofmann, Rainer [1998]: *Minority Rights: Individual or Group Rights? A Comparative View on European Legal Systems*. German Yearbook of International Law 40. Duncker und Humboldt, Berlin, 1998. p. 357-382.

¹² Pentassuglia, Gaetano [2002]: *State, Sovereignty, Minorities and Self-Determination. A Comprehensive Legal View*. International Journal on Minority and Group Rights, 2002. 9. évf, p. 305.

¹³ Snežana Trifunovska [1997]: *Self-determination for minorities and indigenous people*. International Journal on Minority and Group Rights, 1997. Vol.5, No.2. p.182.

Az önrendelkezésnek gyakorlati jelentősége is van. Ma minden pluralista és demokratikus berendezkedésű államnak arra kell törekednie, hogy olyan mechanizmusokat alakítson ki, amelyek a nemzeti kisebbségek és a bennszülött népesség védelmét szolgálják. Trifunovska a kisebbségek érdekeinek védelmét szolgáló megoldási módozatok három formáját különbözteti meg:

1. Alkotmányos, törvényi szintű megegyezések, tényleges politikai és gazdasági részvétel.
2. Békéltető-, és megegyezési mechanizmus.
3. Különböző inter-etnikus kormányzati és nem kormányzati szinten lévő testületek felállítása, valamint olyan igazgatási hivatal létrehozása, amely a kisebbségi csoportokat érintő kérdésekkel foglalkozik (oktatás, egészségügy, foglalkoztatás, lakásügy).¹⁴

A fent említettek alapján megállapítható, hogy az önrendelkezés olyan fogalom, amely szorosan összekapcsolódik a nemzeti kisebbségek kérdéskörével. Az a kisebbség, amely az anyaállam testétől elszakadva él, attól a pillanattól, hogy kisebbségként tartja számon a nemzetközi jogközösség és a történelem, jogalanyisággal rendelkezik és egyben államalkotó tényező.

Erősen kétséges azonban, hogy a kisebbségi közösségnek van-e önrendelkezési joga a nemzetközi jog alapján. Az államok gyakorlata szerint ugyanis az önrendelkezési jog alanya maga a „nép”, amely az állam lakosságával azonos.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, valamint a Polgári és Politikai Jogokkal foglalkozó Egyezségokmánya a kisebbségek demokratikus döntéshozatali folyamatban való részvételét és az ezzel összefüggő jogok gyakorlását hangsúlyozza az önrendelkezési jog belső oldalának megvalósítása érdekében.¹⁵

A legnagyobb problémát tehát magának az önrendelkezés fogalmának a meghatározása jelenti, mivel számos nemzeti kisebbség és bennszülött csoport tarthat igényt arra, hogy „népnek” tekintsék. Az ilyen tágan értelmezhető kifejezés alapján azonban lehetetlen meghatározni, hogy kinek legyen önrendelkezési joga, és kinek nem.

¹⁴ Snežana Trifunovska [1997]: i.m. p. 192.

¹⁵ HRC Concluding Comments regarding Canada, Mexico and Norway. UN Doc. CCPR/C79 add. p. 105., 109 és 112.

Hasonló problémát jelent a kisebbségi autonómiának a nemzetközi jogi értelmezése, mivel az autonómiához való jog a nemzetközi dokumentumokban (lásd: Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, EBESZ koppenhágai dokumentuma, 2003-ban az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott 1334. számú határozat) csupán ajánlásként szerepel, ezért végrehajtása az államok számára nem kötelező.

Az önrendelkezés és az autonómia szorosan összekapcsolódó fogalmak, amelyek gyakran fedik is egymást. Az autonómia intézményrendszere azonban feltételezi az önrendelkezés meglétét. Az autonómia fogalmi keretei az önrendelkezés elvére épülnek, az elméleti keretet pedig kibővíti a politikai autonómia gyakorlati intézményrendszere.

I/II. A hazai és a nemzetközi szakirodalom autonómiával kapcsolatos álláspontja

Az autonómia fogalma a közösségi intézmények létesítését és fenntartását, a közösség által lakott területek igazgatását, a kisebbségek nyelvének és kultúrájának megőrzését, valamint a kisebbségi közösség tagjainak a politikai-gazdasági döntéshozatalban való részvételét foglalja magába.

Az 1985-ben aláírt Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 4 cikkének 3. bekezdése kimondja, hogy „a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania.” A dokumentum ugyan nem szól a kisebbségi öngazgatásról, de meghatározza a helyi önkormányzatok önálló döntési hatáskörét, működési szabadságát és pénzügyi szuverenitását.¹⁶

1990-ben az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet koppenhágai értekezletén elfogadott dokumentum meglehetősen homályosan fogalmazza meg a kisebbségi személyek autonómiához való jogát. Az EBEÉ dokumentum IV. fejezetének 35. szakasza szerint:

„A részt vevő államok tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a tényleges részvételhez való jogát a közügyekben, beleértve az ilyen

¹⁶ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, 4 cikk. In: A helyi önkormányzatok európai chartája / Council of Europe. - Strasbourg : CoE, 1997. – p. 11.

kisebbségek identitásának védelmével és előmozdításával kapcsolatos ügyekben való részvételt.”

„A részt vevő államok tudomásul veszik a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitása előmozdítására szolgáló feltételek védelme és megteremtése érdekében tett erőfeszítéseket azáltal, hogy – mint e célok elérésének egyik lehetséges eszköze – az érintett állam politikájával összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatásokat hozzanak létre, amelyek megfelelnek az ilyen kisebbségek specifikus történelmi és területi követelményeinek.”¹⁷

A dokumentum jelentősége, hogy az autonómiát a kisebbségi identitás megőrzéséül szolgáló eszköznek tekinti.

1999-ben az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának felkérése alapján készített Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony közéleti részvételét írják elő. Az Ajánlások III. része külön szól a területi és a nem területi önkormányzatiságról, a 19. bekezdés pedig a szubszidiaritás elvének érvényesítését javasolja a kormányok számára. A 20. bekezdés a specifikus történelmi és területi követelményeknek megfelelő helyi, regionális vagy autonóm igazgatás megteremtését tartalmazza összhangban a kisebbségi közösség érdekeivel. Meghatározza a központi kormány és a helyi autonóm szervek által gyakorolt hatásköröket. Az ajánlás az európai államok által biztosított autonómiák jó gyakorlatára hívja fel a kormányok figyelmét. A IV. rész 22. bekezdése pedig megállapítja, hogy az öngazgatási formáknak alkotmányos rendelkezéseken, vagy alaptörvényeken kell alapulniuk.¹⁸

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 2003-ban elfogadott 1334. számú határozat szerint az autonómia az unitárius és a föderatív államokban egyaránt alkalmazható modellt jelent. A 22. bekezdés alapján az autonómiára vonatkozó szabályokat Alkotmányban kell rögzíteni és folyamatos párbeszédre van szükség a központi állam és az autonóm hatóságok között. Biztosítani kell továbbá a helyi hatalmi szervek hatékony döntési jogkörét és pénzügyi önállóságát is.¹⁹

Az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Konferenciájának „Föderalizmus regionalizmus, helyi autonómia és a kisebbségek” címet viselő 52. számú határozata

¹⁷Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet koppenhágai dokumentuma, IV. fejezet 35 szakasz. In: Documents 1973-1997 / Organization for Security and Co-operation in Europe [elektronikus dokumentum]. - Prague : Office of the OSCE Secretariat, 1998.

¹⁸Organization for Security and Co-operation in Europe. The Secretary General. Annual Report 1999 (1 December 1998 – 31 October 1999). on OSCE activities In: http://www.osce.org/publications/sg/2000/03/14113_282_en.pdf, p. 56-57.

¹⁹Resolution 1334 (2003) Positive experiences of autonomous regions for conflict resolution in Europe. In: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/ERES1334.htm>

a körülményeknek megfelelő kisebbségi önkormányzatok megteremtését hangsúlyozza. A 43. számú ajánlás pedig „A területi autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről” szól, amely garantálja a kisebbségek hatékony politikai részvételét és földrajzi határainak tiszteletben tartását.”²⁰

A fent említett ajánlások ellenére úgy gondolom, hogy az autonómia kérdésében az államok magatartását nagyfokú tartózkodás jellemzi. Ennek alapvető oka az, hogy az államok az autonómiában a saját területi integritásuk és szuverenitásuk veszélyeztetését látják. Másrészt pedig, ha egy állam már megadta az autonómiát akkor értelmetlennek tartja, hogy ezzel a kérdéssel nemzetközi összefüggésben is foglalkozzon.

A hazai (Gerencsér Balázs, Hévizi Józsa, Juhász Albin, Kardos Gábor, Kovács Péter) és a nemzetközi szakirodalom (Gaetano Pentassuglia, Lapidoth Ruth, Markku Suksi, Otto Kimminich) egyöntetű véleménye, hogy az autonómia kialakítása során az állam területi integritását tiszteletben kell tartani.

A különböző autonómiakoncepciók (korlátozott vagy belső önrendelkezésen alapulnak) tehát nem veszélyeztethetik az államok szuverenitását és területi integritását, valamint kielégítő módon kell, hogy rendezzék az érintett csoport követeléseit.

Az autonómia nemcsak intézményes keretet, hanem eszközt is jelent, amelyet annak érdekében használnak fel, hogy tiszteletben tartsák a kisebbségi csoport jogait és érdekeit. Az autonómia kialakítása során a kisebbségek biztosítékot kapnak arra, hogy a kisebbségi közösséget érintő ügyek intézése esetén akarattuk ellenére nem születik döntés (vagy a kisebbségek maguk döntenek, vagy pedig hozzájárulnak ahhoz a döntéshez, amelyet az állam hoz, ahol számbelileg alulmaradnak a domináns helyzetben lévő etnikummal szemben).

A modern polgári társadalmakban – a történelmi tapasztalatoknak megfelelően – az autonómia kétféle módon jött létre:

1. Azokban az országokban, ahol korábban az egyházi vagy a területi autonómia megadásával biztosították a kisebbségek kollektív jogainak gyakorlását, ott a polgári állam maga kezdeményezte az autonómia intézményrendszerének

²⁰ Kisebbségpolitikai döntés-előkészítő tanulmányok sorozat. In: Az Európa Tanács kisebbségvédelmi vonatkozású ellenőrző rendszerének kialakulása és eddigi működésének értékelése, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, 1998/6. szám, p. 11.

kiepítését. A központi állam átfogó törvényi szabályozással biztosította a helyi adókra és jövedelmekre épülő, valamint az adott régió parlamentjének felelős, kormányszatnak alávetett független közigazgatást továbbá nyelvtörvénnyel garantálta a kisebbségi nyelv használatát.

2. Azon országokban, ahol az etnikai alapú autonómia nem alakulhatott ki a múltban, mert az államot alkotó többségi nemzet törvényhozása nem ismerte el a kollektív jogok gyakorlását, ott az autonómia hosszú polgárjogi harc eredményeként, a hatalom decentralizálásával valósulhatott meg. E harc formái a következők voltak:

- Lázadások, felkelések a feudális kötelezettségek (helyi adók) növelése ellen.
- Szabadságharc, ha a társadalmi feszültségek és az etnikai elnyomás az egész kisebbség szembenállását váltotta ki.
- A saját egyházszervezeten belül az anyanyelv használatának joga, valamint a XVI. századtól meginduló Biblia-fordítások ösztönzőleg hatottak az anyanyelv fejlődésére.
- Önálló kulturális szervezetek felállítása az anyanyelv és az anyanyelvű irodalom ápolása érdekében a XIX. század meghatározó szellemi irányzatainak – nacionalizmus és liberalizmus – hatására.
- A kisebbség gazdasági szervezeteinek, vállalkozásainak megerősödésével finanszírozni tudta politikusait és nemzeti pártjaikat.
- Az általános választójog eredményeként az elnyomott és a gazdaságilag fejletlen kisebbségek saját nemzeti szervezeteket alapítottak és bekapcsolódtak azokba a polgárjogi küzdelmekbe, amelyek a kisebbségi jogok elismerésért folytak. A századfordulón a parlamenti mandátumhoz jutott kisebbségi képviselők az autonómia valamely formájának megvalósítása érdekében önálló nemzeti pártokat hoztak létre.²¹

Hangsúlyoznunk kell, hogy a mai modern államokban az autonómia összhangban a szubszidiaritás elvével a közigazgatás decentralizálásával és a hatalom megosztásával valósulhat meg. Ebben az esetben (lásd: Dél-Tirol, Skócia, Wales, Baszkföld és Katalónia autonómiáját) az ipar, a mezőgazdaság, a kereskedelem, a

²¹ Hévizi Józsa [2001]: Autonómia-típusok Magyarországon és Európában. Püski Kiadó, Budapest, p. 186-188.

környezetvédelem, az egészségügy, az oktatás irányítása a helyi parlamentnek felelős kormányzat vagy helyi – választott – önkormányzat hatáskörébe tartozik. Az adott területen beszedett adó túlnyomó része a központi állam által a helyi szervekre átruházott feladatok ellátása miatt helyben marad. A külpolitika, az igazságszolgáltatás terén viszont továbbra is a központi állam rendelkezik kizárólagos kompetenciával.

Az autonómia megteremtése során - egységes szempontrendszert figyelembe véve - az alábbi tényezők megléte szükséges:

- a kisebbségi érdekérvényesítést biztosító intézményrendszer;
- a kisebbség által lakott terület megfelelő gazdasági teljesítőképessége;
- a nemzeti kisebbség erős regionális hovatartozása (etnikai tudat);
- az intézményrendszer működőképessége;
- a működéshez szükséges erőforrások; valamint
- a politikai és társadalmi erők közötti konszenzusra az autonómia kérdését illetően.

A hazai (Bognár Zoltán Levente, Gerencsér Balázs, Hévizi Józsa, Juhász Albin, Kardos Gábor és Kovács Péter) és a nemzetközi szakirodalom (Gaetano Pentassuglia, Lapidoth Ruth, Markku Suksi, Otto Kimminich) az autonómia-modelleket formai és tartalmi szempont alapján kategorizálja. Formai szempontból az autonómiákat aszerint osztályozhatjuk, hogy területi vagy pedig személyi alapon állnak. A területi autonómia-megoldások esetében elterjedt még az államszerkezet, valamint a közigazgatási rendszert érintő ismérvek alapján való csoportosítás. Fontos kritériumot jelent az autonómia-megoldások alapját képező törvények jellegének vizsgálata is.

Tartalmi szempontból az autonómia különböző típusai aszerint osztályozhatók, hogy a hatáskörök kizárólag kulturális vagy pedig a politikai szférát érintik.

Az autonómia tartalmát döntő mértékben meghatározza az a tény, hogy az autonómia mindig egy olyan egyensúlyt jelent, amely az állam és a nemzeti vagy kulturális identitás kifejeződése között jött létre.²² Illeszkednie kell egyrészt az államok szuverenitását védelmező értékeihez, másrészt a kisebbségek identitás-védelmező követeléseire.

²²Heintze, Hans-Joachim [1999]: On the Legal Understanding of Autonomy. In: Markku Suksi: On the Entrenchment of Autonomy. Kluwer Law International, London-Haga-Boston, p. 151.

Az autonómia esetében meghatározó fontosságú tényező a központi állam által a helyi autonóm szervre átruházott törvényhozói kompetenciák terjedelme, vagyis arra való képesség, hogy az átruházott törvényhozói hatáskörök által egyedül dönthessen a régió törvényeiről.

A kisebbségi autonómiához való jog elvi szintű elismerését követően a törvényhozónak meg kell határoznia azokat a területeket, amelyeken a kisebbség politikai vagy kulturális intézményein keresztül kizárólagos vagy központi állammal megosztott hatáskörrel rendelkezik. Ezek alapján terjedelme szerint politikai és kulturális autonómiát különböztethetünk meg.

1. Táblázat. Autonómia-modellek osztályozása és tipizálása

Formai kritériumok alapján			Tartalmi kritérium alapján		
	Területi autonómia	Személyi autonómia	Politikai autonómia	Kulturális autonómia	Funkcionális autonómia
Autonómia-jogok alanya	illető ország egy részét kormányzó testület (helyi parlament).	kisebbségi közösséghez való tartozás.	kisebbség által megválasztott törvényhozó szerv.	kisebbségi közösség által megválasztott döntéshozói szervek.	Magánjogi (szakszervezet) v. közjogi (kereskedelmi kamara) intézmény.
Autonómia kialakításának feltétele	terület és a rajta élő csoport közötti kapcsolat megléte.	Adott kisebbség csekély területi kötöttsége és két vagy több szomszédos országban ugyanaz a kisebbség tartózkodik	adott területen élő kisebbség rendelkezzen politikai érdek-érvényesítés-hez szükséges intézmény-rendszerrel.	kisebbségi csoporthoz való tartozás és a kisebbség által meghatározott csoportnak jogi személyiséggel kell rendelkeznie.	
Autonómia célja	A nemzeti kisebbségek nyelvi, politikai és kulturális jogainak (identitásának) megőrzése, valamint gazdasági, politikai döntéshozatalban való részvételének biztosítása.				
Közös elemek	Kulturális identitás megőrzésének (beleértve anyanyelv használata a köz- és magánéletben, közigazgatásban és igazságszolgáltatásban) biztosítása. Kisebbség érdekeinek védelme oktatás és kultúra területén.				

	Önkormányzást biztosító intézményrendszer megléte politika, gazdaság, oktatás és kultúra területén.				
Különbség	Lakhelytől való függés.	Etnikai hovatartozástól való függés.	Többséget kell alkotni egy adott területen.	Lakhelyhez való kötődés helyett etnikai csoporthoz való kötődés.	
Példák autonómia-modellekre	Dél-Tirol, Baszkföld és Katalónia, Korzika.	Dánia, Észtország, Finnország és Szlovénia.	Friuli-Venezia-Gulia, Szicília, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige.	Svédországi és finnországi lappok, dániai németek és németországi dánok.	Dániában élő német, finnországi és svédországi lapp kisebbségek.

Markku Suksi On the Entrenchment of Autonomy /Az autonómia körülbástyázásáról/ című munkájában szoros összefüggést feltételez a kisebbségek autonómiájának mértéke és az alaptörvények formája, illetve jogi státusa között.

A fő kérdés a szerző szerint az, hogy a kisebbségeknek módjában áll-e megakadályozni az autonóm státus megvonását vagy pedig nem. A megszüntetés korlátai két forrásból eredeztethetőek; belső jogi, vagy külső, azaz nemzetközi jogi rendelkezésekből.

Suksi a hatalom-átruházás és az autonómiák körülbástyázásának hat kategóriáját különbözteti meg.

Az első kategória a regionális körülbástyázás, melynek során szükség van az entitás jóváhagyására az autonóm területre vonatkozó jogszabályok módosításánál. A szerző különbséget tesz az erős és a gyenge körülbástyázás között és megjegyzi, hogy kisebbségvédelmi autonómia esetén ez a megoldás nagyon hatékony eszközt jelent.

A második kategória a speciális körülbástyázás, melyhez az autonómiára vonatkozó jogszabályok módosításával kapcsolatos speciális eljárások tartoznak.

A harmadik kategória az általános körülbástyázás, ezekben az esetekben az állam alkotmányába foglalt explicit rendelkezések szabályozzák az autonómiára vonatkozó törvények módosítását.

A negyedik kategóriát a féláltalános körülbástyázás alkotja. Idetartoznak azok a megoldások, ahol az alkotmány nem tartalmaz ilyen vonatkozású rendelkezéseket, de sarkalatos törvények által elvontan szabályozzák a törvénymódosítást.

Az ötödik kategóriát a nemzetközi körülbástyázás képezi, melynek alapját egy szerződésben nem rögzített megegyezés képezi.

A hatodik kategóriát a szerző szerződésalapú körülbástyázásnak nevezi, amelyet nemzetközi jogi értelemben vett szerződés garantál.²³

Az autonómiát mind a belső, mind a külső jog létrehozhatja. A belső jog alkotta autonómiára az a jellemző, hogy az adott állam jogalkotója hozza létre az autonómiát. „Ezt az aktust a nemzetközi jog tudomásul veszi, sőt üdvözli.”²⁴

Autonómia a közigazgatás decentralizálásával nemzetközi szerződés alapján is létrejöhet. Ebben az esetben a többségi nemzet állama és a kisebbség anyaországa között megkötött államközi szerződés erősíti meg az autonómia létét és intézményrendszerét (lásd: Dél-Tirol német lakosságának és Schleswig-Holstein dán nyelvű kisebbségének autonómiája).

A külső vagy nemzetközi jog alapján létrehozott autonómiák alapulhatnak:

- kétoldalú szerződéseken (Åland-szigetek, Dél-Tirol);
- egyoldalú nemzetközi jogi aktusokon (például Nemzetek Szövetsége idején Albánia és Irak);
- nemzetközi közösség döntése (nemzetközi szervezet, főleg ENSZ-határozat) alapján Eritrea autonómiájának megerősítése 1952-ben vagy iraki kurd lakosság védelme, valamint délszláv biztonsági övezetek kialakítása.²⁵

A kisebbségek elhelyezkedését szem előtt tartva általában kétféle autonómia-modell alakult ki a történelem során: a területi és a személyi elvű autonómia.

A *területi autonómia* egy állam bizonyos területének az ezen a területen többségben élő kisebbséghez tartozók által megvalósított önkormányzását jelenti a közigazgatási, oktatási, kulturális és vallási kérdésekben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom illetékességeinek az adott területen való gyakorlása által. A területi autonómia célja, hogy az állam többségi lakosságától eltérő, de egy adott térségen belül többségben lévő nemzeti közösség számára biztosítsa azokat az eszközöket, melyek segítségével ki tudják fejteni és meg tudják őrizni saját közösségi identitásukat.

²³ Markku Suksi [1999]: On the Entrenchment of Autonomy. Kluwer Law International, London-Hága-Boston, p. 151.

²⁴ Kovács Péter [1997]: Az autonómia a nemzetközi jogban. Magyarország 2000 konferencia, Budapest.

²⁵ Lapidoth, Ruth [1997]: i.m. p. 36.

A területi autonómia esetén meghatároznak és sajátos jogokkal ruháznak fel egy kisebbség által lakott területet. A területi autonómiának akkor van értelme, ha a kisebbség többséget alkot az adott területen. Ha ez az előfeltétel nem teljesül, akkor a kisebbség kisebbség marad ezen a területen és nem használhatja ki a demokratikus intézményeket nyújtotta előnyöket.

A területi autonómia esetében az autonómia-jogok alanya egy, az illető ország területének egy részét kormányzó testület. Az autonómia-jogokból való részesedésre azok jogosultak, akik egy bizonyos területen laknak. A kisebbségi területi egységnek rendelkeznie kell egy döntéshozatali és a végrehajtó hatalom ellenőrzésére képes képviseleti szervvel (parlamenttel). A parlamentet az illető terület, valamennyi, az általános szabályok szerint szavazati joggal rendelkező lakosának kell megválasztania. Amennyiben a kisebbség többséget alkot az adott területen, akkor a saját érdekei szerint cselekedhet az autonóm területen és kihasználhatja a helyi autonóm szervek által nyújtott lehetőségeket.

Minden területi egységnek és egy adott kisebbség védelmében létrehozott autonóm területnek is valamennyi lakos érdekét kell szolgálnia. Az országos parlament választási körzeteit úgy kell kialakítani, hogy az autonóm területeken megválasztott képviselők ne csak a terület, hanem a kisebbség képviselői is legyenek.²⁶

Amennyiben a parlament egy második területi vagy helyi egységet képviselő házzal rendelkezik, abban az esetben a kisebbséget területe képviselheti. A területi autonómia, amely a kisebbség politikai intézményesülésének formájában nyilvánul meg az illető kisebbség képviselőjeként értelmezhető. A területi adminisztráció általános funkcióján túl a kisebbségi területi autonómiának rendelkeznie kell a kulturális identitás megőrzését biztosító hatalommal. A területi autonómiának a feladata az oktatás, a kulturális ügyek irányítása, valamint a kisebbségi közösség és az egyházi hatóságok viszonyának a meghatározása. A kisvállalkozásokra, hagyományos iparágakra és a mezőgazdaság támogatására épülő hatalmi szervezet pedig elősegítheti a kisebbségi közösség előnyös gazdasági helyzetének a megőrzését, továbbá lehetővé teheti az autonómia számára, hogy a kisebbség igényeinek megfelelően garantálja az adott területen élő népesség általános jólétét.²⁷

²⁶Georg Brünner – Herbert Küpper [2005]: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről, Rejtjel Kiadó, Budapest, p. 387-389.

²⁷Georg Brünner – Herbert Küpper [2005]: i.m. p. 391.

A területi-politikai autonómia-megoldások formájukat tekintve a következő kategóriákba sorolhatók:

Az első kategóriát a bizonyos fokú nemzetközi személyiséggel és a szuverenitás bizonyos fokával rendelkező kormányzati entitások képezik. Ez a kategória a semleges államokat, protektorátusokat, nemzetköziesített területeket foglalja magába (például Amerikai Egyesült Államokhoz társult Mikronézia, Marshall-szigetek és Palau).

A második kategóriába a nemzetközi jogi személyiséggel nem rendelkező tagállamok tartoznak.

A konföderációval ellentétben a föderációk tagállamai nem rendelkeznek nemzetközi jogi személyiséggel és a nemzetközi jog szempontjából nem számítanak szerződésképes feleknek. A világon ma 25 föderatív államszerkezetű ország van, melyek a következők: Amerikai Egyesült Államok, Argentína, Ausztrália, Ausztria, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Brazília, Comore-szigetek, Kanada, Dél-Afrika, Egyesült Arab Emirátusok, Etiópia, India, Malajzia, Mexikó, Mikronézia, Németország, Nigéria, Oroszország, Pakisztán, Spanyolország, St. Kitts és Nevis, Szerbia-Montenegró, Svájc és Venezuela.

Etnikai föderációról akkor beszélünk, ha egy állam esetében az entitás földrajzi határai leképezik az etnikai határokat. A fent említett 25 ország közül Belgium, Bosznia-Hercegovina, Kanada, Dél-Afrika, Egyesült Arab Emirátusok, Etiópia, India, Malajzia, Nigéria, Oroszország, Pakisztán, Szerbia-Montenegró és Svájc tekinthető etnikai föderációnak.

A hatalmat a központi állam és a tagállamok együttesen birtokolják hatáskörük pedig alkotmányban biztosított.²⁸

²⁸ Bognár Zoltán Levente: Autonómiák világszerte: az önállóság formai és tartalmi követelményei 1-2, In: Magyar Kisebbség, 2006/1-2. szám, p. 298-312 és p. 321-331.

2. Táblázat. Etnikai föderációk a világon

	Entitás	Állam	Autonómia alsóbb szinten
1.	Flandria	Belgium	Német közösség
2.	Vallónia		
3.	Bosznia és Hercegovina Föderáció	Bosznia-Hercegovina	Posavina Nyugat-Hercegovina Canton 10
4.	Szerb Köztársaság		
5.	Tagállamok	Dél-Afrika	
6.	Afar	Etiópia	
7.	Gambela		
8.	Harari		
9.	Oromia		
10.	Somali		
11.	Andhra Pradesh	India	Szövetségi szinten elismert törzsek
12.	Arunachal Pradesh		
13.	Assam		
14.	Bodos		
15.	Gujarat		
16.	Gurkaland		
17.	Jammu és Kashmir		
18.	Karnataka		
19.	Maharashtra		
20.	Manipur		
21.	Meghalaya		
22.	Mizoram		
23.	Nagaland		
24.	Orissa		
25.	Punjab		
26.	Sikkim		
27.	Tamil Nadu		
28.	Tripura		
29.	Uttar Pradesh		
30.	Nunavut	Kanada	
31.	Québec		Cree-Naskapi
32.	Tagállamok	Malajzia	
33.	Tagállamok	Nigéria	
34.	Balochistan	Pakisztán	
35.	North-West Frontier Province		
36.	Punjab		
37.	Sindh		
38.	Bern	Svájc	
39.	Fribourg		
40.	Genf		
41.	Graubünden		
42.	Jura		
43.	Neuchâtel		
44.	Ticino		
45.	Vaud		
46.	Valais		
47.	Szerbia	Szerbia-Montenegró	Vajdaság, Koszovó
48.	Montenegró		

Forrás: Bognár Zoltán Levente: Autonómiák világszerte: az önállóság formai és tartalmi követelményei 1-2, In: Magyar Kisebbség, 2006/1-2. szám, p. 309-310.

A harmadik kategóriát a szűkebb értelemben vett autonómiák, az önkormányzatok alkotják, amelyen belül két típust különböztethetünk meg: az állam adminisztratív szerkezetébe (az állam adminisztratív rendszerébe illeszkedő területi önkormányzatok közül megemlíthető Korzika Franciaországban, Friuli-Venezia Giulia, Szardínia, Szicília, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige Olaszországban, Katalónia, Galícia, Baszkföld és a Baleári-szigetek Spanyolországban) és az állam adminisztratív szervezetébe nem illeszkedőt (például Palesztína Izraelben, Gagauzia Moldáviában és Atlanti-parti közösségek Nicaraguában). Ez utóbbi megoldások közül beszélhetünk mezo- vagy településszintű helyi önkormányzatokról.

A helyi és a területi önkormányzatok formáját, terjedelmét figyelembe véve az egyes államok eltérő megoldási modelleket alakítottak ki. A legfelső, központi és a legalsó, települések szintjén a területi önkormányzatok mezoszintje található, amely a helyi szintek fölérendeltje vagy mellérendeltjeként működik és a központi vagy pedig a helyi érdekeket szolgálhatja.

Az egyes államok közigazgatási rendszerei a területi önkormányzatok beosztása alapján a következőképpen csoportosíthatók.

- 1) Területi önkormányzatokat nem működtető államok (például: Szlovénia, Ausztria landjai és a svájci kantonok).
- 2) Egyszintű területi önkormányzati beosztású unitárius államok. Az unitárius államok esetében nem beszélhetünk a központi hatalom és a régiók közötti hatalommegosztásról. A szuverenitást az állam területén kizárólag egyetlen hatalmi központ gyakorolja (például: Finnország).
- 3) Többszintű területi önkormányzati beosztásúaknak nevezzük azokat az államokat, amelyek a települések és a központ szintje közé több helyi szintet építenek be. A települések csoportját magukba foglaló kisebb entitásokat regionális szintű egységek fogják át és mindkét szint önkormányzattal rendelkezik. Ilyen típusú közigazgatási rendszerekre példaként említhető Belgium, Franciaország, Olaszország és Spanyolország.

A központ, a területi és a helyi önkormányzatok között történő vertikális hatalommegosztás terjedelmét tekintve számos államban eltérhet egymástól.²⁹

²⁹ Bognár Zoltán Levente: i.m. p. 310-311.

3. Táblázat. Az állam adminisztratív rendszerébe illeszkedő autonómiák

	Autonóm entitás	Állam / Tagállam	Autonómia alsóbb szinten
1.	Posavina	1. Bosznia és Hercegovina Föderáció (Bosznia-Hercegovina)	
2.	Nyugat-Hercegovina		
3.	Canton 10		
4.	Åland-szigetek	2. Finnország	
5.	Korzika	3. Franciaország	
6.	Nei Mongol	4. Kína	
7.	Ningxia		
8.	Guangxi		
9.	Xinjiang Uighur		
10.	Xizang (Tibet)		
11.	Hong Kong		
12.	Makaó		
13.	Taiwan (de facto állam)		
14.	Gagauzia		
15.	Atlantico Norte		
16.	Atlantico Sur	5. Moldova	
17.	Friuli-Venezia Giulia	6. Nicaragua	
18.	Szardínia		
19.	Szicília	7. Olaszország	
20.	Valle d'Aosta		
21.	Trentino-Alto Adige		
22.	Bolzano/Bozen		Bolzano/Bozen
23.	Katalónia		
24.	Galícia		
25.	País Vasco / Baszkföld		
26.	Baleári-szigetek	8. Spanyolország	
27.	Kanári-szigetek		
28.	Aran-völgy		Aran-völgy

Forrás: Bognár Zoltán Levente: Autonómiák világszerte: az önállóság formái és tartalmi követelményei 1-2, In: Magyar Kisebbség, 2006/1-2. szám, p. 321-322.

A magyar nyelvű szakirodalom hagyományosan centralizált, decentralizált és dekoncentrált közigazgatási rendszerek típusait különbözteti meg.

A centralizált közigazgatási rendszerekben a települési és mezosztintú önkormányzatok hatáskörei korlátozottak, minden nagyobb horderejű ügyben a központi hatalom jogosult dönteni. Az önkormányzatok közvetlenül a központi állami szerveknek alárendelten működnek.

A decentralizált közigazgatási rendszerek esetében érvényesül a szubszidiaritás elve, mivel a központi állam az önkormányzatokat döntési és végrehajtási hatáskörökkel ruházza fel a közigazgatási egységeket érintő kérdések terén.

A dekoncentrált közigazgatási rendszereknél a központ nem ruházza át a hatalmat az önkormányzatokra, hanem meghatározott feladatokkal bízza meg a helyi szerveket.

4. Táblázat. Az állam adminisztratív szerkezetébe nem illeszkedő autonómiák

	Autonóm entitás	Állam / Tagállam	Autonómia alsóbb szinten
1.	225 őslakos törzs és falu	1. Amerikai Egyesült Államok	
2.	Feröer-szigetek	2. Dánia	
3.	Grönland		
4.	Észak-Írország	3. Egyesült Királyság	
5.	Skócia		
6.	Wales		
7.	Isle de Man		
8.	Rotuma	4. Fidzsi	
9.	Muszlin Mindanao	5. Fülöp-szigetek	
10.	Abház Autonóm Köztársaság	6. Grúzia	
11.	Acharis Autonóm Köztársaság		
12.	Adzsara		
13.	Aruba	7. Hollandia	
14.	Holland Antillák		
15.	n.a.	8. Indonézia	
16.	Kurdisztán	9. Irak	
17.	Palesztína	10. Izrael	
18.	Cree-Naskapi	11. Québec (Kanada)	
19.	Óslakosok – n.a.	12. Ontario (Kanada)	
20.	Óslakosok – n.a.	13. Yukon (Kanada)	
21.	Sechelt indián törzs	14. DNY-British Columbia (Kanada)	
22.	n.a.	15. Kazahsztán	
23.	San Blas (Kuna Yala)	16. Panama	
24.	Bougainville	17. Pápua Új-Guinea	
25.	Vajdaság	18. Szerbia (tagállam)	
26.	Koszovó		
27.	Gorno-Badakhshan	19. Tadzsikisztán	
28.	Zanzibár	20. Tanzánia	
29.	Krím Autonóm Köztársaság	21. Ukrajna	
30.	Karakalpakstan	22. Üzbegisztán	

Forrás: Bognár Zoltán Levente: Autonómiák világszerte: az önállóság formai és tartalmi követelményei 1-2, In: Magyar Kisebbség, 2006/1-2. szám, p. 317-318.

Az angolszász szakirodalom részben terminológiai, részben szemléletbeli különbségek miatt a közigazgatási rendszerek következő típusait sorolja fel:

1. A decentralizációt, amely a közigazgatási szerepköröket érintő hatalomnak a központi kormány hatásköréből az alsóbb szintekre való átruházását jelenti.

Az angol nyelvű irodalom megkülönbözteti a politikai, adminisztratív, pénzügyi, piaci és a területi decentralizációt.

2. A politikai decentralizáció fogalmát, amely azt jelenti, hogy a központ meghatározott kérdésekben átengedi a törvényhozó hatalmat az alacsonyabb szinten működő közigazgatási egységeknek, a hatalmat pedig a helyileg megválasztott képviselők gyakorolják.
3. Az adminisztratív decentralizációt, amely a hatalom és a szerepkörök szervezeti és funkcionális megoszlására vonatkozik a központi állam és a helyi szervek között.
4. A delegációt, amely dekoncentrációnál nagyobb fokú decentralizációt fejez ki és a központi hatalom átruházza a döntéshozói és igazgatási hatásköreit a központi kormánynak nem alárendelt, de annak felelősséggel tartozó szervéhez.
5. A devolúció fogalma alatt a szakirodalom a politikai decentralizációt is magába foglaló döntéshozatali, pénzügyi és igazgatási jogkörök átruházását érti.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a területi autonómia nem jelent megoldást valamennyi kisebbségi problémára. Nem szabályozhatja a kisebbségi kérdések védelmét és a helyi képviselőt más helyeken, például a kisebbségi nyelv használatát saját területén kívül. Ezekre a problémákra a kollektív jogok, valamint a személyi autonómia jelenthet megfelelő megoldást.³⁰

A *személyi autonómia* nem a területet, hanem magát a kisebbségi közösséget ruházza fel érdekképviselői és igazgatási jogosítványokkal bíró intézményrendszerrel. Ebben az esetben az autonómia alapját az teremti meg, hogy az egyének szabadon vállalják az adott nemzeti kisebbséghez való tartozásukat.

Lapidoth Ruth véleménye szerint „a személyi autonómia nagy előnye a területivel szemben, hogy kizárólag egyéni választástól függ, míg a területi autonómia azokra is vonatkozik, akik ki szeretnének maradni belőle.”³¹

A kisebbségek személyi elvű autonómiája hatékony kisebbségvédelmi megoldást jelent elsősorban akkor, ha a kisebbség szórványban él, és területi alapon nincs módja arra, hogy megszervezze a szükséges intézményeket.

³⁰Georg Brünner – Herbert Küpper [2005]: i.m. p. 392.

³¹Lapidoth, Ruth [1997]: i.m. p. 39.

Hans-Joachim Heintze On the Legal Understanding of Autonomy című tanulmányában a nem területi autonómia három formáját különbözteti meg:

1. A kulturális autonómiát, amelynek során a kisebbségi közösség választott szervei átveszik a központi államtól a kultúrájuk és nyelvük megőrzéséhez szükséges igazgatási jogosítványokat és intézményeket. A kulturális autonómia a nyelvre, az oktatásra és a hagyományok megőrzésére vonatkozó jogokat foglalja magába. Az oktatási intézmények pedig meghatározó szerepet játszanak a nemzeti kisebbségek fennmaradása szempontjából. A szerző példaként az észtországi, lettországi, szlovéniai, magyarországi kisebbségeket, finnországi lappokat és svédeket, norvégiai és svédországi lappokat, dániai németeket, németországi dánokat és szorbokat, a dél-tiroli ladinokat, a belgiumi németeket érintő megoldásokat említi.
 2. A személyi autonómiát, amely kizárólag a kisebbségi csoporthoz való tartozás elvén alapul. Az autonómia jogának gyakorlása tehát nem egy adott területhez, hanem az etnikai hovatartozáshoz kötődik, lakhelytől függetlenül. Ebben az esetben a kisebbségi közösség széles körű jogosítványokkal rendelkezik politikai, gazdasági, szociális, nyelvi, vallási, kulturális és oktatási ügyekben. A személyi autonómia egyik legfontosabb követelménye, hogy a kisebbség által meghatározott csoportnak jogi személyiséggel kell rendelkeznie. Személyi elvű autonómia-megoldásra példaként Dánia, Észtország, Finnország és Szlovénia említhető.
 3. A funkcionális autonómiát, amely azt jelenti, hogy az autonómia jogokat egy magánjogi intézmény hordozza. Mivel a személyi autonómia egy kisebbséghez tartozó egyénekhez kapcsolódik, ezért az autonómia jogalanynak egy olyan intézménynek kell lennie, amely magába foglalja a kisebbség tagjait. Az egyénekből álló, érdekeiket megjelenítő nem területi jogi egység elterjedt példája a szövetség, amely lehet magánjogi (szakszervezet), illetve közjogi (kereskedelmi kamara vagy egy egyházi szervezet). Funkcionális autonómiára jó példa a Dániában élő német, valamint a finnországi és svédországi lapp kisebbségek, amelyek oktatási és kulturális kérdésekben magánjogi intézményekkel rendelkeznek.
- Számos nyugat-európai jogrend ugyanis lehetővé teszi, hogy meghatározott feltételek mellett közhatóságot magánszemélyekre, valamint szervezetekre

ruházzanak. A magánjog hatálya alatt létrehozott és működő személyi autonómia azonban felruházható közhatósági jogosítványokkal is.³²

5. Táblázat. Személyi elvű autonómia-megoldások a világon

	Etnikumok és nemzeti kisebbségek	Ország
1.	németek	1. Belgium
2.	oroszok	2. Észtország
3.	ukránok	
4.	fehéroroszok	
5.	finnek	
6.	németek	
7.	svédok	
8.	zsidók	
9.	svédok	3. Finnország
10.	lappok	
11.	frízek	4. Hollandia
12.	oroszok – n.a.	5. Lettország
13.	oroszok – n.a.	6. Litvánia
14.	bolgárok	7. Magyarország
15.	romák	
16.	görögök	
17.	horvátok	
18.	lengyelek	
19.	németek	
20.	örmények	
21.	románok	
22.	rutének	
23.	szerbek	
24.	szlovákok	
25.	ukránok	
26.	dánok	8. Németország
27.	szorbok	
28.	frízek	
29.	lappok	9. Norvégia
30.	magyarok	10. Szlovénia
32.	olaszok	
33.	lappok	11. Svédország

Forrás: Bognár Zoltán Levente: Autonómiák világszerte: az önállóság formái és tartalmi követelményei 1-2, In: Magyar Kisebbség, 2006/1-2. szám, p. 327.

A személyi autonómiában tehát részt vehet bárki, aki az adott közösség tagja kíván lenni. A közösség intézményeket hozhat létre az adott állam törvényei által meghatározott kereteken belül.

A személyi autonómia alanyának nem kell feltétlenül egyetlen szervezetnek vagy társulatnak lennie. Egyszerre különböző területeken működő egymástól független társulások, szervezetek és intézmények is felruházhatók autonóm hatáskörökkel.³³

³² Heintze, Hans-Joachim [1998]: On the Legal Understanding of Autonomy. In: Markku Suksi: Autonomy: Applications and Implications. Kluwer Law International, London-Haga-Boston, p.15.

³³ Georg Brünner – Herbert Küpper [2005]: i.m. p. 394-400.

A területi autonómiához hasonlóan a személyi autonómiát egy kisebbség érdekeinek képviselete és megvalósítása érdekében hozzák létre. Az autonómiának az oktatás és a kultúra területén kell megfelelő hatáskörrel rendelkeznie.

A személyi autonómia általában iskolákat, kulturális és társadalmi intézményeket, valamint azokhoz csatlakozó társulásokat fog működtetni.

Megállapíthatjuk, hogy a személyi autonómiával lényegesen kisebb a „többségi nemzet” ellenállása, mint a területi autonómia esetén. Személyi autonómiát elsősorban etnikai, kulturális, vallási és nyelvi kisebbségeknek (például: Svédországban és Finnországban élő lappok, németországi dánok és dániai németek) biztosítanak. A személyi elvű autonómia kialakításának előfeltétele, hogy:

1. az adott kisebbség csekély területi kötöttséggel rendelkezzen és
2. több szomszédos országban ugyanaz a kisebbség tartózkodjon.

Valamennyi autonómia-modell számára (területi és személyi autonómia) megfelelő pénzügyi háttérrel kell biztosítani annak érdekében, hogy az autonóm testület rendelkezzen gazdaságpolitikája érvényesítéséhez szükséges eszközökkel. A pénzügyi háttér megvalósítható az adókievetés jogának biztosításával, azonban ez a megoldás gazdasági egyenlőtlenségek kialakulásához vezethet, ha az adórendszer és a kamatlábak jelentősen különböznek az ország többi részétől. Jobb megoldást jelent, ha a központi állam pénzügyi forrásait alkotmányban garantálják (lásd: Katalónia és Baszkföld esetét, ahol a spanyol állam alkotmányban rögzítette a pénzügyi források elosztását). Ebben az esetben viszont az autonóm régiók költségvetése a központi kormányzathoz kötődik.

Elmondható, hogy egy többnemzetiségű országban mindig a konkrét viszonyok döntenek el, hogy a területi vagy pedig a személyi autonómia modelljét kell alkalmazni. Alapvető fontosságú kérdés azonban a helyi autonóm intézmények által gyakorolt hatáskörök és a központi állam jogkörének elhatárolása alkotmányban vagy törvényben az esetleges hatásköri összeütközés elkerülése érdekében.

I/III. Az autonómia fogalmának biztonságpolitikai percepciója

A huszadik század végén az államközi kapcsolatok rendszerének ártértékelése miatt felértékelődött a biztonság fogalma. A biztonságot hagyományosan kizárólag

külpolitikai kérdésként – katonai-diplomáciai ügyként kezelő – értelmezés háttérbe szorult, és a nem katonai jellegű (például etnikai és regionális konfliktusok) tényezők jelentősége pedig egyre inkább előtérbe került.³⁴

A kutatás során lényeges kérdésnek tartom a nemzetközi közösség autonómiával kapcsolatos magatartásának vizsgálatát. Míg az egyetemes emberi jogok, a demokratizálódási folyamat és a piacgazdaság tekintetében a nemzetközi közösség álláspontja egyértelmű, addig az autonómia vonatkozásában magatartása kétértelműnek tekinthető. Ez abban nyilvánul meg, hogy nem száll síkra nyíltan az autonómia, mint a kisebbségi sors összetett rendezését szolgáló jogintézmény mellett.

A nemzetközi közösség autonómiával szembeni ambivalens magatartása megfigyelhető az autonómia intézményének egyes esetekben biztonsági kérdésként való kezelésében. Abban az esetben, ha egy kisebbség fellázad és szecesszióra törekszik – lásd koszovói albánok –, akkor az autonómia elősegítheti a kisebbségi követelések mérséklését és a térségben a stabilitás megőrzését. Ezzel kapcsolatban megfogalmazható az a feltételezés, hogy az autonómia biztosítása a stabilitás megteremtését tekinti elsődleges szempontnak.

Hipotézis: Amennyiben az autonómia az adott államon belül a kisebbségi és a többségi társadalom támogatottságát élvezzi, akkor hozzájárulhat a kisebbségi követelések mérsékléséhez és a stabilitás megőrzéséhez.

A biztonságpolitikai alapú megközelítés szerint az autonómia meghatározó szerepet játszik a nemzetiségi konfliktusok békés úton történő rendezésében és elősegíti a térség stabilitását. Az autonómia kiépülése ugyanis kölcsönös engedmények elfogadását feltételezi: a többség lemondását a homogén nemzetállam megteremtéséről, s a kisebbségét, mely lemondva az elszakadásról elfogadja, hogy nemzeti kisebbségként él az adott állam területén.

A többségi társadalom részéről a kisebbségi közösség nyelvi-politikai és kulturális jogait biztosító autonómia kiépítésének előfeltétele a többségnek autonómiával kapcsolatosan megfogalmazott félelmeinek a feloldása. A többségnek ugyanis meg kell értenie, hogy egy más kultúrájú közösség nem jelent veszélyforrást és nem

³⁴ Kardos Gábor [2007]: Kisebbségek: konfliktusok és garanciák. In: A nemzeti kisebbségek és a biztonság, Gondolat Kiadó, Budapest, p. 24-35.

fenyegeti az ő identitását, valamint az állam etnokulturális jellegét. Amennyiben egy kulturális identitás veszélyben van, akkor az nem a többségi társadalom tagjait, hanem magát kisebbségi közösséget érinti.

A kisebbségi kultúrákat elsősorban az asszimiláció veszélyezteti a legjobban. Az a feltételezés, hogy a kisebbség asszimilálja a többséget szinte képtelenség. A legmegfelelőbb megoldás az lenne, ha a kulturális identitást úgy alakítanák ki, hogy az a másikat nem zárna ki a politikai közösségből.³⁵

A többségi kultúrának, amely önmagát az általános politikai kultúrával azonosítja, el kell válnia tőle, hogy minden polgár egyenlő módon azonosíthassa magát országa politikai kultúrájával, így kialakulhasson az alkotmányos patriotizmus.³⁶

Hangsúlyoznunk kell, hogy az autonómia megvalósítása fokozatos lépések során, egy hosszabb folyamat keretében történik. Az autonómia kiépülése gyakran politikai-jogi reformokhoz és folyamatos szabályozáshoz kapcsolódik. Minden autonómia-modell felállítása során a többségi és a kisebbségi elit közötti folyamatos párbeszédre van szükség. A tárgyalások keretében elfogadott dokumentumok pontosan rögzítik a teljes egészében a kisebbségnek átadott hatásköröket, továbbá azokat, ahol az állammal együtt dönt a kisebbség.

A többségi és a kisebbségi társadalom között alkotmányos tárgyalások keretében kialakított autonómia rendszere a megfelelő alkotmányos garanciákkal és önkormányzati jogosítványokat biztosító intézményrendszerrel (lásd: spanyol és katalán autonómia rendszere) együtt hatékony eszközt jelent a kisebbségi közösség identitásának megőrzése szempontjából.³⁷

Amennyiben az autonómia-modellek élvezik az adott államon belül az érintett csoportok hallgatólagos egyetértését, akkor felmerül az a kérdés, hogy vajon valamennyi autonómatípus teljes mértékben biztosítja-e a kisebbségek kollektív jogait. Feltételezésem ezért az autonómia-modellek és a kisebbségek kollektív jogainak kapcsolatára vonatkozik.

³⁵Jutila Matti: Desecuritizing Minority rights: Against Determinism. Security Dialogue, 2006. 37. évf. 2. sz. p. 180-181.

³⁶Habermas, Jürgen [2001]: The Postnational Constellation: Political Essays. Cambridge, Polity Press, p. 74.

³⁷Az alkotmányos tárgyalások keretében elfogadott autonómia-modellre a legkézenfekvőbb példa a spanyol és a katalán autonómia, amely az államot alkotó nemzeti kisebbségek nyelvi, politikai és kulturális jogainak figyelembevételére épül. A spanyol Alkotmány a katalánokat, a baszkokat és a galíciaiakat történelmi nemzetiségként ismeri el és széles körű önkormányzáshoz való jogot biztosít számukra.

Hipotézis: Valamennyi autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

A hazai (Bognár Zoltán Levente, Gerencsér Balázs, Juhász Albin, Kardos Gábor és Kovács Péter) és a nemzetközi szakirodalom (Hans-Joachim Heintze, Lapidoth Ruth, Markku Suksi, Michael Keating, Otto Kimminich) tapasztalatai alapján megállapítható, hogy minden autonómia-modell (területi vagy személyi elvű autonómia) a kisebbségek nemzeti identitásának, kulturális és történelmi hagyományainak megőrzését szolgálja. Az autonómia tehát a kisebbségi identitás megőrzésének egyik legfőbb eszköze.

Az autonómia esetében lényeges szempontnak számít az önkormányzás megléte, amely biztosítja a kisebbségi közösség politikai döntéshozatali folyamatban való részvételét. Az intézményrendszer emellett lehetővé teszi a kisebbségek számára nyelvi, politikai és kulturális jogaik hatékony képviselését és érvényesítését.

Minden autonómiaforma (területi, személyi elvű és kulturális autonómia) kialakítása során figyelembe kell venni a központi állam érdekeit is, mivel az önrendelkezés ezen formája nem veszélyeztetheti az állam területi egységét sem de iure, sem de facto. Az autonómia megszerzése során arra kell törekedni, hogy az állam területi integritásának és szuverenitásának tiszteletben tartása mellett az érintett közösség jogait kielégítően rendezzék. Ennek során alkotmányban vagy pedig törvényben rögzítik a kisebbségek alapvető emberi és szabadságjogait, a nyelvi, kulturális és történelmi hagyományaik megőrzéséül szolgáló intézményeket, valamint politikai döntéshozatalban való részvételüket. Biztosítani kell továbbá az autonómia intézményrendszerének fenntartásához és működtetéséhez szükséges pénzügyi háttérrel is.

A fent említett hipotézis tesztelésére az alábbi állítaspárokat használok fel, megvizsgálva az autonómia-modellek állam stabilitására és a kisebbségek kollektív jogainak megőrzésére gyakorolt hatását.

I.)

Minden autonómia-modell elősegíti az adott államon belül a térség stabilitását.

Egyetlen autonómia-modell sem segíti elő az adott államon belül a térség stabilitását.

Minden autonómia-modell elősegíti az adott államon belül a térség stabilitását.

Némely autonómia-modell nem segíti elő az adott államon belül a térség stabilitását.

Egyetlen autonómia-modell sem segíti elő az adott államon belül a térség stabilitását.

Némely autonómia-modell elősegíti az adott államon belül a térség stabilitását.

Némely autonómia-modell nem segíti elő az adott államon belül a térség stabilitását.

Némely autonómia-modell elősegíti az adott államon belül a térség stabilitását.

II.)

Minden autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Egyetlen autonómia-modell sem biztosítja teljes mértékben a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Minden autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Némely autonómia-modell nem biztosítja teljes mértékben a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Egyetlen autonómia-modell sem biztosítja teljes mértékben a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Némely autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Némely autonómia-modell nem biztosítja teljes mértékben a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Némely autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

A kutatás szempontjából döntő fontosságúnak tartom az autonómia és az állam stabilitása, valamint a kollektív jogok közötti kapcsolat részletes vizsgálatát. A minden és egyetlen autonómia-modell állításpárokkal ugyanakkor a kutatás során nem kívánok foglalkozni. Az elemzés elsősorban az autonómia-modellek állam stabilitására és a kisebbségek kollektív jogaira gyakorolt hatásának értékelésére, valamint a katalán autonómia tapasztalatainak vizsgálatára irányul.

Némely autonómia-modell nem segíti elő az adott államon belül a térség stabilitását.

Némely autonómia-modell elősegíti az adott államon belül a térség stabilitását.

Némely autonómia-modell nem biztosítja teljes mértékben a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Némely autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

A kisebbségi probléma megoldása és megfelelő módon való kezelése nagymértékben függ attól, hogy az állam, amelynek területén a nemzeti kisebbségek élnek, mennyire nyitottak és elkötelezettek a tényleges rendezésben. A megbékélési folyamatot természetesen a többség és a kisebbség politikai kultúrája és megegyezési készsége is befolyásolja.

Az autonómia kialakítása során ezért négy tényezőt kell figyelembe venni: a földrajzi elhelyezkedést, a népességet, a kulturális eltéréseket, és a már létező intézményeket. A kisebbségnek meg kell győznie a központi kormányzatot, hogy ő kisebbségként élt az állam egy bizonyos területén, gyakorolta a saját oktatási, nyelvi, vallási és kulturális szokásait, és olyan saját intézményei vannak, amelyeket a teljes kisebbség, vagy akár a központi kormányzat, vagy egy nemzetközi szervezet is elismer.

Ugyanakkor azon autonómia-modellek, melyek kialakítása során nem vették teljes mértékben figyelembe a kisebbségi közösség kollektív jogait és nem rögzítették ezen jogokat egy alkotmányban vagy egy törvényben, abban az esetben az autonómia működőképessége megkérdőjelezhető. Ha a kisebbségi közösség jogait nem biztosítják alkotmányos eszközökkel, akkor az etnikai csoport hivatkozhat az önrendelkezés jogára (például: koszovói albánok), annak érdekében, hogy alkotmányos változások történjenek az államban vagy, hogy kiválás útján

nemzetközi megoldást találjon. A kiválás viszont veszélyezteti az állam területi egységét és egyben biztonságpolitikai kockázatot jelent nem csak az adott állam, hanem a szomszédos térségek számára is.

Az autonómia célja egy olyan intézményrendszer megteremtése, amely szükségtelenné teszi a szeparatizmus bármely formájának megnyilvánulását.

A kisebbségi közösséget megillető jogosítványok alkotmányban való rögzítésével és az autonómia biztosításával ugyanis elkerülhetővé válnak az állam területi integritását veszélyeztető elszakadási törekvések. Vogel Sándor megfogalmazása szerint „egy önmagát biztonságban érző, létében nem fenyegetett népcsoport lehet csak lojális az államával szemben, és ennél fogva nem fog elszakadásra törekedni. Az autonómia elve összeegyeztethető a területi integritás elvével.”³⁸ Az önrendelkezés legmagasabb fokának a megteremtésével a nemzeti kisebbség ténylegesen saját sorsának meghatározója lesz, miközben az állam szuverenitása továbbra is sértetlen marad.

Az autonómia-modellek kialakítása során ezért meg kell találni azt a helyes eljárást, amely mind az állam központi vezetését, mind a kisebbségként élő csoportot kielégíti. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a tárgyalásos úton, a többség és a kisebbség közötti konszenzus eredményeként elfogadott autonómia-berendezkedések működnek a leghatékonyabban. A tárgyalásos útra a legjobb példa a spanyol demokratikus átalakulás, amely „egyfajta racionális átmenetként” jellemezhető. Ez nem csupán a politikai rendszer kiépítésének szükségessége és a nemzetiségi kérdés rendezése körül kialakult konszenzuson alapult, hanem az elit állandó alkujának és alkalmazkodásának folyamatán. Spanyolországot így méltán nevezhetjük a „modern elitek által kieszközölt rendezés modelljének.”³⁹ Ebben kulcsszerepet játszott a nemzetiségi követelések befogadása és kezelése. A befogadás és kezelés alkotmányos szabályozás útján, valamint fokozatos intézményi reformokon keresztül valósult meg, miközben sikerült a „jog uralmát” fenntartani, és ezzel elkerülhetővé vált a fennálló törvényesség felbomlása.

Az autonómia-modellek közül a spanyol autonóm közösségek rendszere és a katalán autonómia (alkotmányos és intézményi keretek garantálásával) képezi azt a

³⁸ Vogel Sándor: A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában. Külpolitika, 1996. 3-4. szám, p. 209.

³⁹ Gunther, Richard [1992]: Spain: The very Model of Modern Elite Settlement. In: John Higley – Richard Gunther: Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe, Cambridge University Press, p. 38-80.

megoldási módozatot, amely a leghatékonyabban szolgálja a spanyol államot alkotó nemzetiségek nyelvi, politikai és kulturális jogainak megőrzését.

A katalán regionális autonómia kialakulásának ugyanakkor történelmi előzményei voltak, amelyet a kutatás során nem lehet figyelmen kívül hagyni. A következő fejezetben célom a katalán regionális autonómia és intézményrendszerének történeti-politológiai aspektusból való bemutatása. Az elemzés során megvizsgálom a Generalitat⁴⁰ létrejöttének körülményeit és a katalán intézmények fejlődésének dinamikáját, valamint a spanyol demokratikus átalakulás folyamatát és annak Katalán Autonóm Községre vonatkozó hatásait.

Fontos szempontnak tartom a spanyol és a katalán Alkotmány történeti-jogi és politológiai vizsgálatát is, mivel az Alapcharta által létrehozott autonóm közösségek és a központi állam egyensúlyára épülő autonómia-modell példaértékű megoldásnak számít a világon. Az autonómia ezen formája lehetővé tette, hogy Spanyolország a nemzetiségi kérdést átfogóan rendezze, így az ibériai ország nemzetiségi konfliktusok nélkül csatlakozhatott az Európai Unióhoz.

II. FEJEZET

Egy európai példa: A katalán regionális autonómia és kialakulásának történeti háttere

A katalánok Spanyolország északkeleti részét (Aragóniát, Andorrát, Baleáriszigeteket, Katalóniát és Roussilont) lakják. Katalónia négy autonóm közösségre osztható: az aragón, a katalán, a valenciai autonóm közösségre és a baleáriszigetekre. Mindegyik autonóm közösség nyelvi, politikai és kulturális értelemben véve speciális státussal bír. Katalónia autonómiájáról az 1978. december 6-án népszavazással is megerősített spanyol alkotmány és a spanyol törvényhozás (Cortez) által elfogadott „Katalónia autonómiájáról szóló Alaptörvény” rendelkezik.

⁴⁰ Katalóniában Generalitatnak nevezik magát az autonóm intézményrendszert, amely a regionális kormányt, a parlamentet és az elnököt foglalja magába.

A spanyol alkotmány 151 cikkelye pedig nagyfokú autonómiát biztosít a valenciai autonóm közösség és a baleári-szigetek számára.

Katalónia mintegy 32000 négyzetkilométernyi területtel és 8 millió lakossal Spanyolország egyik leggazdagabb régiójának tekinthető, mivel az autonóm tartomány a bruttó nemzeti össztermék (GDP) 20%-át, az ipari termelés 24%-át, valamint a külkereskedelem 30 %-át adja. A spanyol központi állam bevételeinek 24 %-a szintén Katalóniából származik. Az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritás alapján számolva meghaladja a közösségi átlag 120 százalékát és az autonóm tartomány gazdasági értelemben véve az Európai Unió leggyorsabban fejlődő régiói közé tartozik Baden-Württemberg, Lombardia és Piemont után. A katalán gazdaság hagyományos húzóágazata az ipar mellett a szolgáltatási szektor, ezen belül főleg a turizmus, amely az elmúlt két évtizedben látványos fejlődésnek indult.

Katalónia politikai autonómiája egészen a középkorig vezethető vissza és az autonóm intézményrendszernek közvetlen történelmi előzményei voltak.

A Katalán Autonóm Közösség saját önkormányzati szervezettel (elnökkel, parlamenttel, regionális kormánnyal) rendelkezik, amelyet évszázadok során sikerült megőrizni a katalán - Aragón (1283-1516) és a spanyol uralkodóház (1516-1808) központosító törekvései ellenére.⁴¹

A katalán regionális autonómia történeti fejlődését tekintve – hosszabb-rövidebb megszakításokkal – négy szakaszra osztható.

1. A középkorra és a kora újkorra, amely a VIII. századtól egészen a XVIII. század elejéig tartott. Ebben az időszakban került sor a Katalán és Aragón Királyság megalapítására, és a katalán rendi gyűlés (parlament), valamint a kormányzó és végrehajtó feladatokat ellátó Generalitat kiépítésére.
2. A spanyol örökösödési háborút lezáró utrechti (1714) békeegyezmény és az azt követő, egészen a XIX. század végéig tartó időszak Katalóniában az abszolút monarchia győzelmét és a központosított intézményrendszer kiépítését jelentette. 1716-ban a madridi központi kormány által bevezetett Nueva Planta (Új Terv)⁴² megszüntette a középkor folyamán felállított

⁴¹ Valandro, Franz [2002] A nations of nations: nationalities' policies in Spain, Lang, Frankfurt am Main, p. 53-54.

⁴² A Nueva Planta programját a madridi központi kormány 1716-ban hirdette meg. Ennek értelmében V. Fülöp felszámolta Katalónia autonóm intézményeit a Generalitatot, a parlamentet és a nemesség képviselőiből álló Braçot. A spanyol uralkodó az abszolutista kormányzás gyakorlatát honosította

Generalitatot és a katalán parlamentet, így Katalónia elveszítette politikai és igazgatási autonómiáját.

Az 1812-ben elfogadott cádizi alkotmány névlegesen helyreállította a Generalitatot, de ezt a szervet kizárólag egyházi vezetők irányították és továbbra is a spanyol állam hierarchikus egyszemélyi irányítása alatt állt.

3. A spanyol központosított monarchia rendszerét köztársasági államberendezkedés követte (1931-1936), amely az 1931. december 9-én elfogadott Alkotmány értelmében újból felállította a Generalitatot és biztosította a katalánok számára a politikai autonómiát. A második köztársaság (1931-1936) rövid életűnek bizonyult, mivel 1936-ban kitört a spanyol polgárháború, amely a Francisco Franco vezette Falangista Nemzeti Mozgalom győzelmével ért véget. Franco katonai csapatai 1939 márciusában elfoglalták Barcelonát és felszámolták a katalán autonómia minden (elnök, kormány, parlament) intézményét. Megtiltották a katalán nyelv és nemzeti szimbólumok (zászló, himnusz) használatát is. Az 1939 és 1975 között tartó időszokról elmondható, hogy a Franco-rezsim a spanyol államot alkotó nemzetiségek erőszakos elnyomására épült továbbá a spanyol nyelv dominanciáján alapuló államberendezkedést épített ki.
4. A katalán történelem negyedik szakaszát Franco 1975. november 20-án bekövetkezett halála utáni időszak jelentette, amely felölelte az 1977 és 1982 között végbemenő demokratikus átalakulást és alkotmányozás folyamatát, valamint az 1979-ben a Katalán Autonóm Község nyelvi-politikai és kulturális jogait elismerő alkotmány elfogadását, továbbá az 1980. március 20-án megtartott első szabad parlamenti választást. A katalán alapcharta Katalónia számára Baszkfölddel együtt széles körű önkormányzáshoz való jogot biztosított és helyreállította az autonóm közösség intézményrendszerét.⁴³

meg Katalóniában, a közigazgatás élére kormányzót nevezett ki és a katalán helyett a kasztíliait tette meg hivatalos nyelvvé.

⁴³ Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya. In: http://www10.gencat.cat/president/AppJava/es/lainstitucio/01_historia_generalitat.jsp

II/I. A Generalitat létrejöttének történelmi előzményei a VIII. századtól 1714-ig

A Római Birodalom (476), majd a vizigót állam bukását (711) követően a mórok hódították meg Hispániát (710-732). A hódítás olyan mértékű volt, hogy 732-ben Martell Károlynak kellett megküzdenie Poitiers-nél a mór seregekkel. I. Alfonz Asztúria királya erős határvidéket létesített a frankokkal határos körzetekben, így itt továbbra is fennmaradt a katolikus uralom. Nagy Károly (768-814) frank uralkodó ellenőrzése alá vonta Barcelonát és környékét, ezért ezen a területen egy frank határvidék jött létre. Nagy Károly uralkodását követő trónviszályok a körzet grófságainak függetlenedési törekvéseit segítették elő, melynek következtében önállóvá vált Barcelona, Vich és Gerona grófsága. 847-ben Szörös Wilfred gróf megalapította a Barcelonai grófságot.⁴⁴

A katalán regionalizmus gyökerei a kora középkorig vezethetők vissza, mivel a régiók eltérő ütemű fejlődése a spanyol és a katalán történelem állandó jelenlévő sajátossága volt. A regionalizmus a középkor folyamán a központi állammal szembenálló grófságokat és hercegségeket jelentette. A katalán nemzet és államépítés már a XII. század folyamán megkezdődött. IV. Ramón Berengár (1113-1162) Barcelona grófja (1131-1162) 1137-ben feleségül vette Petronila aragóniai királynőt (1135-1174), s ezzel Aragónia hercege lett (1137-1162). Az uralkodó Katalóniát egyesítette Aragóniával. A Katalán és az Aragón Királyság 4 területet foglalt magába: Aragóniát, Katalóniát, Baleári-szigeteket és Valenciát. Minden egyes tartomány saját intézményrendszerrel (parlament, kormányzószerv) rendelkezett. A katalán rendi gyűlést (Corts Generals de Catalunya) először I. Jakab uralkodása alatt (1213-1276) hívták össze. A rendi gyűlés feladata a király által kezdeményezett törvények jóváhagyása és kihirdetése, valamint az adók megszavazása volt. A katalán cortez ülésein a papság, a katonaság és a nemesség küldöttei vettek részt. Ebben az időszakban a társadalom többi csoportja (kézművesek, parasztság és városi lakosság) még nem rendelkezett önálló képviseléssel.⁴⁵

⁴⁴ Gerencsér Balázs – Juhász Albin [2001]: A kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések). Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, p. 86.

⁴⁵ Domonkos Endre [2006]: Katalónia, mint regionális autonóm közösség –egy európai példa - In: <http://www.telekiintezet.hu/kulpol/kiadvany>. TLI Tanulmányok, Foreign Policy Papers.

A rendi gyűlések összehívásáról kizárólag az uralkodó dönthetett. Amennyiben a király a rendi gyűlést összehívta, akkor annak ülésén valamennyi rendnek kötelezően részt kellett vennie. Az uralkodó először előterjesztette a rendeknek főbb javaslatait és felvázolta általános politikai elképzeléseit. A rendek ezt követően reagálhattak a király által felvetett kezdeményezésekre, majd sor került a rendek tanácskozására, melynek során minden egyes rend (papság, katonaság, nemesség) külön-külön ülésezett. A határozatokat konszenzussal fogadták el. A rendi gyűlés ülészakájának a végén az uralkodó ünnepélyes keretek között szentesítette az elfogadott határozatokat.

A rendi gyűlések hosszabb-rövidebb megszakításokat figyelembe véve hónapokig, de akár egy évig is eltarthattak.

A Generalitat, amely az Általános Képviselők Tanácsának (Diputación del General) intézményéből alakult ki a középkor folyamán elsősorban kormányzói és végrehajtói feladatokat látott el. A Generalitathoz tartozott a Katalán - Aragón királyság egész területe, a katalán hercegség, valamint Roussilon megye és Szardínia szigete. Az Általános Képviselők Tanácsa emellett az adóbehajtás ellenőrzéséért és a királyi kincstár igazgatásáért is felelt.

1283-ban III. Nagy Péter (1276-1285) megerősítette a Tanács adózás terén eddig gyakorolt jogait és az alkotmányos rendelkezések elfogadását a három rend, a nemesség, a papság és a katonaság hozzájárulásához kötötte. Péter király uralkodását belső konfliktusok és hódító háborúk jellemezték. A katalán uralkodó ugyanis intenzív terjeszkedő politikát folytatott a Mediterrán-térség irányába, melynek során a XIII. század végére elfoglalta a Szicíliát és Cerdeñát. Az uralkodó költséges háborúinak finanszírozása miatt létfontosságú volt a rendek anyagi támogatásának további biztosítása.

1359-ben IV. Péter (1336-1387) és a rendek között megkötött megállapodásnak megfelelően a papság és a nemesség képviselőiből álló parlamenti bizottságot állítottak fel, amely eleinte ad hoc intézményként működött. Feladata a királlyal történő konzultáció elősegítése és az adók megszavazása volt.⁴⁶

1362 és 1363 között a montsói rendi gyűlés, 1364 és 1365 között pedig a barcelonai-lleidai-gironai udvar adót vetett ki a külkereskedelemre Aragóniában,

⁴⁶ Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya. Antecedentes históricos.
In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents/antecedents2.htm>

Katalóniában és Valenciában. Az uralkodó a külkereskedelemre kivetett adók révén többletbevételhez jutott, ami lehetővé tette a hódító háborúk miatt eladósodott királyi udvar pénzügyi helyzetének konszolidálását.

A rendek a középkor folyamán arra törekedtek, hogy kivegyék a király hatáskörébe tartozó adóbehajtási jog feletti ellenőrzést. A királyi udvarnak viszont az adóbevételek biztosítása érdekében szüksége volt a rendek állandó támogatására.

A XIV-XV. században az Általános Képviselők Tanácsa az uralkodó pénzügyeinek irányítása mellett az egyik legfontosabb képviseleti szervvé vált. 1410-ben a barcelonai dinasztia kihalt,⁴⁷ és a közel 2 évig tartó trónviszály végül a Caspe-i megállapodás megkötésével (1412), valamint I. Antequera-i Ferdinánd hatalomra kerülésével ért véget (1412).

Antequera-i Ferdinánd uralkodása alatt (1412-1416, Trastámara-dinasztia) a király megszilárdította a katalán autonóm intézményeket és megerősítette a nemesség kiváltságait. Az Általános Képviselők Tanácsát kezdetben a rotáció elve alapján a rendi gyűlés által megválasztott 3 tag és 3 könyvelő irányította. Emellett sor került még a királyi hivatalnokok közötti peres ügyekkel és adóbehajtásért felelős szerv felállítására is.

1413-tól a királyi udvar kibővítette az autonóm intézmény jogkörét az igazságszolgáltatás, a védelempolitika és az uralkodói törvények felügyelete terén. A király gyakori távolléte, illetve munkájának akadályoztatása miatt helyi kormányzót neveztek ki Katalóniában. A helyi kormányzó intézménye teremtette meg később a Generalitat autonómiájának alapját.

II. Öreg János (1458-1479) uralmát a központosító tendenciák megerősödése és polgárháborúk sorozata jellemezte. A király 1461-ben megállapodást kötött a rendekkel, hogy a Generalitat jogköreit tiszteletben tartja. A rendek ennek megfelelően összehívták az Általános Képviselők Tanácsának ülését és kinevezték a Generalitat 6 képviselőjéből és 3 könyvelőjéből álló, összesen 27 tagú testületet, amelyben minden egyes rend (papság, nemesség és polgárság) arányosan képviseltette magát. Az uralkodó azonban nem tartotta be a rendekkel kötött megállapodást és kísérletet tett az autonóm intézmény jogköreinek megnyirbálására. A rendek válaszul megvonták II. Jánostól a királyi címet és 1462-ben nyílt lázadás

⁴⁷ A Barcelonai-ház utolsó uralkodója I. Emberséges Márton volt, aki 1410-ben trónörökös nélkül halt meg. A király halála alapul szolgált 1412-ben a Caspe-i egyezmény megkötéséhez, melynek értelmében I. Antequera-i Ferdinánd (Trastámara-dinasztia) került hatalomra.

tört ki a katalán lakosság részéről az abszolút uralkodó ellen. A polgárháborúban a rendek II. Jánost Katalónia ellenségévé nyilvánították és keményen ellenálltak az abszolutista törekvéseknek. II. János végül XI. Lajos francia királlyal lépett szövetségre, a francia uralkodó pedig Rosellót és Cerdañát adta a katalán uralkodónak cserébe. A polgárháborúból, amely 1472-ben ért véget végül I. János portugál király unokája, V. „Portugál” Péter került ki győztesen.

Az új uralkodó helyreállította a katalán hercegség intézményrendszerét beleértve a Generalitat kinevezés, adóbeszedés területén gyakorolt jogait.

II. Ferdinánd (1479-1516) 1481-ben Barcelonában tartott rendi gyűlésen kötelezettséget vállalt a katalán alkotmány rendelkezéseinek és az autonóm intézményrendszer jogköreinek tiszteletben tartására. A király beszédében hangsúlyozta, hogy „keveset érnek törvényeink és az alkotmány, ha mi és a tisztségviselőink nem tartjuk be az előírásokat”.⁴⁸

II. Ferdinánd 1492-ben feleségül vette Kasztíliai Izabellát és egyesítette a két tartományt; Kasztíliát és Aragóniát, létrehozva ezzel az egységes spanyol államot. A kasztíliai központosító törekvések a 15. század végétől megerősödtek, ezért a katalán autonóm intézmények jogköreit megnyirbálták. Az abszolutista rendszer egyre kevésbé függött az Általános Képviselők Tanácsának pénzügyi hozzájárulásaitól, ezért a központi kormány arra törekedett, hogy függetlenítse magát ezen intézménytől. A katalán rendek természetesen elleneztek a központi hatalom befolyásának Katalóniára történő kiterjesztését.⁴⁹

Az inkvizíció intézményének bevezetése miatt konfliktus alakult ki a katolikus uralkodó és a katalán lakosság között. II. Ferdinánd átalakította a Katalán Legfelsőbb Bíróság és a Százak Tanácsának intézményét. Bevezette a titkos szavazást annak érdekében, hogy az egyházi képviselőkől álló testület tagjainak megválasztása során elkerülje az oligarchikus vezetés hatalomra jutását. A törvénysértéssel és panaszjelzással kapcsolatos ügyeket pedig a Legfelső Királyi Bíróság hatáskörébe utalták. Ez az intézmény ugyanakkor a jogegyenlőség súlyos megsértését jelentette, mivel az abszolút uralkodó nem ítélt el a királyi tisztviselőket.

⁴⁸Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya. Redirección y despliegue de la administración, 1472-1593.

In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents/antecedents5.htm>

⁴⁹Domonkos Endre [2006]: Katalónia, mint regionális autonóm közösség –egy európai példa - In: <http://www.telekiintezet.hu/kulpol/kiadvany/>. TLI Tanulmányok, Foreign Policy Papers.

A 16. század folyamán V. Károly (1516-1556) és II. Fülöp⁵⁰ (1556-1598) spanyol abszolutizmusa elől Katalónia, Aragóniával, Andalúziával és Valenciával együtt a rendiség bástyái mögé igyekezett bújni. Az udvar a rendteremtés érvével fellépve Katalóniát a központi állam rendszerébe akarta beolvasztani. Erre az időszakra jellemző volt, hogy a spanyol uralkodók egyre ritkábban (I. Károly uralkodása alatt 5 évente, II. Fülöp alatt pedig szinte alig) hívták össze a rendi gyűléseket. A katonaság viszont fontos szerephez jutott az ország egységét veszélyeztető lázadások felszámolásában és a közrend megeremtésében.⁵¹

1585-ben a központi kormány megerősítette a Generalitat feletti ellenőrzési jogát. Felállítottak egy 18 tagú bizottságot is, amelynek feladata a döntéshozatal mellett a rendi gyűlések által elfogadott döntések figyelemmel kísérése volt.

A 16. század végén a Generalitatot 3 parlamenti képviselőből és 3 könyvelőből álló szerv irányította, amely az egyházi vezetők mellett a nemesség tagjaiból állt.

A közigazgatás irányításának központja Barcelona lett, a legfelső igazgatási feladatokat egy főtitkár, valamint egy könyvelésért felelős személy végezte.

Ugyanakkor a Generalitat állandó helyi képviselői szerveit is fokozatosan kiépítették, melynek eredményeként a király fennhatósága alá tartozó területeken 234 városi és települési önkormányzat jött létre.

A rendek mindvégig egységesek voltak és ellenálltak a madridi udvar központosító törekvéseivel szemben.

1599 és 1665 közötti időszakban a spanyol uralkodók és a rendek között több alkalommal nyílt konfliktusra került sor. III. Fülöp (1598-1621) és IV. Fülöp (1621-1665) uralkodása alatt tovább folytatódott a madridi udvar központosítás megvalósítását szolgáló törekvése, amely Katalóniát is közvetlenül érintette. A spanyol világbirodalom gazdasági és hatalmi helyzete azonban folyamatosan hanyatlott, a tengerentúli spanyol gyarmatokat pedig Anglia és Hollandia foglalta el.

⁵⁰ V. Károly és II. Fülöp a Habsburg dinasztia uralkodói voltak. V. Károly Kasztíliai Izabella és II. Ferdinánd aragóniai király gyermeke volt. 1516-1556 között Spanyolország, Nápoly és Szicília királya, 1519-1556 között pedig német-római császár volt. V. Károly uralkodása alatt a Spanyol Birodalom magába foglalta az újvilág nagy részét, a Nápolyi-Szicíliai kettős királyságot, továbbá Burgundiát és Flandriát. Anderle Ádám [1992]: Spanyolország története, Móra Ferenc Könyvkiadó, Budapest, p. 82-83.

II. Fülöp V. Károly német-római császár fia volt, 1556-ban a Habsburg- Birodalom felosztása után apja az ő javára mondott le a spanyol trónról. Uralkodását a belső lázadások mellett Portugália és Anglia elleni háborúk töltötték ki. 1588-ban a spanyol hadiflotta „Nagy Armada” megsemmisítő vereséget szenvedett el a Francis Drake admirális vezette angol flottától.

⁵¹ Gerencsér Balázs – Juhász Albin [2001]: i.m. p. 86.

III. Fülöp (1598-1621) Katalónia élére kormányzókat és főkapitányokat nevezett ki, akik ugyan felesküdték a katalán alkotmányra, de a gyakorlatban a központi hatalom érdekeit szolgálták. A tartomány élére kinevezett kormányzók önkényes hatalomgyakorlásával szemben széles körű ellenállás bontakozott ki a katalán rendek részéről. 1599-ben a rendek immár ötödik alkalommal tagadták meg az adófizetést az abszolút uralkodónak. A rendek központi hatalommal szembeni ellenállását a Generalitat is támogatta, amely törvénytelennek nyilvánította a király által követelt adókat. A közbiztonság állapotának romlása és az egyre jobban elszaporodó bűnözés miatt a Generalitat úgy döntött, hogy önálló katonai erőket állít fel Katalónia szárazföldi és tengerparti területének védelmére. A katalán partok megvédése érdekében a Generalitat hadiflotta felállítását rendelte el, a kormányzók a hadihajókat túlnyomórészt katonai csapatok szállítására használták fel.⁵²

IV. Fülöp (1621-1665) hatalomra jutását követően – minisztere, Olivarez tanácsára - Spanyolország a Habsburg birodalom szövetségeseként bekapcsolódott a harmincéves háborúba. A spanyol uralkodó a hatalom további központosítása mellett a birodalomépítés szándékával hódító hadjáratokat indított Németalföldön, Franciaországban és Portugáliában. 1640-ben Portugália viszont függetlenné vált a Spanyol birodalomtól, a sikertelen háborúk pedig általános elégedetlenséget eredményeztek. A helyzetet tovább súlyosbította az 1640-ben, Katalóniában kitört felkelés.

IV. Fülöp a harmincéves háború nehéz éveit kihasználva a katonai vezetés terveit úgy alakította ki, hogy a hadműveletek anyagi-katonai terheit Katalóniára hárítsa. Ez kiváló lehetőséget biztosított az uralkodó számára a katalán előjogok megszüntetéséhez. A katalán parlament ugyanakkor ellenezte a központi kormány által követelt 16 ezer főnyi haderő kiállítását, ezért a tárgyalások Olivarez és a katalán rendek között megszakadtak.

Spanyolországban Franciaország ellen vívott háborúja során Katalónia a központi állam logisztikai bázisává vált. A királyi csapatok elszállásolása, az adóbevételek további növelése vezetett el 1640-ben a Pau Claris (papi vezető), Francesc de Tamari (katonai vezető) és Josep Quintana (parasztvezér) által irányított rendi felkeléshez. Francesc Tamari katonai csapatai 1640. május 22-én elfoglalták Barcelonát és 1640.

⁵²Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya. El conflicto con la monarquía hispánica, 1593-1652.

In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents/antecedents7.htm>

június 7-én az alkirályt, Count Santa de Colomát híveivel együtt megölték. A polgárháborús helyzetet tovább bonyolította, hogy ugyanebben az évben parasztlázadásra is sor került. Katalónia XIV. Lajos francia uralkodóhoz fordult segítségért.

1640. szeptember 7-én a Generalitat Certben megállapodást kötött Franciaországgal, melynek értelmében a katalánok katonai támogatás kaptak a franciáktól. A francia csapatok mindvégig támogatták a katalán rendi felkelést. Katalónia elszakadt a spanyol abszolút monarchiától és 1652-ig francia protektorátus alá került.⁵³ Pau Claris mint a nemesség képviselője hivatalosan is szentesítette a franciákkal való együttműködést. A katalán parlament francia nyomásra XIII. Lajost Barcelona uralkodójává választotta. Ugyanakkor 1641. január 23-án Cambrilsban és Tarragonában a kasztíliai csapatok legyőzték a francia haderőt.

1641. szeptember 19-én Peronne-ban aláírt francia-katalán szerződés előírta a katalán autonóm intézmények jogköreinek újbóli helyreállítását. A gyakorlatban viszont a francia befolyás egyre jobban megerősödött Katalóniában. A háború egészen 1659-ig tartott és a spanyol királyi haderő győzelmével ért véget. Ugyanebben az évben megkötötték a pireneusi békét, amelyben Rosellót, Conflentet, Vallespirt és Cerdaña területét Franciaországhoz csatolták.

A harmincéves háború végével a katalán nemesség rádöbbsent, hogy a francia abszolutizmus szorítása még keményebb a spanyolokénál; ráadásul úgy tűnt, hogy rendi előjogaik megtartására a spanyol korona keretében több lehetőség kínálkozik. A katalán rendek ezért újból visszatértek a Spanyol birodalom és az abszolút uralkodó fennhatósága alá.

A spanyol korona uralma Katalóniában egyet jelentett a Generalitatnak központi hatalom alá történő rendelésével, a titkos szavazás intézményének bevezetésével, valamint a Százak Tanácsa jogköreinek kibővítésével. A Generalitat intézményének hanyatlása már a XVII. század második felében megkezdődött. A Generalitat befolyását a barcelonai székhelyű Százak Tanácsa és nemesség képviselőiből álló Braç is ellensúlyozta. Ez utóbbi szerv szerepe kizárólag a királyi rendeletek végrehajtására korlátozódott. A Generalitat emellett képtelennek bizonyult az adóbeszedéssel kapcsolatos visszaélések megszüntetésére.⁵⁴

⁵³Gerencsér Balázs – Juhász Albin [2001]: i.m. p. 86.

⁵⁴Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya. La decadencia institucional, 1652-1714.

A XVIII. századba Katalónia és Spanyolország hosszú és véres háborúval lépett (spanyol örökösödési háború). 1700-ban II. Károly (1665-1700) Habsburg uralkodó trónörökös nélkül halt meg. A spanyol trón megüresedése már jóval az utolsó spanyol király halála előtt foglalkoztatta az európai uralkodókat. Az osztrák Habsburgok több családi szerződésre hivatkozva magukat tartották az egyedüli legitim örökösnek, a spanyol trónra azonban a Bourbonok is bejelentették az igényüket. XIV. Lajos francia királynak leányágon szintén joga volt az örökléshez. II. Károly végrendeletében ugyanis XIV. Lajos francia király unokáját, Anjou Fülöpöt (későbbiek folyamán V. Fülöp) nevezte meg örökösének. Anglia és Hollandia ugyanakkor az európai hatalmi egyensúly megőrzése érdekében nem támogatta, hogy Franciaország kapja az örökséget továbbá ellenezték azt is, hogy a Habsburgok kezében egy erős birodalmi központ összpontosuljon.

A végrendeletet a vezetői európai hatalmak, Hollandia, Anglia és a Habsburg Birodalom nem fogadták el, ezért 1701-ben kitört a spanyol örökösödési háború.

Katalónia Angliával és Hollandiával együtt a Habsburgok jelöltjét, Károlyt támogatta. 1703-ban a császárral szövetséges angol és holland haderő Károlyt spanyol királlyá kiáltotta ki. Károly 1704-ben Lisszabonban szállt partra és katonai csapataival megindult Spanyolország felé. Barcelona aktív segítségével a holland-angol flotta katonai bázist is létesített a Bourbonok ellen harcoló szárazföldi erők számára. Katalónia mintegy 10000 fegyveressel támogatta e vállalkozást, amelyhez Aragónia és Valencia is csatlakozott.⁵⁵

1707-ben az almansai ütközet megnyitotta a Bourbon katonai csapatok előtt az utat Katalóniában és Valenciában. 1707 tavaszára a Bourbon uralkodó hadereje megszállta Katalóniát. 1711-ben meghalt I. József (1705-1711) Habsburg király. Mivel Józsefnek nem volt fia, ezért a választófejedelmek öccsét, Károly főherceget (VI. Károly német-római császár 1711-1740) választották császárrá. Ez az új rendezési elv azonban nem felelt meg a Habsburg Birodalommal szövetséges hatalmaknak, mivel azok továbbra is ragaszkodtak ahhoz, hogy a keleti és a nyugati Habsburg-területek szétválasztva maradjanak. Károly a császárkoronázás miatt elhagyta Spanyolországot, a harcoló felek (Anglia, Hollandia, Franciaország és a Habsburg Birodalom) pedig 1712-ben tárgyalásokba kezdtek. Az utrechti békéhez

In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents/antecedents8.htm>

⁵⁵Gerencsér Balázs – Juhász Albin [2001]: i.m. p. 86.

vezető út jelezte, hogy a nagyobb autonómia eléréséért harcoló katalánok az angol-holland politika számára csupán eszközként szolgáltak.

Az 1713-ban megkötött utrechti béke értelmében Anjou Fülöp (V. Fülöp) lett a spanyol király. Az uralkodó megkapta a tengerentúli birtokokat is azzal a kikötéssel, hogy a spanyol és a francia birtokokat sohasem szabad egyesíteni. Anglia megkapta Gibraltárt, az amerikai gyarmatok egy részét, valamint a rabszolga-kereskedelem monopóliumának a jogát. Az európai spanyol birtokok, Spanyol-Németalföld, Nápoly, Milánó, Livorno és Szardínia VI. Károly (1711-1740) német-római császárnak jutottak.⁵⁶

1713-ban a szövetséges angol-holland haderő kivonult az ibériai-félszigetről, így Katalónia a többi spanyol tartománnyal együtt magára maradt. 1713 júliusában a nemesség képviselőiből álló Braços úgy döntött, hogy ellenáll a Bourbon hadsereg támadásának. 1714 áprilisában, Barcelonában Antoni Villarroel és Rafael Casanova vezetésével megkezdődött a város átfogó védelmének megszervezése. 1714. szeptember 11-én került sor Barcelona elleni utolsó támadásra, melynek során Rafael Casanova súlyosan megsérült, Villarroel és Cardonna pedig fogságba esett. Ugyanezen a napon V. Fülöp katonai csapatai elfoglalták Barcelonát. A spanyol örökösödési háború Katalónia vereségével ért véget.⁵⁷

V. Fülöp (1700-1746) győzelme a Generalitat intézményének felszámolását és a központi hatalom befolyásának Katalóniára történő kiterjesztését jelentette. A Bourbon uralkodó a lázadó államokat Kasztília provinciáivá fokozta le, integrálva őket kasztíliai közigazgatás rendszerébe, eltörölve autonómiájuk minden korábbi formáit. Katalóniában a Nueva Planta (Új Terv) által bevezetett abszolutista intézményrendszer kezdte meg a működését.

⁵⁶ Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya. La decadencia institucional, 1652-1714.

In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents/antecedents8.htm>

⁵⁷ Gonda Imre – Niederhauser Emil [1978]: A Habsburgok. Egy európai jelenség. Gondolat Könyvkiadó, Budapest, p. 97-102.

II/II. Központosított államberendezkedés és föderatív elképzelések (1716-1898)

1716. január 16-án V. Fülöp által kiadott „Nueva Planta” (Új Terv) értelmében Katalónia Kasztília fennhatósága alá került. Az uralkodó olyan hatalmi-politikai berendezkedést épített ki, amely az abszolutista kormányzás gyakorlatát követte.

Az egyes régi kisállamok corteseiből ekkor hozták létre az egységes „spanyol” cortest, amelynek szerepe kizárólag az örökösödésre korlátozódott. A Kasztíliai Tanács az egységes spanyol állam bel- és külügyminisztériumi feladatait látta el, az Indiák Tanácsa pedig a gyarmatok igazgatásáért volt felelős. Létrejötték a modern államtitkárságok, amelyek a minisztériumok funkcióit töltötték be.

A területi közigazgatásban is fokozatosan egységes irányítás és rendszer alakult ki. A korábban az egyes államokat irányító alkirályságok megszűntek. A régiókat tartományokká alakították át. Később francia mintára megjelentek az intendatúrák (1749) is, amelyek a közigazgatási adminisztráció mellett gazdaságfejlesztési ügyekkel is foglalkoztak. Az intendatúrákon belül körzetek (partidos) és járások (corregimientos) jöttek létre. A városi tanácsok a központi állam ellenőrzése alá kerültek.⁵⁸

Katalónia élére katonai kormányzót neveztek ki, aki a közigazgatás irányításáért felelt. A közigazgatás területi beosztását átalakították, mivel a korábban felállított „veguerías”⁵⁹ helyett itt is új igazgatási egységeket, járásokat „corregimientosokat”⁶⁰ hoztak létre. A katalán tartományi kormányzat a katonai kormányzó, a királyi bíróság és a főkapitány intézményrendszerére épült. Az „egységesítésben” a hadsereg is meghatározó szerepet játszott, mivel a kötelező újoncállítás rendjét Katalóniára is kiterjesztették. A kinevezett katonai kormányzó egyben polgári joghatóságot is gyakorolt.

⁵⁸ Anderle Ádám [1992]: i.m. p. 89-90.

⁵⁹ A „veguerías” a középkor folyamán régiót jelentett. A középkorban Katalónia közigazgatási beosztása a régiók „veguerías” rendszerére épült egészen 1716-ig, a Nueva Planta által bevezetett központosított államberendezkedésig.

⁶⁰ A „corregimientos” a Nueva Planta által felállított új közigazgatási egységeket, a járásokat jelentette, amely felváltotta a középkorban működő régiókat.

A spanyol király rendeletben törölte el a katalán nyelv használatát és a kasztíliait tette meg hivatalos nyelvvé. A közigazgatás, az oktatás és a politikai élet területén erőteljes spanyolosítás vette kezdetét.⁶¹

Az abszolutista hatalomgyakorlás egyre represszívebb formát öltött, a királyi bíróság és a főkapitány között számos alkalommal kialakult konfliktust a központi kormány nehezen tudta kezelni. A katonai kormányzó kizárólagos befolyása ellenére a katalán lakosság mindvégig ellenállt az abszolút uralkodó központosító törekvéseinek. 1766-ban és 1773-ban a sorozatos katonai besorozások ellen felkelés tört ki Barcelonában. A felkelés lehetővé tette a Generalitat újbóli felállítását, amely politikai és pénzügyi területen gyakorolt jogköreit is visszaszerezte. A katalán társadalom határozottan támogatta a Generalitat intézményének újjászervezését.

A XVIII. század végére nyilvánvalóvá vált, hogy Katalóniában a Nueva Planta által létrehozott abszolutista kormányzás nem folytatható tovább, ezért a madridi kormány kezdeményezte a főkapitányi tisztség és a királyi bíróság intézményének megreformálását. A spanyol királyi udvar célja a dinasztikus öröklés elvének biztosítása volt, ezért az uralkodó megválasztásakor meghagyta a spanyol városok – így Barcelona városának – szavazati jogát. Amikor 1760-ban III. Károly trónra lépett Katalónia fővárosa, Barcelona – Palmával, Valenciával és Zaragozával együtt – beadvánnyal fordult az uralkodóhoz az abszolutista intézményrendszer átalakítása és a spanyol örökösödési háború idején bevezetett hatalmi berendezkedés újbóli felállítása érdekében.

A XIX. század folyamán a Bourbon-dinasztia uralmának válsága és Spanyolország napóleoni haderők által történő megszállása (1808-1813) hatalmi vákuumot teremtett az ibériai-félszigeten és elősegítette Katalónia önszerveződését.

Napóleon vezetésével folyó hódító háborúk nyomán 1809-re az összes nagyváros – Cádiz kivételével – francia kézre került, de a vidék és a peremterületek: Galícia, Asztúria, Andalúzia, Valencia a gerillaháború színtereivé váltak.

A francia hódítás eredményeként összeomlott abszolutista állami adminisztráció helyett a felszabadított területeken új hatalmi intézmények, a junták születtek meg. A régi kisállamok közigazgatását a „legfelső junta” irányították, össz-spanyol szinten pedig „központi junta” alakult.⁶²

⁶¹ Domonkos Endre [2006]: Katalónia, mint regionális autonóm közösség –egy európai példa - In: <http://www.telekiintezet.hu/kulpol/kiadvany>. TLI Tanulmányok, Foreign Policy Papers.

⁶² Anderle Ádám [1992]: i.m. p. 93-94.

A spanyol lakosság túlnyomó része a behatoló francia csapatokat ellenségesen fogadta. 1808. május 2-án, Madridban felkelés tört ki a megszállókkal szemben, amelyet a francia haderő Joachim Murat tábornok vezetésével véresen levertek. Ugyanebben az évben, szeptemberben Aranjuezben 34 tagú központi junta alakult, amely „tíz királyságból, két hercegségből és egy tartományból” állt.

A napóleoni háború ideje alatt Katalóniában felállították a legfelső szinten üléselő közgyűlést, amely döntéshozatali szervként működött és a madridi udvarral szembeni ellenállásért is felelt. 1810-ben, Tarragonában üléselő egyházi képviselőkől és bírókból álló szerv kijelentette, hogy a katalán hercegség által korábban elfogadott törvényeket, kiváltságokat és előjogokat maradéktalanul tiszteletben kell tartani. Augureau tábornok, aki 1810 januárja és májusa között Katalónia katonai kormányzója volt, politikai befolyását a katalán lakosság támogatásának megnyerése érdekében használta fel. A katalán hercegség területét végül 1812-ben a Francia Birodalomhoz csatolták. A felvilágosodás eszméit képviselő polgárság, tisztviselői kar és a katonaság Cádizban pedig összehívta az első nem rendi jellegű parlamentet egy új, korszerű alkotmány kidolgozása érdekében.⁶³

Az 1812 januárjában kihirdetett cádizi alkotmány a szuverenitás letéteményesének a nemzetet nyilvánította, a törvényhozást pedig az egykamarás parlamentre (cortez) és a király közös kötelességévé tette. Az alapcharta állást foglalt a hatalmi ágak hármas megosztása mellett. Széles körű szabadságjogokat (többek között: állampolgári jogegyenlőséget, szerződéskötés szabadságát) hirdetett és biztosította a magántulajdon védelmét. Az alkotmány elfogadása után a cortez megszüntette a szenioritás intézményét és feloszlatta az Inkvizíció Legfelső Tanácsát.⁶⁴

A cádizi alkotmány Katalóniával kapcsolatos rendelkezései a polgári kormányzók által irányított önkormányzati szervek felállítását írta elő. 1812. november 30-án Lacy tábornok irányítása alatt a korábbi közgyűlések helyébe a helyi önkormányzati testületek léptek.

A francia katonai csapatok 1813-ban hagyták el Spanyolország területét. Az abszolutista restaurációt nemcsak az ebben érdekelt külső hatalmak és a kiváltságos társadalmi csoportok támogatták. Mivel a Bourbon-királyság visszatérte szorosan

⁶³ Harsányi Iván [1998]: Spanyolország. In: 19. századi egyetemes történet, 1789-1890. Korona Kiadó, Budapest (szerk.: Vadász Sándor), p. 271-272.

⁶⁴ Carr, Raymond [1982]: Spain 1808-1975. The Cortes of Cadiz and the Liberal Settlement in Spain and in Latin-America, 1810-1813. Oxford University Press, p. 94-98.

összekapcsolódott a függetlenség helyreállításával, a reformok eltörlését legitimista, alkotmányellenes tömegmozdulások is alátámasztották.

1814-ben VII. Ferdinánd (1808-1833) kiáltványt tett közzé, amelyben megszüntette a választott cortezt és a helyi önkormányzati testületeket. Helyreállították a szenioritás elvét, az inkvizíciót és a kötelező céhtagságot is. Rendeletbe foglalták a földesurak ítélkezési jogát és a hűbéri szolgáltatásokat. Eltörölték az általános, egyenlő adózást. A spanyol uralkodó az abszolutista kormányzás gyakorlatára tért át. A király a Kasztíliai Tanács szerkezetére épülő miniszteri rendszert alakított ki, amelyben a miniszterek közvetlenül az abszolút uralkodónak tartoztak politikai felelősséggel.⁶⁵ A cádizi Alkotmány alapján felállított összes autonóm önkormányzati intézményt felszámolták és Spanyolországot tartományokra osztották fel. Az újonnan kialakított közigazgatási körzeteket pedig elválasztották a királyság területétől. Az 1821-ben elfogadott tervezet Spanyolországban 47 tartományt hozott létre, Katalóniát pedig 3 tartományra – Barcelonára, Tarragonára és Urgellre – osztotta. A központi kormány Katalónia közigazgatási beosztásáról szóló rendeletet végül 1833. november 30-án fogadta el. A rendeletnek megfelelően Spanyolországban 49, Katalóniában pedig 4 tartomány (Barcelona, Lleida, Tarragona és Urgell) jött létre.⁶⁶ 1835-ben a Mendizábal-kormány rendeleti úton állította helyre a tartományi tanácsokat Katalóniában. A tartományi tanácsok tagjait a legtöbb adót fizető polgárok közül választották.

VII. Ferdinánd uralkodását a középkori abszolutizmus hatalomgyakorlási módszere jellemezte. A királpártiak jelentős része szembefordult az uralkodóval és helyette testvérét, Carlost akarták trónörökösé megtenni. VII. Ferdinándnak a nápolyi Mária Krisztinával kötött negyedik házasságából gyermeke született, akit Izabellának neveztek el. Ezért VII. Ferdinánd még 1830-ban *pragmatica sancti*ót tett közzé, amely elismerte a leányági örökösödés lehetőségét. A király ezen lépése viszont évszázados viszály forrása lett. Carlos és hívei, a karlisták azonban nem fogadták el a döntést, míg a mérsékelt liberálisok a terv mögé sorakoztak fel. Ferdinánd halála ezért a trónöröklés ürügye miatt polgárháborút robbantott ki, amely egész Spanyolország területét érintette.

⁶⁵ Carr, Raymond [1982]: i.m. p. 121.

⁶⁶ Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya. La restauración de la Diputación de Cataluña, 1822-1914
In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents/antecedents11.htm>

Az 1833 és 1839 között tartó első karlista háború során Don Carlos és hívei elsősorban a peremterületek (Galícia, Baszkföld és Katalónia) konzervatív, mélyen vallásos paraszti társadalmára támaszkodtak, a régi rend védelmét és a középkori előjogok megőrzését kívánták. A gerillaharcmodort választó „karlisták” 1837-ig erősen fenyegették Mária Krisztina anyakirálynő régensi hatalmát és az ország fővárosát, Madridot is veszélyeztették. A karlista háború ideje alatt Katalóniában rövid ideig (1836-1839) újból helyreállították a polgárság képviselőiből álló helyi önkormányzati testületeket. Ezek a szervek hatékonyabban működtek, mint korábban a központi kormány által létrehozott tartományi tanácsok és adóbeszedési jogkörrel is rendelkeztek. A karlista háború után azonban az új régens, Espartero tábornok kemény kézzel rendet teremtett és a szabad kereskedelem felé nyitotta a spanyol gazdaságot, vállalva a katalán iparúzóknak lázadásait is, akik nehezen tudtak versenyezni az olcsóbb európai termékekkel. Válaszul Barcelona – amelyhez Sevilla, Valencia és Alicante is csatlakozott – fellázadt a központi kormánnyal szemben, ezért Esparterónak 1843-ban távoznia kellett az országból. A mérsékelt liberálisok koalíciójának nyomására felnőtté nyilvánították a tizenhárom éves Izabellát, aki 1844-1868 között II. Izabella néven foglalta el Spanyolország trónját.⁶⁷

1845-ben új alkotmány elfogadására került sor. Az alapchartát továbbra is az abszolút hatalomgyakorlás alapelvei határozták meg, mivel a népszuverenitás elvét a király és a cortes kettős szuverenitása helyettesítette, amelyet a lakosság leggazdagabb egy százaléka választott. Megszületett a szenátus is, amelynek tagjait a királynő nevezte ki. A központi kormány törvények helyett azonban rendeletekkel kormányzott.

A spanyol központi kormány a napóleoni államberendezkedést követte. A kormányzat a madridi kormányzótól, a miniszterektől, a tartományok kormányzóitól egészen a polgármesterekig hierarchikus rendszert hozott létre. II. Izabella uralkodása alatt a Minisztertanács vezető tisztviselőinek a feladata a központosítás további folytatása és az alkotmányos jogok felfüggesztése volt.

Katalóniában az 1845. január 9-én elfogadott törvény alapján a tartományi tanácsokat polgári kormányzókból álló bizottsággá alakították át. Manuel Pavía tábornok a négy tartományi tanácsot egyesítette és létrehozta a legfelső katalán közgyűlést, amely egészen 1868-ig működött.⁶⁸

⁶⁷ Anderle Ádám [1992]: i.m. p. 100-101.

⁶⁸ Historia de la Generalitat de Cataluña. La web del presidente de la Generalitat de Cataluña.

A XIX. században megindult ipari forradalom és dinamikus gazdasági fejlődés lehetővé tette a katalán nemzeti mozgalom megszervezését. A katalán nemzetté válás a dinamikus tőkés fejlődésre támaszkodott. A XIX. század folyamán az egységes spanyol nemzet létrehozásának terén a liberálisoknak és a republikánusoknak sem sikerült a francia megfelelőik példáját követniük. Madrid túlnyomórészt az agrár-arisztokrata-katonai csoportok befolyása alatt állt és képtelen volt az államépítés és a modernizáció programjának megvalósítására. Az iparosítás és a modernizáció leginkább szembeszökő a periférián volt, Katalóniában és Baszkföldön, ahol a helyi polgárság állt a gazdasági fejlődés élére.⁶⁹ A XIX. század a katalán nyelv és kultúra újjászületésének a korszaka volt, amely főleg az irodalom területén nyilvánult meg. A katalán nemzeti mozgalom magját az etnikai hovatartozás (erős regionális öntudat) és a katalán nyelv jelentette.⁷⁰ Az 1830-as években jött létre az Újjászületés (Renaixença) mozgalma, melynek keretében kiadványsorozatok és katalán nyelvű folyóiratokat finanszíroztak.

A katalán politikai mozgalmak kezdetben szoros összefüggésben álltak a régi katalán jogok eltörlése miatti tiltakozásokkal. A központi kormány 1829-ben eltörölte a katalán kereskedelmi kódexet, 1834-ben a tengeri kereskedelem és jog katalán gyűjteményét, 1836-ban pedig egységes pénzrendszert vezettek be és Katalóniát bekapcsolták a spanyol adórendszerbe. Mindezek az intézkedések nyíltan sértették a katalánok érdekeit.

A XIX. század közepétől a katalán nemzeti mozgalmakat a nemzeti szuverenitás, a föderáció és az autonómia gondolata foglalkoztatta. Politikai nézeteik terjesztése érdekében folyóiratokat is alapítottak (Estat Catalá, 1869-1873 és Diari Catalá, 1879-ben). A spanyol gondolkodók az ország gazdasági elmaradottságát a központosított kasztíliai állammal, a társadalmi haladást pedig a föderáció és az autonómia igényével azonosították.

A föderáció gondolata az egyes spanyol régiók autonómia mozgalmaiban fejeződött ki és elemei a legfontosabb politikai mozgalmakban is megtalálhatók. E mozgalmak az 1850-es évekig nagyrészt monarchista platformon álltak. 1850 és 1870 között

La fragmentación provincial del Principado, 1822-1914

In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents/antecedents12.htm>

⁶⁹ Michael Keating: Spanyolország új kisebbségi nemzetei és az európai integráció: új keretfeltételek az autonómia számára? Régió, 2003/3. szám, p. 73.

⁷⁰ Hueglin, Thomas O. [2003]: Regions and Regionalism in Europe. In: Michael Keating: Regions and Regionalism in Europe, Routledge, London, p. 191-192.

azonban a köztársasági felfogás erősödött meg. Ebben a föderalista autonómia mozgalomban ugyanakkor erős maradt a régi előjogok visszaállításának szándéka.

A föderalista köztársasági felfogás egyik jeles képviselője Francesco Pi y Maragall katalán ügyvéd és politikus volt. Politikai elképzelései között a központosítás helyett a decentralizáció, a régiók autonómiája és szövetsége kapott hangsúlyt az egységes Spanyolország keretein belül. Az elképzelt új állam modelljét jelentette a Köztársasági Párt, amely a helyi bizottságok laza együttese volt, élén egy tizenöt tagú tanáccsal. Pi y Maragall, aki 1873 és 1874 között Spanyolország köztársasági elnöke volt, nézeteit „A nemzetiségek” című művében foglalta össze, amelyben a Spanyolországot alkotó egyes országrészek széles körű autonómiája mellett érvelt.⁷¹

Az első köztársaság időszaka alatt (1868-1874) a közigazgatási hatáskörök decentralizációja terén jelentős előrelépés történt. Katalóniában 1870. augusztus 20-án elfogadott törvény biztosította a polgári kormányzók számára a vétőjogot a központi kormány döntéseivel szemben. A barcelonai helyi önkormányzati testület politikaformáló szerepe egyre jobban megerősödött. 1873. március 9-én a radikális álláspontot képviselő föderalista irányzat hívei az önálló katalán állam megteremtése mellett foglaltak állást. A köztársasági kormány ezeket a követeléseket kizárólag egy olyan alkotmánytervezet formájában volt hajlandó elfogadni, amely a régiók számára az eddigieknél nagyobb hatáskört biztosított volna az 1833-ban bevezetett tartományi felosztáshoz képest.⁷²

A föderációs eszmékhez kötődő régió-felosztás eszméje jelentkezett az első köztársaság idején 1873-ban elfogadott, de kihirdetésre nem került alkotmányban is. Az Alapcharta a spanyol nemzet alkotóelemeként 17 államot sorolt fel, s régióként említette a baszk provinciákat és Katalóniát. Az Alkotmány az államszervezet három formáját írta elő: község (municipio); a regionális állam, mely külön alkotmánnyal és politikai autonómiával rendelkezett, valamint a föderális állam, egy korlátozott hatalmú központi kormánnyal és törvényhozó testülettel az élén. Az Alaptörvény minden régiót államként értelmezett, a spanyol államot pedig föderatív alapon akarta felépíteni.⁷³

⁷¹ Sipos Katalin [1993]: Regionalizmus történeti és jogi aspektusai. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, p. 55-60.

⁷² Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya. La fragmentación provincial del Principado, 1822-1914
In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents/antecedents12.htm>

⁷³ Sipos Katalin [1993]: i.m. p. 55-60.

Az első spanyol köztársaság bukásához belső (kiújult a karlista háború 1872 és 1873 között, valamint kantonális lázadás tört ki 1873 és 1874 között Barcelonában, Cádizban, Cartagénában, Granadában, Sevilleban és Valenciában) és külső tényezők (Kuba függetlenségi háborút kezdett Spanyolország ellen) is hozzájárultak.

1874. december 29-én Martínez Campos tábornok XII. Alfonzot, II. Izabella fiát proklamálta Spanyolország királyának. XII. Alfonz időszakát a restauráció korának nevezi a történetírás. A politikai rendszer megalkotója a konzervatív Cánovas de Castillo volt, aki a politikai szabadság és tolerancia, a tulajdon, a monarchia, a Bourbon-dinasztia, valamint a király és a cortes kettős szuverenitásának jelszavával lépett fel. Ő alkotta meg azokat a politikai játékszabályokat, melyekben az ellenzék nem romboló, hanem alapvetően építő szerepet töltött be. Az ekkor kezdődő liberális-politikai váltógazdálkodás az általános választójog alapján működött ugyan, de a provinciák választmányai gyakran váltak a választási alku eszközévé a helyi oligarchia (cacika) és a központi hatalom között. A „szervezett váltógazdaság” elősegítette a politikai rendszer stabilitását, de negatív jellemzői is voltak. A restauráció időszakát továbbra is az egységesítő törekvések jellemezték, a politikai hatalom vidéken a központi kormány által kinevezett helyi „kiskirályként” működő tisztségviselők (caciqueknek nevezték) kezében összpontosult.⁷⁴

1876-ban, Katalóniában a korábbi tartományi rendszert állították helyre. 1882-ben a tartományokról szóló törvénymódosítás előírta, hogy minden közigazgatási körzetben az önkormányzati szervek elnökeit általános választójog alapján kell megválasztani. A gyakorlatban az általános választójog bevezetésére csak 1890-ben került sor.

A választásokon elkövetett visszaélések és a madridi kormány törekvései ellenére a századfordulóra egyre jobban megerősödött a katalán nacionalizmus. A nacionalisták nemcsak a fennálló intézményrendszer működését akarták megreformálni, hanem egyfajta alternatívát vázoltak fel az 1873-ban elfogadott Alkotmány rendelkezéseivel szemben. Az 1882-ben létrejött Katalán Központ a katalán parlament felállítását követelte. 1888-ban a katalán polgárság megalapította a Katalán Ligát (LLiga de Catalunya), amelynek vezetőjévé Prat de la Ribát választották meg. Prat de la Riba a mérsékelt katalán nacionalizmus irányvonalát képezte és elutasította Katalónia Spanyolországtól való elszakadásának tervét. Elképzelése szerint a katalán állam

⁷⁴ Anderle Ádám [1992]: i.m. p. 103-104.

Spanyolországgal együtt föderatív uniót hozna létre és ezáltal maradéktalanul biztosítani lehetne a spanyol államot alkotó nemzetiségek önrendelkezésének jogát az ibériai föderáció keretében.⁷⁵

Ezek az elképzelések szervesen jelentkeztek az 1892-ben, Manresában megtartott konferencián elfogadott ún. manresai alapelvekben, amely a politikai katalanizmus fő alapelveit tartalmazta. A főbb alapelvek a következők voltak:

- Katalónia a spanyol államon belül autonóm régió legyen, amelynek keretében szavatolható a katalán nép önrendelkezési joga.
- Katalónia belső ügyeit általános választójog alapján választott parlament intézze. A parlament legyen az autonóm tartományban a legfőbb törvényhozó szerv.
- Katalónia saját Legfelső Bírósággal rendelkezzen polgári és büntető ügyekben egyaránt.
- A katalán nemzeti identitás megőrzése érdekében a katalán legyen a hivatalos nyelv a köz- és magánéletben egyaránt.⁷⁶

A katalán nemzeti mozgalom fő bázisát a polgárság (értelmiség) és a nagytőke alkotta. Prat de la Riba célja az értelmiség mellett a vidéki arisztokrácia támogatásának megnyerése és a katalánok érdekeit képviselő politikai párt megalapítása volt.

1898. november 11-én a katalán nacionalisták öt tartományi elnök számára készített beadványukban megfogalmazták azt a követelést, hogy Baszkföldre hasonlóan Katalónia is önálló pénzügyi jogkört kapjon. Katalónia számára a mintát az 1876-ban Baszkfölddel megkötött gazdasági megállapodás jelentette, amelynek értelmében a baszk képviselői szervek adóbeszedési és adóellenőrzési jogokat szereztek. 1899-ben a barcelonai tartományi tanács hasonló követeléssel fordult a Silvela-kormányhoz.

A spanyol kormányzati rendszer megreformálására irányuló kezdeményezések és a katalán nemzeti mozgalmak által megfogalmazott követelések a XIX. század folyamán rendre megghiúsultak. Az abszolút monarchia gyengeségét világosan jelezte Spanyolország és az Egyesült Államok között 1898-ban kitört háború, melynek során a spanyol állam elveszítette korábbi gyarmatait, Kubát, a Fülöp-szigeteket és Puerto

⁷⁵ Carr, Raymond [1982]: i.m. p. 545-546.

⁷⁶ Carr, Raymond [1982]: i.m. p. 546.

Ricót. A megsemmisítő spanyol vereséget nemzeti tragédiának tekintették, amely belső meghasonulást eredményezett.⁷⁷

A katonai vereség megfosztotta a spanyol ipart új külső piacaitól. Az ipari fejlődés ezért a peremtartományokban (Katalóniában és Baszkföldön) még jobban felgyorsult és egyre szembetűnővé vált Madrid, valamint Katalónia és Baszkföld gazdasági-ipari fejlettsége terén megmutatkozó különbség. A gazdasági öntudat erősödése a politikai öntudatot is növelte, mivel a katalán nemzeti mozgalmak a dinamikus gazdasági fejlődésre alapozva fogalmazták meg követeléseiket. A katalán autonómia híveinek törekvései azonban csak a XX. század folyamán vezettek eredményre (1931-1936 között a Generalitat újbóli felállításával, valamint az 1978-ban demokratikus úton elfogadott alkotmánnyal és az alapcharta által megteremtett autonóm intézményrendszerrel).

II/III. A Generalitat története a XX. században

A XX. század eleje új szakaszt jelentett a katalán nemzeti mozgalmak fejlődésében és Katalónia történetében. 1901-ben politikai párttá szerveződött Regionalista Liga az autonómia keretében, békés úton és fokozatos reformok útján kívánta megoldani a katalán nemzet sérelmeit.

A XX. században a katalán autonómia fejlődését éles törésvonalak jellemezték. Az önálló katalán politikai entitás megteremtése jelentette azt a közös alapot, amelyhez a katalán lakosság a század folyamán mindvégig ragaszkodott. Szoros kapcsolat mutatható ki a katalán nacionalisták első választási győzelme (1901) és Katalónia önkormányzati szervezetének (Mancomunitat de Catalunya, 1914-1925) létrejötté, valamint a második köztársaság ideje alatt felállított autonóm intézmények (1931-1939) között.

1901-ben megtartott helyhatósági választásokon a dinasztikus érdekeket képviselő politikai pártok helyett a Prat de la Riba vezette Regionalista Liga győzött. Prat de la Riba fő törekvése a katalán tartomány autonómiájának tárgyalásos úton történő megteremtése volt. A központi kormánnyal való tárgyalások 1903-ban kezdődtek meg, amikor Antoni Maura miniszter a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos

⁷⁷ Balfour, Sebastian [1999]: Spain and the Great Powers in the XX. Century. Routledge, London, New York, p. 2-3.

reformtervet készített. 1904-ben a Liga képviselői törvénymódosításokat nyújtottak be a Maura által kidolgozott önkormányzati közösségekről szóló tervezetre vonatkozóan, amely jogköröket biztosított volna ezen szervek számára a kereskedelem, a mezőgazdaság, az oktatás, a közmunka megszervezése és közintézmények fenntartása terén. 1906-ban létrejött a valamennyi katalán politikai erőt tömörítő Solidaridad de Catalana (Katalán Szolidaritás) nevű mozgalom, mely az 1907. március 10-én megtartott önkormányzati választásokon 44 katalóniai képviselői helyből 41-et szerzett meg.⁷⁸ Prat de la Ribát a barcelonai tartományi tanács elnökévé választották, aki egészen 1917-ig, haláláig töltötte be ezt a tisztséget.

1907 júniusában, a központi kormány által kidolgozott közigazgatási rendszer korszerűsítéséről szóló tervezet elismerte a tartományok azon jogát, hogy önkormányzati közösségeket hozzanak létre. 1908-ban azonban a Maura-kormány megbukott, José Canalejas miniszterelnököt pedig meggyilkolták. Ezek az események megakadályozták Katalónia helyi önkormányzatának igazgatásáról szóló törvény elfogadását. Ugyanakkor 1913. december 12-én Eduardo Dato kormánya rendeletben nyilvánította ki a spanyol tartományi tanácsok azon jogát, hogy önkormányzati közösségeket hozzanak létre. 1913-ban királyi rendelet felhatalmazást adott arra, hogy a négy katalán tartomány (Barcelona, Gerona, Lleida és Tarragona) közgyűlése közigazgatási célból egyesüljön. Ennek eredményeként létrejött a Mancomunitat de Catalunya, amely a négy provincia gyűléseinek küldötteiből álló közgyűlést és a végrehajtó szerepet ellátó tanácsot (nyolctagú testület, két tagot a 4 tartomány delegálta) foglalta magába.⁷⁹

A közgyűlés elnökévé, - amely 4 tartomány képviselőiből állt (36 képviselőt Barcelona, a többi település pedig 20-at küldött) – Prat de la Ribát választották.

A Mancomunitat a közigazgatás és kultúra területére kiterjedő hatáskörrel is rendelkezett.

A katalán nacionalisták erőfeszítéseinek és Prat de la Riba határozott személyének köszönhetően Katalónia jogköröket szerzett a közmunka és a közszolgáltatások szervezése, a közoktatás és a kultúra szabályozása területén.

1917-ben Prat de la Riba halála után Josep Puig i Cadafalch lett a katalán tartomány elnöke, aki meghatározó szerepet játszott az autonóm intézményrendszer működésének kialakításában.

⁷⁸ Anderle Ádám [1992]: i.m. p. 108.

⁷⁹ Sipos Katalin [1993]: i.m. p. 59-60.

Az első világháború végén a nemzeti mozgalmak mögé jelentős tömegek sorakoztak fel, s különösen Katalóniában heves utcai tüntetések, gyűlések témája volt az azonnali autonómia követelése. 1918. november 25-én a katalán önkormányzat elfogadta az autonómia-statútumról szóló tervezetet, amelyet a katalán parlamenti képviselők is jóváhagytak. Az autonómia-statútum 34 cikkelyt és számos rendelkezést tartalmazott Katalónia intézményrendszerével (parlament, kormány), a központi kormány és az autonóm közösség hatásköreivel kapcsolatosan, továbbá meghatározta Katalónia pénzügyi jogosítványait. A spanyol kormány a katalán autonómia-elképzeléseket azonban rendre elutasította.⁸⁰

A világháborút követő általános gazdasági válság, a belpolitikai instabilitás és Spanyolország Marokkóban elszenvedett katonai vereségének hatására (1921) 1923-ban Miguel Primo de Rivera tábornok puccsot hajtott végre. A király, XIII. Alfonz katonai direktóriumot nevezett ki, amelynek vezetője Primo de Rivera lett. A tábornok kiáltványában a legfőbb veszélynek a kommunizmust, terrorizmust és a széparatizmust jelölte meg az infláció, a pénzügyi rendetlenség és a korrupció mellett. Primo de Rivera diktatúráját kemény autonómiaellenes álláspont és a katalán nemzeti mozgalmakkal szemben folytatott represszív politika jellemezte. A „Katalán Állam” nevű radikális nacionalista szervezet vezetősége francia emigrációba kényszerült és fegyveres osztagokat hozott létre, valamint titkos szervezeteket létesített.⁸¹

Katalónia autonómiájának kérdése 1931-ben, a második köztársaság idején került napirendre. Primo de Rivera diktatúrája 1930. januárban megbukott. XIII. Alfonz király a köztársaság kikiáltása előtti hónapokban még egyszer kísérletet tett az 1874-es Alkotmány alapján előírt többpártrendszerre épülő parlamentarizmus újbóli bevezetésére, valamint a monarchia helyreállítására. Ezek a törekvések azonban eredménytelennek bizonyultak, mivel az uralkodóval szemben egy sor olyan politikai erő jött létre, amely monarchia-ellenes irányvonalat képviselt. A Köztársasági Szövetség jobboldalán a konzervatív volt monarchisták, Miguel Maura vezetésével jobboldali Köztársasági Pártot hoztak létre, amelyhez közel állt Alcalá Zamora és csoportja. Lerroux „radikálisai” jobbközép pártként jellemezhetők, míg Azaña demokrata republikánusai a perifériák nemzeti mozgalmainak és a szocialistáknak a

⁸⁰ Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya. Génesis del régimen autónomo, 1918-1932

In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents/antecedents15.htm>

⁸¹ Gerencsér Balázs – Juhász Albin [2001]: i.m. p. 87.

támogatását is élvezték. A kommunista párt mérsékeltjei szintén a köztársasági baloldal mögé sorakoztak fel, az anarchoszindikalisták pedig politikai perifériára szorultak.⁸²

1930. augusztus 17-én a köztársasági ellenzék San Sebastianban megkötött megállapodásnak megfelelően Forradalmi Bizottságot és Katonai Bizottságot állított fel. A köztársasági erők megegyeztek abban is, hogy Katalónia számára a spanyol állam keretein belül politikai autonómiát biztosítanak.

Az 1931. április 12-én megtartott helyhatósági választások előrevetítették a monarchia bukását. Spanyolország 50 tartományi központja közül 41 városban a köztársaságiak győztek (953 tanácstaguk lett szemben a 602 monarchistával).

1931. április 14-én a köztársasági politikai erők detronizálták XIII. Alfonz spanyol királyt. Madridban kikiáltották a köztársaságot. Új kormány alakult, melynek miniszterelnöke Azaña lett, elnökévé pedig Alcalá-Zamorát választották.

Katalóniában Francesc Mácia a Katalán Köztársasági Baloldal (Esquerra Republica de Catalunya) vezetője kijelentette, hogy „a Katalán Köztársaság önálló állammá alakul az ibériai föderáció keretein belül”. Mácia tárgyalásokat kezdett a madridi kormánnyal Katalónia autonómia-statútumának kidolgozása érdekében. 1931. június 20-án Nóriában ülésező bizottság véglegesítette a katalán autonómia-statútumról szóló tervezetet, amelyet a katalán és a spanyol politikai erők többsége is támogatott.⁸³

Katalóniában, 1931-ben népszavazásra bocsátották az autonómiakérdést és a tartomány a lakosság 99%-os elsöprő többségének támogatásával autonómiát kapott. 1931 novemberében már működött a katalán parlament, amelynek elnökévé Lluís Companyst választották. Francesc Maciá elnökletével pedig megalakult a katalán kormány.

A második köztársaság alkotmányát 1931. december 9-én fogadta el a Cortes. Az alapcharta az országot tizenhárom önkormányzatisággal rendelkező régióra osztotta és az autonómiák, illetve a régiók vonatkozásában fő céljának a föderatív állam megteremtését tekintette. Katalónia autonóm státust kapott, helyreállították a Generalitatot mint kormányzó szervet. Az alaptörvény egyik legnagyobb hiányossága, hogy nem tett említést a baszk, katalán és gallego kisnemzetekről,

⁸² Anderle Ádám [1992]: i.m. p. 119.

⁸³ Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya. Génesis del régimen autónomo, 1918-1932.
In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents>

amelyeket továbbra is csak régióknak tekintett. E reform demokratikus jellege ellenére az egységes nemzetállam hagyományos koncepcióját tükrözte.⁸⁴ Az alapcharta felfogásában pedig eltért az 1874-es első köztársasági alkotmánytól, mely minden régiót államként értelmezett, és föderációként kívánta felépíteni a spanyol államot.

Az elfogadott alkotmány rendelkezéseinek megfelelően felállították a katalán autonómia intézményrendszerét. Megszervezték a végrehajtói feladatokat ellátó tanácsot, amely a miniszterelnökből és az illetékes miniszterekből állt. A testület a hatáskörébe tartozó szakterületek irányításáért felelt. Megválasztották a törvényhozói feladatokat ellátó és kormány tevékenységét ellenőrző regionális parlamentet. Az igazságszolgáltatás terén pedig létrehozták a Katalán Autonóm Közösség területén működő polgári és közigazgatási ügyekben hatáskörrel bíró Fellebbviteli Bíróságot. A Bíróság 12 bíróból és 2 kamarából állt, melyek közül az egyik kamara közigazgatási kérdésekkel, a másik pedig az állampolgárok jogainak védelmével foglalkozott.

A központi hatalom részéről a hatáskörök átruházása a helyi önkormányzati szervekre csak fokozatosan valósulhatott meg. A központi állam ugyanis vonakodott attól, hogy az autonóm közösségekre átruházott hatáskörök ellátásához megfelelő pénzügyi háttérrel biztosítson. 1934. január 11-én viszont elfogadták a hatáskörök átruházásáról szóló törvényt, amely létrehozta az autonóm régió és a központi állam feladatainak összehangolását szolgáló katalán kérdésekkel foglalkozó bizottságot.⁸⁵

A katalán kabinet a köztársaság időszaka (1931-1939) alatt egy sor helyi intézményi, területi szervezettel és önkormányzati rendszerrel kapcsolatos tervet fogadott el.

1934. október 4-én a katalán parlament Lluís Companys vezetésével kiáltványban nyilvánította ki a Katalán Állam létrejöttét, amely egy leendő föderatív Spanyol Köztársaságba illeszkedett volna. Ezt a fellépést a központi kormány erőszakkal törte le: felfüggesztette a katalán alkotmányos státútumot (1934. október és 1936. február között), a kormányt és vezetőit – köztük Companyst is – pedig bebörtönözték.

1936. február 16-án megtartott választásokon a baloldal vezette Népfront győzött, amely helyreállította Katalónia felfüggesztett alkotmányát. Lluís Companyst a Generalitat elnökévé nevezték ki és Josep Tarradellas irányításával baloldali

⁸⁴ Szilágyi István [1998]: Európa és a hispán világ. Veszprémi Egyetem Kiadó, Veszprém, p. 121.

⁸⁵ Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya. La Generalitat republicana, 1931-1939. In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents>

kormánykoalíció alakult. A katalán kormány a közrend helyreállítását tekintette az egyik legfontosabb feladatnak.⁸⁶

Az 1930-as években a politikai pártok többsége és a társadalom nagymértékben polarizálódott, valamennyi párt megszervezte saját fegyveres alakulatát. A választási eredményekkel elégedetlen jobboldali nacionalista erők, Francisco Franco tábornok vezetésével szövetségre léptek egymással. A folyamat a spanyol polgárháború kitöréséhez vezetett, amely a Franco irányította jobboldali nacionalista és a baloldali köztársaságpárti csoportok között zajlott 1936 és 1939 között.

1936. október 1-jén Franco átvette az „államfői” és főparancsnoki tiszteletet. Mellette megalakult az Állam Technikai Juntája, mely a „nacionalisták” által ellenőrzött területeken kormányként működött. Második lépésként a „nacionalista” tábornok támogató összes párt és politikai mozgalom egyesítését határozták el. A különböző világnézetű és politikai felfogású szervezet egyesítése nem volt egyszerű és konfliktus nélküli folyamat, de Franco 1937. április 19-én rendeletben nyilvánította ki az Egységes Nemzeti Mozgalom létrejöttét, amelynek ugyancsak ő lett a vezetője.⁸⁷

1937 májusában a köztársasági erők a polgárháborúra összpontosították katonai erejüket. A polgárháborúban (1936-1939) Katalónia Valenciával együtt a jobboldali nacionalista erőkkel szemben a köztársaságpárti oldalhoz csatlakozott.

A polgárháború a caudillo⁸⁸ győzelmével ért véget és ez megpecsételte Katalónia sorsát. 1939. január 26-án Francisco Franco csapatai elfoglalták Barcelonát, a katalán kormány tagjait pedig letartóztatták. A Generalitat elnöke, Lluís Companys Franciaországba menekült. Kezdetét vette a Franco-korszak, amely egészen 1975. november 20-ig, a tábornok haláláig tartott.

A Franco-rendszer a nagybirtokosok és az egyház támogatásán alapult és Spanyolországban egy centralizált jobboldali diktatúra került hatalomra. A rezsim monolitikus hatalmi struktúrát hozott létre, mivel a Falangista párton kívül legálisan más politikai szervezet nem működhetett.

⁸⁶ Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya
La Generalitat republicana, 1931-1939

In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents/antecedents16.htm>

⁸⁷ Anderle Ádám [1992]: i.m. p. 136.

⁸⁸ Francisco Francót 1938 és 1975 között El Ferrol del Caudillonak nevezték el, utalva „*Caudillo de España por la gracia de Dios*” azaz Isten kegyelméből Spanyolország vezére titulására. A caudilló magyar fordításban fővezért jelent jelezve, hogy Franco a fegyveres erők főparancsnoka és államfő is volt egyben.

Katalónia Franco uralma idején (1939-1975) politikai és kulturális elnyomás alatt állt. A francóista propaganda minden eszközzel igyekezett tagadni a nemzetiségi identitás megnyilvánulásának formáit. Hamarosan kiderült, hogy a nemzetiségi autonómia elve összeférhetetlen az új spanyol állam ideológiájával és totalitárius politikai törekvéseivel. A diktátor és a jobboldali-nacionalista Falangista Mozgalom győzelme nemcsak az autonómiát megtestesítő politikai intézmények felszámolását jelentette, hanem a katalán nyelv és a nemzeti szimbólumok (zászló, himnusz) használatának a megtiltását is. A rezsim alapvetően egy centralizált egységes nemzetállam felfogását képviselte és a kasztíliai nyelv elsőbbségét hangsúlyozta, ezért nem volt hajlandó elismerni a Spanyolországot alkotó nemzeti kisebbségeket. A spanyol társadalom struktúráját veszélyeztető modern elméleti irányzatokkal (szocializmus, anarchizmus) szemben kíméletlenül felléptek és igyekeztek a nemzeti kisebbségeket elnyomni.⁸⁹ Ezzel egyidejűleg hangsúlyozták a nemzetiségek, mint a spanyol nemzetbe integrálódott állampolgároknak a fontos szerepét.

Ennek megfelelően megtiltották a katalán nyelv használatát a közigazgatás, az oktatás és a kultúra területén (beleértve a katalán nyelvű újságírást is). A hivatalosan elfogadott nyelv a kasztíliai lett és még az egyházi szertartásokat is spanyolul tartották. A katalán nyelv használatának tilalma még a telefonbeszélgetésekre is kiterjedt.⁹⁰

A rendszer alapjának megszilárdításában fontos szerep hárult a katonai bíróságokra. A katonai bíróságok hatásköre - 1937. április 18-án elfogadott dekrétum értelmében – kiterjedt a „katonai lázadásnak” minősített bűncselekményekre. Ilyen cselekménynek minősítették még a „hatóságok jó hírnevének rontására alkalmas hírek terjesztését” is. E rendelkezésnek megfelelően polgári személyek tízezrei kerültek bíróságok elé politikai és köztörvényes cselekedetükért.

A terror jogi alapját a politikai felelősségre vonásról szóló törvény (Ley de Responsabilidades Políticas) teremtette meg, amelyet Franco 1939. február 9-én adott ki. Ez 1934. október elsejéig visszamenő hatállyal rendelte el a felelősségrevonást, és a büntethető cselekmények körét kiterjesztette minden, a korábbi törvényes kormány szolgálatában végzett tevékenységre. Büntetendőnek nyilvánították „azokat a képviselőket, akik az 1936-os parlamentben választóikat

⁸⁹ Montserrat Guibernau [2004]: Katalonien zwischen Autonomie und Sezession: Politische Optionen für Nationen ohne Staat. Europas Identitäten: Mythen, Konflikte, Konstruktionen, p. 101.

⁹⁰ Harsányi Iván [1988]: A Franco-diktatúra születése. A Franco-rendszer keletkezése és a spanyol munkásmozgalom, 1938-1939. Kossuth Könyvkiadó, p. 40.

elárulva, cselekedeteikkel vagy tartózkodásukkal hozzájárultak a népfront eszméinek és programjának megvalósításhoz.” Bűnössé nyilvánították a népfront passzív ellenzékét is.⁹¹

A diktatúra elnyomó gépezete Katalóniában különös erővel működött. Katalónia területének elfoglalásával ugyanis új megtorlási hullám vette kezdetét. A francóista csapatok katalán tartomány elleni hadművelete során közel 200000 hadifoglyot ejtettek. A katalán népet a köztársasági erőkkel való együttműködésük miatt kollektív bűnössé nyilvánították. Az elnyomás következtében mintegy félmillióan menekültek külföldre, 15000 embert pedig bebörtönöztek.⁹²

A politikai rendszerhez hasonlóan a közigazgatás területén is a centralizáció érvényesült. A Spanyolországot alkotó tartományokban (regiones) és a hozzájuk tartozó provinciákban megszüntették a választott önkormányzati testületeket és eltörölték a községi tanácsokat is. A megszüntetett választott szervek helyét a nagyobb területi egységekben kinevezett polgári kormányzók (gobernador civil) és hivatalaik, a községekben és a városokban pedig az ugyancsak kinevezett polgármester, illetve kisebb helyeken a bíró (alcalde) foglalta el. A tartományoknak emellett katonai kormányzói (capitán general) is voltak, akik hivatásos tisztként a tartományban működő hadtest parancsnoki feladatait is ellátták. Katalóniában szintén külön katonai kormányzót neveztek ki és provizórikus megszállási rendszert alakítottak ki.

A katalán ellenállás erői a szomszédos Franciaországban szerveződtek (Katalán Diákszövetség, Illegális Politikai Pártok Koordinációs Bizottsága, Katalán Nemzeti Tanács). Az ellenállást rövid ideig a Franciaországba menekült Lluís Companys irányította. Franciaország német megszállása (1940. június 22.) után Companyst letartóztatták és kiadták Franco titkosrendőrségének. A Generalitat elnökét 1940. október 15-én rögtönítélő bíróság halálra ítélte és kivégezte.

Lluís Companys után Josep Irla lett a katalán emigráns kormány vezetője. 1945-ben Irla a köztársasági kormány egykori tagjaival ideiglenes kormányt alakított. 1954-ben, Josep Irla lemondását követően a katalán parlament korábbi képviselői és az emigráns kormány vezetői a mexikói nagykövetségen találkoztak. A találkozót a mexikói-kormány aktívan támogatta, mivel Mexikó hivatalosan nem ismerte el legitimnek a Franco-rendszert. A köztársaságparti politikai erők az intézményi

⁹¹ Harsányi Iván [1988]: i.m. p. 63.

⁹² Hugh, Thomas [1961]: The Spanish Civil War. London, Eyre and Spottiswoode.

folytonosság további fenntartása mellett foglaltak állást és az emigrációban működő katalán kormány élére Josep Tarradellast nevezték ki, aki 1937-ben miniszterelnök és pénzügyminiszter volt.⁹³

A belső ellenállás Katalóniában az 1940-es évek végén és az 1950-es évek elején bontakozott ki. Az értelmiségi körök a Franco-rendszer represszív politikájával szemben a kulturális ellenállást választották. A szigorú korlátozások ellenére a katalán nyelvet a magánérintkezésben továbbra is használták. A katalán nyelv és identitás megőrzésében a középosztály (értelmiség) játszott meghatározó szerepet. Az ellenállás kezdetben csak elszigetelt (főleg értelmiségi, családi és baráti körök) csoportok formájában nyilvánult meg, később azonban a civil szervezetek és az egyetemisták is csatlakoztak a tiltakozó mozgalmakhoz.⁹⁴

1947. április 27-én Monserrat kolostorának apátja, Aureli M. Escarré Katalónia védőszentje, a fekete szűz tiszteletére istentiszteletet szervezett, melyen a hatóságok ellenintézkedését legyőzve mintegy százezer ember vett részt. Ez az esemény elgondolkodtatta a rendszert: menesztették Katalónia kompromittált kormányzóját, s magának Francónak kellett Barcelonába utaznia. Monserrat mindvégig a katalán nemzeti függetlenség szimbóluma volt, és jelezte, hogy a népi ellenállás elsősorban a helyi papság részvételére támaszkodhatott.

1951 márciusában 300000 munkás részvételével hat napos sztrájk zajlott le Barcelonában. A munkások tiltakozásának oka a kormány diszkriminatív gazdaságpolitikájával és a katalán ipar stagnálásával volt magyarázható.⁹⁵

Az 1960-as évek elejétől kezdve Katalónia népessége erőteljes növekedésnek indult. 1970-es évekre a lakosság a korábbi 3 millió fő helyett megduplázódott és elérte a 6 millió főt. A bevándorlók Spanyolország déli tartományaiból (Andalúzia, Extremadura) érkeztek Katalónia ipari körzeteibe, Barcelonába és Tarragonába. A gazdasági modernizáció és a demográfiai robbanás eredményeként a középosztály megerősödött és politikai reformokat követelt. A Franco-rendszer védőbástyáját jelentő katolikus egyház is jelentős változásokon ment keresztül, mivel az egyházon belül új világi csoportok és társaságok jöttek létre. A katolikus egyházon belül az

⁹³ Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya
La Generalitat en el exilio, 1939-1977

In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents/antecedents17.htm>

⁹⁴ Valandro Franz [2002]: i.m. p. 55-60.

⁹⁵ Gerencsér Balázs – Juhász Albin [2001]: i.m. p. 88.

alsópapság a katalán nemzeti mozgalom fő védelmezője volt. Az 1960-as évek a katalán nyelv „újjaszületésének” időszaka volt.⁹⁶

A Franco-rendszerrel szembeni bírálatok a társadalom körében egyre jobban megerősödtek. A spanyol politika irányítói alapvető változásokat hajtottak végre a politikai intézményrendszer működésében. 1969-ben Franco úgy döntött, hogy a korábban uralkodó királyi dinasztia egyik tagja, János Károly fogja követni az államfői tisztségben. 1971-ben létrejött a Katalán Gyűlés (Assemblea de Catalunya), amely előrevetítette a diktatórikus rezsim végét. A gyűlés valamennyi ellenzéki politikai és társadalmi csoportot magába foglalt és a legnagyobb támogatottsággal rendelkező egységmozgalom volt a polgárháború óta. Követelései között szerepelt az alapvető politikai szabadságjogok (szólás, sajtó és gyülekezésszabadság) biztosítása, Spanyolország demokratizálása, Katalónia számára az önkormányzáshoz való jog (széles körű autonómia) garantálása és a politikai foglyok szabadon bocsátása.⁹⁷

1974-ben Jordi Pujol⁹⁸ megalapította a Demokratikus Konvergencia Katalóniáért nevű tömörülést (Convergència Democràtica de Catalunya), amely mérsékelt konzervatív politikai erőként szövetségre lépett a Convergència i Unió pártjával.

Az 1973-as világgazdasági válság véget vetett a spanyol gazdaság 1961 és 1969 közötti gyors, éves szinten 8%-os növekedésének. A világgazdasági recesszió mellett a nemzeti-nemzetiségi problémák is hozzájárultak a Franco-rendszer meggyengüléséhez. A gazdasági válság (növekvő infláció és munkanélküliség) magával hozta a diktatórikus rezsim felszámolásának napirendre kerülését, melyet az agg diktátor várható halála is aktuálissá tett.

1975. november 20-án elhunyt Francisco Franco. A caudilló bekövetkezett halála elősegítette a társadalom döntő többsége által követelt demokratikus rendszerváltozást. Franco halálával pedig Katalónia számára megnyílt a lehetőség arra, hogy a katalán kérdést a spanyol kormánnyal való tárgyalások útján alkotmányos keretek között megfelelő módon rendezzék.

⁹⁶ Valandro Franz [2002]: i.m. p. 63.

⁹⁷ Montserrat Guibernau [2004]: i.m. p. 102.

⁹⁸ Jordi Pujol 1980 és 2003 között a Generalitat elnöke volt. Pujol a mérsékelt konzervatív jobbközép Convergència i Unió politikai csoporthoz tartozik.

II/IV. Demokratikus átalakulás és alkotmányozás

A korábbi autoriter rendszerből a demokráciába való spanyolországi átmenet (1975-1986) a regionalista-nacionalista mozgalmak és a politikai, társadalmi erők közötti kompromisszum eredményeként ment végbe. Spanyolországot Franco halálától (1975. november 20.) az Európai Közösségekhez történő csatlakozásig (1986. január 1.) tartó időszakban Nyugat-Európa egyik legcentralizáltabb rendszeréből kvázi föderális monarchiává alakították át.⁹⁹

A spanyol demokratikus átalakulás döntő eleme annak felismerése volt, hogy a régi központosító-elnyomó struktúra végérvényesen kudarcot vallott, és kimerítette történelmi lehetőségeit, ugyanis Franco Spanyolországának utolsó időszakában a centralista látszat mögött a politikai dezintegráció folyamata gyorsult fel. Ennek következtében a nacionalista mozgalmak meghatározó szerepet játszottak a demokratikus politikai intézményrendszer kiépítésében. Ily módon a demokratikus politikai átmenet megindulásakor a „periférikus nacionalizmusok” nemzeti identitását egyfelől a szélsőséges csoportok által képviselt, a teljes függetlenséget követelő szeparatizmus (lásd: Baszkföldön Herri Batasuna csoportosulás), másfelől pedig a mérsékelt többségi irányzatok megegyezési szándékát tükröző autonómia törekvések határozták meg.¹⁰⁰ A katalánok az autonómiát kizárólag a madridi kormánnyal való tárgyalások útján, békés eszközökkel kívánták elérni.

1974. december 21-én kiadott törvényrendelet értelmében, Francisco Franco 1975. november 20-án bekövetkezett halála és a spanyol parlament által elfogadott utódlási törvény alapján, az 1969-ben kijelölt trónörökös, János Károly herceget 1975. november 22-én királlyá koronázták. Ezzel az aktussal hivatalosan megkezdődött az „Átmenet”, a „Transición” időszaka, amely egészen 1982-ig, a Spanyol Szocialista Munkáspárt (PSOE) hatalomra kerüléséig tartott. A király három nappal a trónra lépése után, általános amnesztiát hirdetett, melynek révén 15 ezer politikai fogoly és emigráns nyerte vissza szabadságát.¹⁰¹

A spanyol megegyezési átmenet és alkotmányozás első szakaszában a király és Adolfo Suárez González által irányított kabinet játszott meghatározó szerepet. A

⁹⁹ Daniele Conversi [2005]: A sima átmenet: Spanyolország 1978-as alkotmánya és a nemzetiségi kérdés. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről, Rejtjel Kiadó, Budapest, p. 404-405.

¹⁰⁰ Szilágyi István [1996]: i.m. p. 114.

¹⁰¹ Preston, Paul [1986]: The Triumph of Democracy in Spain. London, Merhuen, p. 82.

kormány hatékony közreműködésével, a kettős legitimitással rendelkező monarchia az alkotmányozási eljárás és a nemzeti konszenzus kialakításának fő eszközévé vált. Az alkotmányozási folyamat alapja az 1976-ban elfogadott Politikai Reform Törvénye volt, amely az egész alkotmányozás menetét, tartalmát, a nemzetgyűlés létrehozásának körülményeit és a választási szabályokat rögzítette és 1978 decemberéig, az új alkotmány elfogadásáig volt hatályban. A francóista Cortes 1976. november 18-án kimondta saját önfeloszlatását. A Törvény valamennyi politikai erő számára biztosította a választásokon való szabad részvételt és az uralkodót az alkotmányos monarchiákra jellemző széles jogkörrel hatalmazta fel (törvényki hirdetés, jóváhagyás, szenátus 1/5-nek kinevezése, népszavazás kiírása nemzeti kérdésekben, miniszterelnök és kormány tagjainak kinevezése és felmentése, Cortes összehívása és feloszlatása). A korábbi korporatív parlament helyett általános, titkos választójog útján létrehozandó kétkamarás (képviselőház és szenátus) nemzetgyűlés felállítására került sor, amely alkotmányozó jogkört kapott. Az Alaptörvény módosításához az új Cortes két háza szavazatainak abszolút többségére volt szükség. A Politikai Reform Törvényét 1976 decemberében megtartott népszavazással erősítették meg, ahol a választópolgárok 94 százaléka mondott igent a demokratikus átalakulásra. A Politikai Reform Törvényének rendelkezései a parlamenti választások megszervezését a kormányra bízták. Meghatározták a Cortes két házának számszerű összetételét, s a szavazás eredményének megállapításánál az arányossági, a szenátoroknál pedig többségi elvet írtak elő.¹⁰²

Az ország belpolitikai stabilitása szempontjából kiemelkedő fontosságú volt az 1977-ben megkötött Moncloa-paktum, amelynek célja egy széleskörű konszenzus kialakítása volt a különböző társadalmi csoportok és politikai pártok között annak érdekében, hogy az ország főbb gazdasági és társadalmi problémáira megoldásokat dolgozzanak ki a demokratikus intézményrendszer segítségével. A Moncloa-paktum a demokratikus szabadságjogok biztosítása mellett a gazdaságban általános válságkezelési program beindítását (költségvetési hiány csökkentése, egészségügy, foglalkoztatáspolitikai) is tartalmazta.¹⁰³

A spanyol politikai erők számára döntő fontosságú feladatot jelentett a nemzetiségi helyzetének átfogó rendezése. Az egységes demokratikus ellenzék

¹⁰²Szilágyi István [1996]: Demokratikus átmenet és konszolidáció Spanyolországban. Napvilág Kiadó, Budapest, p. 82-87.

¹⁰³Simon János [1998]: Demokratikus átmenet Spanyolországban. Villányi úti könyvek, Budapest, p. 59-63.

ugyanis rákényszerítette a spanyol politikai elitet arra, hogy szembenézzon a baszk, a katalán és a galíciai kérdéssel. A Franco-rezsim merev, központosított államberendezkedése után szükségessé vált a spanyol államot alkotó nemzetiségek jogainak kielégítő szabályozása. A központi államnak szakítania kellett a kasztíliai nyelv elsőbbségére épülő államszervezeti modellel és nagyfokú rugalmasságot kellett tanúsítania a különböző nemzetiségi követelésekkel szemben. A nemzeti-regionális kérdés ezért szorosan összekapcsolódott a demokratikus átalakulás és az alkotmányozás folyamatával.¹⁰⁴

A demokratikus átmenet során 1977 és 1978 között került sor az előautonómiák rendszerének kiépítésére, amely a végleges alkotmányos rendezésig megoldást nyújtott a regionális kérdés kezeléséhez. Ez a folyamat 1977-ben a katalán Generalitat helyreállításával és 1978-ban Kasztília-La Mancha juntájának felállításával ért véget. A királyi rendeletekre támaszkodó rendszer kialakítása két részletben zajlott le: az elsőben az érintett egységek létrehozták igazgatási és kormányzati szerveiket, a másodikban pedig a központi hatalom megkezdte a funkciók és a hivatalok átruházását. Az előzetes autonómia ténye fontossá vált az alkotmány elfogadása után, az abban rögzített autonómiához való jog megszerzése szempontjából.¹⁰⁵

1977. június 15-én parlamenti választásokat tartottak Spanyolországban, melyen az Adolfo Suárez vezette jobbközép Demokratikus Centrum Unió (UCD) győzött. Az új kormánynak a feladata a különböző nemzetiségi követelések tárgyalásos úton történő rendezése és Spanyolország alkotmányának kidolgozása lett. Az alkotmányozás folyamata, a „proceso constituyente” a demokratikus választásokkal egyidejűleg vette kezdetét és 1978 decemberéig, az alkotmány elfogadásig tartott. Július 26-án a Szenátus és a Képviselőház egy 36 tagú Alkotmányügyi Bizottságot állított fel az alkotmány megszövegezésére.¹⁰⁶

1977. szeptember 11-én a katalán nemzeti ünnep, a Diada alkalmából a háború utáni Európa egyik legnagyobb tömegdemonstrációjára került sor. Katalónia a megmozdulásokat és a civil kezdeményezéseket figyelembe véve messze az egyik legmobilizáltabb régió volt. Barcelonában közel egymillió ember vonult fel

¹⁰⁴De Blas Guerro, Andres [1989]: El problema nacional-regional español en la transición. In: José Félix Tezanos – Ramón Cotarelo – Andres de Blas: La transición democrática española, p. 587-608

¹⁰⁵Sipos Katalin: Az autonómiához való jog a spanyol alkotmányban. In: Studia Caroliensia, 2005/4. szám, p. 179-180.

¹⁰⁶Daniele Conversi [2005]: i.m. p. 411.

követelve az autonómia státútum és a katalán autonómia intézményrendszerének újbóli helyreállítását. Ez egyértelmű jelzés volt Madrid számára, hogy elérkezett a centralista államigazgatás lebontásának ideje. Adolfo Suárez 1977 októberében személyesen kezdett tárgyalásokat a köztársasági Generalitat emigrációban élő idős vezetőjével, a 78 éves Josep Tarradellasszal, aki október 23-án 38 év száműzetés után visszatért Barcelonába. A kormány egyelőre ideiglenes jelleggel (tekintettel az új alkotmány hiányára) rendelkezett a Generalitat felállításáról Katalóniában.¹⁰⁷

A Suárez-kabinet 1978 januárjában az „ideiglenes önkormányzat” intézményét közvetlenül az alkotmány elfogadása előtt minden régióknak megadta. A kormányzat ezzel a lépéssel arra törekedett, hogy leszerelje az ellenzéki mozgalmak elégedetlenségét, valamint gyakorlati tapasztalatokat kívánt szerezni az alapcharta részletes vitája előtt a közigazgatás rendszerét érintő kérdésekkel kapcsolatosan.

Az átmenet korai szakasza, amely Franco halálától 1978 elejéig tartott, megnyitotta az utat a legalapvetőbb változás, az új spanyol alkotmány megalkotása előtt. Az alaptörvény elfogadásáig nacionalista követelések ereje és Madrid ellenállási próbálkozásai határozták meg a teljes vitafolyamatot és végül biztosították a nélkülözhetetlen lendületet a politikai változások számára.

A spanyol alkotmányozási folyamat utolsó állomása a parlament által elfogadott alapcharta volt. Az alkotmány megszövegezése közel 16 hónapig tartó folyamat volt, a tervezet számos bizottságon ment keresztül, és több mint ezer módosító javaslat érkezett hozzá. A 169 paragrafusból álló spanyol alkotmány meghatározta az ország politikai és társadalmi berendezkedését, rendelkezett az államforma kérdéséről és a regionális nemzeti viszonyokat is szabályozta. Az alkotmány szerint „a spanyol nép a szuverenitás letéteményese, a király a nemzeti egységet jeleníti meg és egyben a fegyveres erők főparancsnoka.” Az alaptörvény Spanyolországot demokratikus szociális jogállamként határozta meg és 17 egyenlő jogokkal rendelkező autonóm közösséget hozott létre, mely a spanyol nemzet szerves részét képezi. Az országot alkotó történelmi nemzetiségek (baszkok, katalánok és gallegók) széles körű önrendelkezési jogot kaptak. Az új alapchartát a képviselőház 1978. július 21-én 325 igen 6 tartózkodás és 14 ellenszavazat mellett, a szenátus pedig 1978. október 31-én 226 igen, 8 tartózkodás és 5 ellenszavazattal fogadta el.¹⁰⁸ 1978. december 6-án a

¹⁰⁷ Gerencsér Balázs – Juhász Albin [2001]: i.m. p. 89.

¹⁰⁸ Cotarelo, Ramón [1989]: La Constitución de 1978. In: José Félix Tezanos – Ramón Cotarelo – Andres de Blas: La transición democratica española, p. 320.

lakosság közel 87,4 százaléka népszavazás útján erősítette meg az alkotmányt, melyet az uralkodó 1978. december 27-én aláírásával is szentesített.

Hispaniában a korábbi tekintélyuralmi rendszer helyett egy versengő többpártrendszeren alapuló plurális politikai berendezkedés alakult ki és az európai centrumhoz való felzárkózás feltételei is megteremtődtek.

A spanyol alkotmány kidolgozásával párhuzamosan Katalóniában parlamenti bizottságot hoztak létre a katalán autonómia-statútum megszövegezése érdekében. A 20 tagú bizottság által elkészített szövegtervezetet a katalán parlamenti közgyűlés 1978. december 16-án fogadta el. Az alapchartát a spanyol parlament alkotmányjogi bizottsága is megvitatta, majd a Cortez 1979. augusztus 13-án jóváhagyta. János Károly 1979. december 18-án aláírta Katalónia autonóm státusáról szóló alaptörvényt.

Az alkotmány rendelkezéseinek megfelelően 1980. március 20-án parlamenti választásokat tartottak Katalóniában. A választásokon a Jordi Pujol vezette Katalán Demokratikus Unió (Unió Democràtica de Catalunya, UDC) és a Katalán Demokratikus Összetartás pártja (Convergència Democràtica de Catalunya, CDC) győzött. A katalán parlamentet 1980. április 10-én hívták össze, a parlament elnökévé pedig Heribert Barrerát választották. A Generalitat elnöke Jordi Pujol lett, aki 1980-tól egészen 2003-ig töltötte be ezt a tisztséget. Pujol vezetésével koalíciós kormány alakult, melyben a Katalán Demokratikus Unió (UDC) és a Katalán Demokratikus Összetartás (CDC) pártja vett részt.¹⁰⁹ Közel fél évszázaddal a Generalitat intézményének felszámolása után a katalánok immár demokratikusan és szabadon választhatták meg a parlamentet, a katalán kormányt és annak elnökét.

A spanyol demokratikus átalakulás fordulópontját jelentette Antonio Tejero ezredes és a Guardia Civil fegyvereseinek 1981. február 23-án végrehajtott sikertelen puccskísérlete. Ennek során az ezredes és a hozzá hű fegyveres csoportok elfoglalták a spanyol parlamentet és egy napra foglyul ejtették a parlamenti képviselőket. A király törvénytelennek nyilvánított minden demokratikus rendszer megdöntésére irányuló kísérletet és meghatározó szerepet játszott abban, hogy az államcsíny kudarcot vallott. A spanyol politikai erők pedig a monarchiában látták azt az összetartó elemet, ami össznemzeti egységet és stabilitást teremtett az országban. Az

¹⁰⁹ Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya. La normalización de la democracia y las autonomías, 1980-2003
In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents/antecedents19.htm>

államcsíny eredménytelensége egyben az új spanyol demokrácia intézményi stabilitását és erősségét is hűen jelezte.

1982-ben az általános választáson a Spanyol Szocialista Munkáspárt abszolút többséget szerzett a madridi törvényhozásban. Spanyolországot először kormányozták szocialisták, amely végérvényesen konszolidálta a demokratikus átalakulás eredményeit. E változás szimbolikus jelentőségű volt, és általában a szocialisták hatalomra kerülését úgy szokás tekinteni, hogy azzal zárult le a szűkebb értelemben vett átmenet időszaka, és kezdődött el a „demokratikus konszolidáció” periódusa.¹¹⁰

Összességében véve a spanyol demokratikus átalakulást 4 alapvető tényező segítette elő:

1. A politikai pártok között létrejött konszenzus, hogy a gazdasági és politikai rendszerváltás alapvető kérdéseiben megállapodásra jussanak.
2. A spanyol államot alkotó nemzetiségek helyzetének átfogó rendezésében megnyilvánuló közreműködés a pártok, a nemzetiségi képviselők és a civil szervezetek részéről.
3. A spanyol király, Juan Carlos szerepe a politikai reformok támogatásában és az intézményi stabilitás megőrzésében.
4. A spanyol társadalom széles rétegének mozgósítása egy demokratikus Spanyolország megteremtése érdekében.

A demokratikus rendszerváltás leginkább kézzelfogható eredménye a tárgyalásos úton történő demokratikus alkotmány elfogadása volt, amely messzemenően figyelembe vette az országot alkotó nemzetiségek nyelvi-politikai és kulturális jogait.

Katalónia számára az autonómia státútum pedig biztosította az autonóm tartomány széles körű önkormányzásához való jogát, valamint elismerte a katalán népet, mint államalkotó tényezőt.

II/V. A spanyol és katalán alkotmány értékelése

Az 1978-ban megalkotott és ugyanebben az évben népszavazás útján elfogadott új demokratikus spanyol alkotmány, valamint a Katalán Autonómia Statútum a politikai

¹¹⁰ Daniele Conversi [2005]: i.m. p. 417.

erők közötti konszenzus jegyében született. Az alapcharta Spanyolország politikai-társadalmi berendezkedését és nemzeti-regionális viszonyait is részletesen szabályozza.

Az alkotmányos tárgyalások útján elfogadott spanyol és katalán autonómia-modell példaértékű megoldásnak számít a világon, mivel a központi állam és az autonóm közösségek közötti egyensúlyon alapul. A demokratikus átalakulás Spanyolországban szorosan összekapcsolódott az országot alkotó nemzeti kisebbségek helyzetének átfogó rendezésével. Mindez a folyamat lehetővé tette, hogy Spanyolország nemzetiségi konfliktusok nélkül csatlakozzon az Európai Unióhoz.

A spanyol államot alkotó nemzetiségek jogait biztosító alaptörvény és a kisebbségek nemzeti identitásának megőrzését szolgáló autonómia között szoros korreláció áll fenn, ezért feltételezéseim a következők.

Hipotézis: Az 1978-ban elfogadott spanyol és katalán alkotmány a nemzeti kisebbségek kollektív jogait tiszteletben tartó autonómia gyakorlatára épül, amely fontos tanulságokkal szolgál a kelet-közép-európai térségben élő magyar kisebbségek számára, mivel ez a módszer lehetővé teszi a kisebbségek nemzeti identitásának megőrzését.

Az 1978-ban elfogadott spanyol alkotmány egyik legnagyobb vívmánya, hogy Spanyolországot 17 egyenlő jogokkal rendelkező autonóm közösségekre osztotta, s ezzel szakított a Franco-rendszer által bevezetett centralizált államberendezkedéssel. Az alapcharta ugyan Spanyolország egységét és oszthatatlanságát hangsúlyozza, de elismeri az államot alkotó történelmi nemzetiségek és régiók autonómiához való jogát. Az alkotmány második cikkelye kimondja, hogy „az alkotmány, amely a spanyol nemzet, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazájának felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók autonómiához való jogát és a közöttük lévő szolidaritást”.¹¹¹

Az alaptörvény 2. cikke elismeri, hogy „a közös történelmi, kulturális és gazdasági sajátosságokkal rendelkező, egymással határos provinciák, szigetek történelmi régiók

¹¹¹ La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título Preliminar. In: <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978.html>

autonóm közösségeket hozhatnak létre”.¹¹² Az alkotmány ugyanakkor nem tisztázza a „nemzetiség” és a „régio” közötti különbséget, a nemzetiség szó nem is fordul elő a szövegben. A leggyakrabban használt kifejezés az „autonóm közösség” (comunidad autonóma), ehhez viszont el kell jutni a bonyolult eljáráshoz kötött autonómia-statútumhoz.

Az alkotmány az állam területi szervezetét is az autonómia fogalmára alapozza. A területi szervezetre vonatkozó VIII. cím 137. cikke szerint „az állam területi szervezetét a helyi önkormányzatok, a provinciák és az autonóm közösségek alkotják, melyek autonómiát élveznek saját ügyeik vitelében”.¹¹³ A municipális önkormányzatok jellemzője, hogy teljes jogi személyiséggel rendelkeznek. A helyi lakosság általános, egyenlő, szabad, közvetlen és titkos választások útján hozza létre a tanácsosok testületét (concejales), amely saját soraiból megválasztja a polgármestert (alcalde). A tanácsosok és a település első embere alkotja a városi vagy községi tanácsot (ayuntamiento).

A provincia (megye) ezzel szemben, ahogyan a 141.§ (1) fogalmaz „saját jogi személyiséggel rendelkező helyi testület”, amelyet a municípiumok társulása és az állam feladatai teljesítéséhez szükséges területi felosztás határoz meg.¹¹⁴ A provinciák kormányzása és igazgatása képviselők és képviseleti testületek révén történik. Határainak megváltoztatásáról a spanyol parlament organikus törvényben dönt.

Az alkotmány tehát csak az autonómiához való jogot biztosítja és egyben meghatározza ezen jog lehetséges címzettjeit. Megjegyzendő, hogy Spanyolországban a municipális és provinciális önkormányzatok területi identitása és a lakosság szülőföldhöz való kötődése igen erős. A spanyol politikai erők az autonómia-rendszer kialakítása során a közigazgatás decentralizációja mellett figyelembe vették a történelmi fejlődés korábbi tapasztalatait is. A legtöbb spanyol provincia ugyanis szerves történelmi folytonosságot mutat.

¹¹² La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título VIII. De la Organización Territorial del Estado, Capítulo Primero: Principios generales. Artículo 138.
In: <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978-2.html>

¹¹³ La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título VIII. De la Organización Territorial del Estado, Capítulo Primero: Principios generales. Artículo 137.
In: <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978-2.html>

¹¹⁴ La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título VIII. De la Organización Territorial del Estado, Capítulo Segundo: De la Administración Local. Artículo 141.
In: <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978-2.html>

Az alapcharta VIII. részének rendelkezései részletesen foglalkoznak az önkormányzati közösségek szervezetével, létrehozásával és jogállásával. Az alkotmányos szabályozást a tizenhét autonóm közösség statútuma, alapszabálya tölti meg konkrét tartalommal. A 147. § meghatározza az autonóm közösségek normatív bázisát alkotó alapszabály tartalmi elemeit:

1. a történelmi sajátosságnak legjobban megfelelő elnevezés;
2. területének, határainak megjelölése;
3. saját intézményeinek, szervezetének és székhelyének pontos megnevezése;
4. hatáskörök és átengedett szolgáltatások nevesítése.¹¹⁵

Az alkotmány ugyan nem határozza meg pontosan az autonóm közösség fogalmát, alkotóelemei azonban világosan megállapíthatók. Mindenekelőtt az állam által elismert és létrehozott municípiumok és provinciák területileg jól körülhatárolt együttesét, egységét jelentik.

Az autonóm közösségek alapszabályainak elfogadásáról vagy módosításáról a Cortes organikus törvényben dönt. Az önkormányzati közösségekről elmondható, hogy a városi-községi és megyei szint igazgatási önállóságával szemben politikai autonómiával rendelkeznek. Az autonóm közösségek jellemzői a következők:

1. Alkotmányos erővel és felhatalmazással bírnak, mert önállóságukat az alapcharta második paragrafusa elismeri és biztosítja.
2. Az állam általános hatáskörű szerveivel szemben bizonyos fokú függetlenséggel és saját képviseleti-hatalmi önkormányzati intézményrendszerrel (parlament és végrehajtó szerv) rendelkeznek.
3. Az államtól elkülönülve teljes jogi személyiséggel bírnak.
4. Az alkotmány rögzíti hatáskörüket és szervezetüket.
5. Az egységes spanyol állam részét alkotják és közreműködnek az általános közhatalmi-igazgatási feladatok ellátásában.¹¹⁶

Az autonómia-fogalom értelmezéséhez nagymértékben hozzájárult az alkotmány rendelkezéseinek megfelelően felállított Alkotmánybíróság, mely 4/1981. és 32/1981. számú döntésében megfogalmazta a hatalom vertikális megosztását. Az Alkotmánybíróság határozata szerint az alapcharta tartalmazza a közhatalmi jogosítványok megosztását az állam és a területi egységek között. Spanyolországban

¹¹⁵ Szilágyi István [1998]: i.m. p. 117-118.

¹¹⁶ Szilágyi István [1998]: i.m. p. 118.

a szuverenitás letéteményese a központi állam, az autonóm közösségeket azonban megilleti a politikai autonómiához való jog. A provinciák és a municípiumok szintén különböző terjedelmű adminisztratív autonómiával vannak felruházva. A politikai autonómiát a közigazgatásitól megkülönbözteti a törvényalkotási jogosítványok gyakorlása és a kormányzati funkciók ellátása egy egységes területen.

A politikai autonómia megszerzése az ún. autonómia-folyamaton keresztül történik, amely az autonómia kezdeményezésén, a státútum kidolgozásán, az abban rögzítendő hatáskörök feltételekhez kötött megválasztásán, majd jóváhagyásán alapul.¹¹⁷

Az egységes szabályozás ellenére a spanyol önkormányzati közösségeknek az autonómia megszerzése és az autonómiához való jutás módja kétféleképpen történhet. Beszélhetünk korlátozott és teljes önkormányzatisággal rendelkező közösségekről.

A korlátozott autonómia elnyerésének módja az alkotmány 143. cikke alapján történik. Ebben az esetben az autonómia-folyamat kezdeményezője lehet a tartományi tanácsok és a községek 2/3 része. Az autonómia-státútumokat, az alkotmány 146. cikke értelmében a tartományi és a parlamenti képviselőkől, valamint a szenátorokból álló gyűlés dolgozza ki. A tervezetet a Cortes elé kell terjeszteni, amely időbeli korlátozás nélkül organikus törvény formájában elfogadja azt. A státútumokban rögzíteni kell az autonóm közösség által az alapcharta 148. 1. cikke alapján vállalt hatásköröket és azokat az alapelveket, amelyek az állam részéről az autonóm közösség részére átadott közfunkciókra és hivatalokra vonatkoznak. Az alkotmány 148. 2. cikke értelmében öt év elteltével ezek az autonóm közösségek státútumaik módosítása révén egy második szakaszban bővíthetik hatáskörüket, egészen a teljes autonómia elnyeréséig.

E cikk rendelkezéseinek megfelelően 11 autonóm közösség jutott autonómiához (Asztúria, Kantábria: 1981. dec. 30.; La Rioja, Murcia: 1982. június 9.; Valencia: 1982. júl. 1.; Aragónia, Kasztília-La Mancha, Kanári-szigetek: 1982. aug. 10.; Extremadura, Baleári-szigetek, Kasztília-León: 1983. február 25.).¹¹⁸

A teljes autonómiát biztosító eljárás az alkotmány 151. cikke alapján történik. Közvetlenül teljes autonómiához lehet jutni, ha az érintett tartományi gyűléseken kívül minden érdekelt provincia községeinek $\frac{3}{4}$ része is az autonómia-

¹¹⁷ Sipos Katalin [1993]: i.m. p. 67.

¹¹⁸ Sipos Katalin: Az autonómiához való jog a spanyol alkotmányban. In: *Studia Caroliensia*, 2005/4. szám, p. 182.

kezdeményezése mellett dönt, és a kezdeményezést népszavazás útján erősítik meg. Az autonómia státútum kidolgozása az érintett testület képviselőiből és szenátoraiból álló testület, továbbá a központi kormány által összehívott parlamenti közgyűlés feladata. Az autonómia státútum elkészülte után legkésőbb két hónappal a képviselőház alkotmányügyi bizottsága köteles elbírálni azt, illetve az említett parlamenti gyűlések delegátusaival együtt közös megegyezésre kell jutnia a státútum-tervezet végleges szövegével kapcsolatosan. Amennyiben a megegyezés létrejött, akkor az elfogadott szövegek jóváhagyása érdekében népszavazást kell kiírni az érintett provinciákban. Ha a tervezet minden provinciában megkapja az érvényes szavazatok abszolút többségét, akkor a Cortes elé kerül, ahol a szenátus és a képviselőház plénuma együttesen ratifikáló szavazással dönt a szövegről.¹¹⁹

Teljes jogú önkormányzatisággal rendelkező közösség közé tartozik Baszkföld, Katalónia, Galícia és Navarra.

Hangsúlyoznunk kell, hogy Katalónia esetében az autonómia-kezdeményezést az alkotmány 1. és 2. átmeneti rendelkezéseinek megfelelően az előautonómiát gyakorló testületi szerv egyetértésével helyettesítették. Ez a szerv, amely a képviselők és a szenátorok gyűléséből állt az autonómia státútum kidolgozásáért felelt. A státútum-tervezetet megvitatás végett a parlament alkotmányügyi bizottsága elé terjesztették, hogy a fent említett parlamenti gyűlések delegátusaival megállapodásra jussanak a státútumtervezet végleges szövegéről. Ezt követően a szövegtervezetet népszavazásra bocsátották. Az érvényes szavazatok megszerzése után a Katalán Autonómia Státútumot a Cortes elé terjesztették, ahol mindkét Ház plénuma ratifikáló szavazással döntött a státútumok szövegéről.¹²⁰

Az alkotmány 148. paragrafusa huszonkét pontban taxatív felsorolja az autonóm közösségek hatáskörébe tartozó ügyeket, amelyeket az önkormányzatok alapszabályai tovább részleteznek.¹²¹ A következő 149. § harminckét bekezdése pedig a központi állam kizárólagos kompetenciájába tartozó ügyeket rögzíti.¹²² A

¹¹⁹ Sipos Katalin, i.m. p. 182.

¹²⁰ Giró-Szász András: A katalán politikai és közigazgatási autonómia. Kisebbségkutatás, 2004/3. szám, p. 446.

¹²¹ Az autonóm közösségek hatáskörébe tartozó legfontosabb feladatok a következők: az autonóm közösségek területi szervezetének kialakítása, egészségügy, lakásügy, városfejlesztés, közmunka megszervezése, közinfrastruktúra (út- és vasúthálózat, kikötők) fenntartása, mezőgazdaság és állattartás, erdőgazdálkodás, környezetvédelem és halászat, kulturális örökség védelme, közintézmények (múzeumok, könyvtárak) fenntartása, kultúrpolitika, sport és turizmus.

¹²² A központi állam kizárólagos hatáskörébe tartozik az alkotmányos jogok és kötelezettségek, az állampolgárság kérdése, bank és biztosítási tevékenység ellátása, büntetőjog, büntetés-végrehajtás és eljárás, idegenrendészet, kereskedelem, külpolitika és nemzetközi kapcsolatok, munkaügyi és

törvényalkotó azonban lehetőséget biztosít arra, hogy a központi hatalomhoz tartozó hatásköröket vagy azok egy részét a spanyol parlament valamennyi, vagy egy-egy autonóm közössége átruházza vagy átengedje, s ezáltal megvalósítsa a teljes jogegyenlőség és a kiteljesedett önkormányzatiság alapján álló autonómiákra épülő demokratikus állam eszméjét.

Az önkormányzati közösségek felett maradéktalanul érvényesül a parlamenti ellenőrzés, mivel a törvényhozás két háza által gyakorolt kontrollt kiegészíti az alkotmánybírósági, a bírósági és a számvevőszéki felügyelet. A kormánynak a közigazgatás szervei feletti ellenőrzését pedig a 17/1983-as számú törvénnyel szabályozott kormánybiztosi intézmény látja el.¹²³

A spanyol alkotmány másik fontos vívmánya – a demokratikus úton és jogegyenlőség elve alapján létrehozott 17 autonóm közösség mellett –, hogy maradéktalanul biztosítja az országot alkotó nemzetiségek szabad nyelvhasználatának jogát. A legünnepelesebben védendő jogok között szerepel az a cikk, miszerint „minden spanyol és Spanyolország minden népe védelmet élvezzen emberi jogai gyakorlásában, kultúrájának, hagyományainak, nyelvének és intézményeinek fejlesztésében.”¹²⁴ A nemzet kifejezetten többnyelvű, és a regionális nyelvek védelme egyértelműen szerepel az alapcharta 3 cikkében, amely kimondja, hogy „az állam hivatalos nyelve a kasztíliai”, míg „a többi spanyolországi nyelv szintén hivatalos nyelv a megfelelő autonóm közösségekben a státútumok előírásaival összhangban. Spanyolország eltérő nyelvi sajátosságai kulturális kincsünk részei, amelyek különleges figyelemben és védelemben részesülnek.”¹²⁵

A nyelvi pluralizmus hangsúlyt kap a média feletti parlamenti ellenőrzésről szóló rendelkezésben is, amely kimondja, hogy „Törvény szabályozza az állam vagy bármely más közintézmény által birtokolt társadalmi kommunikációs eszközeinek szervezetét és parlamenti ellenőrzését, és biztosítja, hogy a társadalmi pluralizmus elvét és Spanyolország nyelvi sokféleségét tiszteletben tartva, a jelentősebb társadalmi és politikai csoportok használhassák ezeket az eszközöket.”¹²⁶

polgári törvényhozás, szellemi tulajdonjogok szabályozása.

¹²³ Szilágyi István [1998]: i.m. p. 122.

¹²⁴ La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título Preliminar: Artículo 3. In: <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978.html#a55>

¹²⁵ La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título Preliminar: Artículo 3. In: <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978.html#a55>

¹²⁶ La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Capítulo Segundo: Derechos y libertades, Sección 1ª: De los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Artículo 20. In: <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978.html#a55>

Az alkotmányban a „nemzet” terminus (nación) és a belőle képzett „nemzeti” jelző (nacional) kizárólag Spanyolországra vonatkozik. Nyilvánvalóan bizonyos fokú zavar mutatkozik a „spanyol állampolgárság” (nacionalidad española) kifejezés használatában, mivel egyes számban az állampolgárságot jelöli, míg többes számban a történelmi nemzetiségeket.¹²⁷

„A spanyol állampolgárság (nacionalidad) megszerzése, megtartása és elvesztése a törvény előírásainak megfelelően történik” „Egyetlen spanyol származású személyt sem lehet állampolgárságától (nacionalidad) megfosztani”.¹²⁸

Az alkotmány szerint Spanyolország nem szövetségi, hanem egységes állam. Ugyanakkor az alapcharta rendelkezései a regionális autonómia gyakorlásának széles skáláját teszik lehetővé, mivel de facto önkormányzati jogkörökkel ruházzák fel az autonóm közösségeket politikai-gazdasági és kulturális ügyekben.

Az autonómia státútumok rendszerének módosításával kapcsolatosan elmondható, hogy a spanyol alkotmány nem rendelkezik az autonómia-rendszer esetleges felfüggesztéséről vagy megszüntetéséről. Az autonómia diszkrecionális úton nem korlátozható, illetve az autonómia státútum egyoldalúan nem módosítható. Erre csak két feltételezett esetben kerülhet sor: egyrészt az autonóm közösség teljes egyetértésével, másrészt akkor, ha olyan alkotmánymódosítás kerülne napirendre, amely az autonóm közösségek hatáskörének korlátozását, vagy azok megszüntetését célozná.¹²⁹ Az alkotmány módosításának kérdésével az alapcharta X. fejezete foglalkozik részletesen. E rendelkezéseknek megfelelően alkotmányrevízió csak az autonóm közösségek részvételével és a parlament mindkét Háza részéről a képviselők abszolút többségének támogatásával lehetséges. A Szenátus, mint a területi képviselő Kamarájának tagjai között az autonóm közösségek képviselői is jelen vannak. A spanyol alaptörvény módosítása tehát a politikai erők közötti konszenzus meglétét feltételezi.¹³⁰

A spanyol alkotmányozási folyamat szorosan összekapcsolódott Katalónia autonómiájának újbóli helyreállításával. A katalán alkotmányt a spanyol képviselőház 1979. augusztus 13-án fogadta el, melynek jogi alapját a spanyol

¹²⁷ Solé Tura, Jordi [1985]: Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, Federalismo, Autodeterminación. Madrid, Alianza, p. 95.

¹²⁸ La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Capítulo Primero: De los españoles y los extranjeros. Artículo 11.
In: <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978.html#a55>

¹²⁹ Sipos Katalin [1993]: i.m. p. 90-91.

¹³⁰ Cotarelo, Ramón [1989]: La Constitución de 1978. i.m. p. 339-340.

alapcharta 151. cikke képezte. A katalán alaptörvény a katalán, mint történelmi nemzetiség politikai és kulturális jogainak maximális figyelembevételével született meg. A Katalán Autonomia Statútum az autonóm közösség számára széles körű önkormányzáshoz való jogot biztosít, amely a törvényhozó, a végrehajtó szervet és az elnöki hivatalt is magába foglaló Generalitat intézményében nyilvánul meg. A katalán alapcharta bevezető cikkelye a katalánokat „történelmi nemzetiségként határozza meg és elismeri az alkotmány rendelkezéseivel összhangban az önkormányzáshoz való jogukat”.¹³¹

A katalán alkotmány 5 cikke biztosítja a Generalitat azon jogát, hogy maga döntsön Katalónia területi szervezetéről. A spanyol képviselőház által 1979. augusztus 13-án jóváhagyott Katalán Autonomia Statútum kimondta, hogy a Generalitat területi szervezete községekre és comarcas-ra tagolódik. A statútum 2 cikke értelmében „Katalónia, mint autonóm közösség területét a comarca-k rendszere alkotja, amelyek közé Barcelona, Gerona, Lleida és Tarragona provinciák tartoznak.”¹³²

A comarca-rendszerrel a Katalán Autonóm Község kinyilvánította abbéli szándékát, hogy magához vonja a tartományi tanácsok hatáskörét. Ezt az igényt az Alkotmánybíróság 1981. július 28-i ítéletében elutasította, mivel véleménye szerint a provincia hatásköre ugyan változó lehet, de nem tűnhet el.

A comarca-rendszer helyreállítását a katalán parlament 1987. április 4-én fogadta el, mely részletesen szabályozta Katalónia területi szervezetét. Ennek megfelelően Katalónia jelenleg 41 comarca-ra oszlik. Az új beosztással a tartományi bizottságok jogosítványainak egy része a Generalitat és a comarca-k javára szállt át.¹³³

A spanyol alkotmány 149. és a katalán alapcharta 9. cikke a Katalán Autonóm Község kizárólagos hatáskörébe tartozó feladatokat sorolja fel. Ezek közül a legfontosabbak a következők:

- Katalónia önkormányzásához szükséges intézmények felállítása;
- közmunka megszervezése;
- kulturpolitika irányítása és közintézmények (múzeumok, iskolák, könyvtárak) fenntartása;

¹³¹ Estatut D’Autonomia de Catalunya, Preàmbul. In: Parlament de Catalunya. Direcció d’Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries, p. 7.

¹³² Estatut D’Autonomia de Catalunya, Títol Preliminar: Disposicions Generals, Article 2. Direcció d’Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries, p. 9.

¹³³ Sipos Katalin [1993]: i.m. p. 87.

- nyelvpolitika irányítása;
- turizmus;
- szociális feladatok ellátása;
- egészségügyi ellátás biztosítása;
- infrastruktúra és szállítás;
- oktatás és kutatás; illetve
- a régió hatáskörébe tartozó gazdasági ügyek ellátása.¹³⁴

A központi állam kizárólagos hatáskörébe tartozik viszont a bevándorlás politika szabályozása, az igazságszolgáltatás, a külpolitika, nemzetközi kapcsolatok és védelempolitika, továbbá a súly- és mértékrendszer megállapítása.

A spanyol alaptörvény 152. cikke és a Katalán Autonómia Statútum második (29-36. cikk) és harmadik fejezete (37-39. cikk) részletesen szabályozza a katalán autonóm intézményrendszert. A katalán alkotmány rendelkezéseivel összhangban Katalónia saját parlamenttel, kormánnyal és elnökkel rendelkezik. Ezen szervek együtt alkotják a Generalitat de Catalunya-t, amely az 1359-ben létrehozott katalán parlament állandó bizottságának történelmi nevét viselik.¹³⁵ Az autonómia emellett még további két fontos elemmel egészül ki: Katalónia a tartomány rendvédelmi feladatainak ellátása érdekében önálló rendőri erőt állíthatott fel (Mossos d'Esquadra), az igazságszolgáltatás terén pedig létrehozták a Főtörvényszéket, amely joghatósággal bír polgári és büntetőügyekben.

A katalán alaptörvény kiemelt figyelmet fordít Katalónia nyelvének és szimbólumainak (zászló, himnusz) védelmére. Spanyolországon belül „kisebbségi” nyelvnek számító katalán sajátos jellemzője, hogy államnyelv is, nevezetesen a pireneusi törpeállam, Andorra hivatalos nyelve. Emellett mintegy 200-300 ezerre becsülhető katalán él a franciaországi Keleti-Pireneusok megyében, Roussillon és Perpignan térségében, illetve kis számban Szardínia területén Alghero városban.¹³⁶

Spanyolországon belül és Katalónián kívül a katalán nyelvet beszélik a Baleári szigeteken, Valenciában, valamint Aragónia és Murcia egyes vidékein. A katalán

¹³⁴ *A központi állam és a katalán kormány között történő hatáskörök megoszlásának kérdéskörét részletesen a III/IV. alfejezetben ismertetem.* In: Estatut D'Autonomia de Catalunya, Títol Primer: Competències de la Generalitat. Article 9. Direcció d'estudis parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries, p. 12.

¹³⁵ Valandro Franz [2002]: i.m. p. 76.

¹³⁶ Domonkos Endre [2006]: Katalónia, mint regionális autonóm közösség –egy európai példa - In: <http://www.telekiintezet.hu/kulpol/kiadvany>. TLI Tanulmányok, Foreign Policy Papers.

nyelvi modell az 1978-ban elfogadott spanyol alkotmány nyelvi rendelkezéseit követi. A katalán statútum 3. cikke kimondja, hogy „a Katalán Autonóm Közösség hivatalos nyelve a katalán, csakúgy, mint a kasztíliai, amely az egész spanyol államban hivatalos.”¹³⁷ Ugyanakkor az állam hivatalos nyelve a spanyol, melyet minden spanyolnak kötelessége ismerni és jogában áll használni azt. A többi spanyolországi nyelv szintén hivatalos a megfelelő autonóm közösségekben. A fenti rendelkezésekből megállapítható, hogy Spanyolország a nyelvi pluralizmus rendszerére épül. Állami szinten ugyan a spanyol a hivatalos nyelv, de az alkotmány a spanyolok egyéni nyelvhasználati jogát ismeri el.

A katalán alapcharta rendelkezései értelmében a katalán a spanyol nyelvvel egyenrangú státussal bír és a regionális kormány feladata mindkét nyelv hivatalos és nem hivatalos használatának biztosítása. Ennek megfelelően katalánt használnak a közigazgatásban, az oktatásban, a kultúra és a tömegtájékoztatás területén.¹³⁸

A nyelvpolitika két legfontosabb eszköze a tömegkommunikáció és az iskolarendszer. Az írott és elektronikus sajtó meghatározó szerepet játszik a katalán nyelv elterjesztésében. A Generalitat irányítása alatt működő televízió (TV 3, Canal 33) és rádióadók (Radio Catalunya, Catalunya Informació) katalán nyelvű műsorokat sugároznak.

Az írott sajtó területén említést érdemelnek az *Avui* és az *el Periódico* napilapok, melyek szintén katalán nyelven jelennek meg.

Katalóniában a nemzeti identitás megőrzésében fontos szerephez jut az iskolarendszer. Az autonóm közösségben 1988 óta követelik meg a „saját nyelv” megfelelő ismeretét. A katalán nem egyszerűen az általános és középiskola kötelező tantárgya, hanem az óvodától az egyetemig az oktatás és a nevelés közvetítő nyelve is. A katalán nyelvtörvény csak az alapfokú oktatás első ciklusára (5-7 éves tanulók) biztosította a tanulmányi nyelv megválasztásának jogát. A második és harmadik ciklus (8-13 évesek) során az egyes tantárgyak oktatásában használt közvetítő nyelvről az 1983/362. számú katalán kormányrendelet intézkedett, a kasztíliaival azonos vagy azt meghaladó katalán nyelvű óraszámot írva elő. A nyelv

¹³⁷ Estatut D’Autonomia de Catalunya, Títol Preliminar: Disposicions Generals, Article 3. Direcció d’Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries, p. 9.

¹³⁸ Valandro Franz [2002]: i.m. p. 78-79.

elmélyítésének egyik fő jellemzője, hogy az oktatás első éveiben az oktatás kizárólagos nyelve a katalán.¹³⁹

Az elmúlt két évtizedben a katalán nyelv a hatékony kormányzati intézkedéseknek köszönhetően visszaszerezte korábbi „rangját” az oktatás, a közigazgatás, a kultúra és média területén. A katalánul beszélő lakosság aránya a korábbi 81 százalékról (1981) 93,8 százalékra (1991) emelkedett. A fiatal generáció pedig mindkét nyelvet anyanyelvi szinten beszéli.¹⁴⁰ A felsőoktatási intézmények 50 százalékában katalán nyelven folyik a képzés, s a diplomadolgozatok közel 30 százaléka nemzeti nyelven készül. A közigazgatásban, 1983-ban elfogadott katalán nyelv „normalizációjáról” szóló törvény az önkormányzati közösség nyelvének emelt szintű ismeretét írja elő a közszolgálatban dolgozók számára.¹⁴¹ A fokozatosság elve miatt ez a szabályozás nem eredményezett súlyosabb problémákat a Katalán Autonóm Közösségben.

A katalán nyelv nemzetközi jelentőségét növelő tényező, hogy 1990-ben az Európai Parlament elfogadta a közösségen belüli nyelvekről szóló határozatot, amely garantálta a katalán nyelv használatát az uniós intézményekben. A Generalitat emellett konkrét intézkedéseket tett a katalán nyelv és kultúra szélesebb körben való elterjesztése érdekében (pl.: katalán nyelvű könyvkiadás támogatása). A nyelvpolitika irányításáért külön Nyelvpolitikai Főosztály (Direcció General de Política Lingüística) a felelős, amely a katalán kormány szerves részeként működik.¹⁴²

A katalán alkotmány módosításával kapcsolatosan elmondható, hogy az autonómia státútum revízióját a parlamenti képviselők 1/5-ének támogatása mellett a Cortes előterjesztése alapján a Generalitat kezdeményezheti. A Katalán Autonómia Státútum módosításához a spanyol képviselőház minősített többségének (parlamenti képviselők 2/3-os támogatása) is hozzá kell járulnia. A Cortes az alkotmánymódosítást organikus törvény formájában hirdeti ki és a Generalitat köteles azt népszavazásra bocsátani.¹⁴³

¹³⁹ Sipos Katalin [1993]: i.m. p. 97.

¹⁴⁰ Michael Keating [2003]: Culture, institutions, economic development. Study of eight European regions, Cheltenham, Northampton, p. 58.

¹⁴¹ Szilágyi István [1998]: i.m. p. 125.

¹⁴² Domonkos Endre [2006]: Katalónia, mint regionális autonóm közösség –egy európai példa - In: <http://www.telekiintezet.hu/kulpol/kiadvany>. TLI Tanulmányok, Foreign Policy Papers.

¹⁴³ A katalán alkotmány módosításával az alapcharta 56-57 cikke foglalkozik részletesen. In: Estatut D’Autonomia de Catalunya, Direcció d’Estudis Parlamentaris, Títol Quart: Reforma de l’Estatut, Article 56-57. Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries, p. 35.

Az 1978-ban konszenzusos úton elfogadott spanyol alkotmány a korábbi központosított államszervezeti modell helyett egy decentralizált államhatalmi berendezkedést hozott létre. A spanyol államot alkotó nemzetiségek kulturális-politikai jogait maradéktalanul biztosították. Az alapcharta megpróbálja az „egység” és a „többnemzetiség” fogalmát összeegyeztetni oly módon, hogy elismeri az országot alkotó régiók és nemzetiségek különleges történelmi, nyelvi és kulturális sajátosságait. A nemzeti és a regionális autonómiára épülő spanyol önkormányzati modell egyedülálló megoldásnak számít a világon, mivel Spanyolország nemzetiségi konfliktusok nélkül csatlakozhatott 1986-ban az Európai Közösséghez.

A Katalán Autonómia Statútum pedig a korábbi történelmi tapasztalatokra (1913-1925 Mancomunitat de Catalunya, 1931-1939 második köztársaság időszaka) építve a regionális-területi autonómia olyan formáját hozta létre, amely a katalánok számára garantálta a széles körű önkormányzáshoz való jogot és annak gyakorlásához szükséges intézményrendszert.

III. FEJEZET

A katalán autonóm intézményrendszer felépítése és működése

A spanyol alkotmány 152. cikke csak a 151. cikkben lefektetett eljárás alapján létrejött autonóm közösségek számára határozza meg az intézményi struktúra felépítését és működését: az általános választójog útján megválasztott törvényhozó gyűlést, amely törvényerejű normatív aktusokat fogadhat el; a végrehajtó és igazgatási feladatokat ellátó kormányzó tanácsot; valamint a törvényhozó gyűlés által saját soraiból megválasztott elnököt, aki a végrehajtói hatalom feje és képviseli az autonóm közösséget a nemzetközi politikában.

Az alapcharta 147. cikke viszont az autonómia statútumok kötelező tartalmi elemeként rögzíti az autonóm intézmények szervezetét, a 148. cikk 1/1. a. pontja pedig a minimális autonómia keretében megszerezhető kizárólagos hatáskörök között

említi az önkormányzás megvalósításához szükséges autonóm intézmények felállítását.

Megállapítható, hogy valamennyi statútum tartalmazza a 152. cikkben előírt intézményrendszert, amely így valamennyi autonóm közösségre nézve azonos és nagyon emlékeztet a központi állam szervezetére. Az alkotmány és a statútumok által csak fő vonásokban felvázolt területi szervek strukturális elemeinek jogi helyzetét az autonóm közösségek külön törvényben voltak kötelesek szabályozni. Az önkormányzati intézmények tehát felépítésükben és működésükben hasonlóak, elnevezésük azonban különböző.¹⁴⁴

A spanyolországi demokratikus átmenet új lehetőséget teremtett Katalónia számára az önkormányzatiság intézményrendszerének kialakítása terén. Az 1977-es törvényhatósági választások után ideiglenes katalán vezetést (Generalitat de Catalunya) állítottak fel, amelynek jogköreit az 1978-as spanyol alkotmány, illetve az 1979-ben elfogadott Katalán Autonómia Statútum erősített meg. Ez a folyamat az 1980-ban megtartott törvényhatósági választásokkal zárult le, amelynek következtében a katalán autonóm politikai hatalom végérvényesen visszakerült a katalán kormány kezébe.

Katalóniában a történelmi hagyományok miatt a kormányzati szerv (Generalitat) magába foglalja a törvényhozó szervet; a parlamentet, a végrehajtó és közigazgatási feladatokat ellátó kormányt, továbbá annak fejét, az elnököt.

A Katalán Autonómia Statútum Preambuluma kimondja, hogy „a katalán nép visszanyeri önigazgatási intézményeit”, és hogy a statútum „Katalónia kollektív identitásának kifejezője és meghatározója intézményeinek, az állammal való kapcsolatának a más nemzetiségekkel és régiókkal való szabad szolidaritás keretén belül.”¹⁴⁵

Az alkotmánnyal, valamint az autonómiát szabályozó alaptörvénnyel összhangban álló katalán törvények az említett intézmények szerint funkcionálisan is csoportosíthatók, s mintegy saját alaptörvénnyé állnak össze, amelyek közül az 1982/3. törvény a legfontosabb. Ez a törvény három intézményt; a parlamentet, a regionális kormányt és az elnöki hivatalt szabályozza részletesen.

¹⁴⁴ Sipos Katalin: Az autonómiához való jog a spanyol alkotmányban. In: *Studia Caroliensia*, 2005/4. szám, p. 187.

¹⁴⁵ Estatut D’Autonomia de Catalunya, Prèambul. In: Direcció d’Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries, p. 7.

A következő alfejezetekben fő célom a katalán autonóm intézmények felépítésének és működésének részletes bemutatása figyelembe véve a Katalán Autonóm Közösség és a központi állam által gyakorolt hatásköröket. Fontos szempontnak tartom továbbá magának a parlamenti és kormányzati döntéshozatal folyamatának az ismertetését, valamint a katalán autonóm intézmények központi állam szervezeteihez történő kapcsolódásának a vizsgálatát. Egyúttal külön alfejezetben szeretnék foglalkozni az autonóm tartomány gazdaságpolitikájával és finanszírozásának kérdéskörével.

III/I. Az elnök és az elnöki hivatal

Spanyolország alkotmányos monarchia, de regionális szinten helyi elnöki rendszer épült ki. Katalóniában az elnököt a parlament választja saját soraiból, de a király nevezi ki. Az elnök megválasztása jogszabályokban meghatározott eljáráshoz kötődik. Ennek során a parlament házelnöke a törvényhozás politikai erőivel egyeztet az elnök személyét illetően. Amennyiben a politikai pártok megállapodásra jutottak az elnökjelölttel kapcsolatosan, akkor kezdetét veszi az elnökjelölt által a parlament elé beterjesztett program megvitatása és megszavazása. Az elnök megválasztásához a parlamenti képviselők abszolút többségének támogatására van szükség. Ez a szabály az első fordulóban kötelező érvényű, de a második fordulóban az elnök megválasztásához egyszerű többség is elegendő. Ha az elnök elnyerte a képviselők többségének bizalmát, akkor a házelnök értesíti erről a királyt. Az uralkodó pedig kinevezi a Generalitat elnökét, aki 5 napon belül kell, hogy elfoglalja a hivatalát. Az elnök tehát politikailag felelős a Katalán Autonóm Közösség törvényhozó testülete előtt.

Az elnököt összetett feladatainak ellátása érdekében egy kabinet segíti. Az elnök „irányítja és összehangolja a Végrehajtó Tanács vagy a Kormány tevékenységét, és ellátja a Generalitat legfelsőbb képviseletét, illetve a Spanyol Állam rendes képviseletét Katalóniában.”¹⁴⁶

A katalán elnök feladatai az - autonómia-statútum – rendelkezéseinek megfelelően a következők:

¹⁴⁶ Estatut D’Autonomia de Catalunya, Títol Segon: Capítol II. El President. In: Direcció d’Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries, p. 28

- Az állami intézményekkel és közigazgatási szervekkel történő kapcsolattartás.
- Az elnök az autonóm közösségekkel együttműködési megállapodásokat köthet. Az elnök az autonóm közösség első számú közjogi személyisége; az állam képviselője az adott közösségen belül.
- Az elnök felel a katalán törvények kihirdetéséért és életbe léptetéséért. A hatályba lépett törvények Katalónia központi hivatalos lapjában, a *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*-ban jelennek meg.
- Meghatározza a kormány általános politikai irányvonalát, kinevezi és felmenti a kormány tagjait, akik fölött hierarchikus hatáskört gyakorol. Biztosítja a kormányzati munka folytonosságát.
- Kinevezi és felmenti a közigazgatás főbb tisztségviselőit és meghatározza a Generalitat igazgatását, szervezetét.
- Az elnök részt vesz és elnököl a kormányüléseken, aláírja a kormány által elfogadott határozatokat és rendeleteket. Összehívja a parlament rendes és rendkívüli ülészeit. Ennek során koordinálja a parlament törvényhozó munkáját, fenntartja a rendet a viták alatt és levezeti azokat. Betartja és betartatja a házszabályt figyelembe véve az alkotmány, a törvények vonatkozó rendelkezéseit. Az elnök felszólalhat a parlament plenáris ülésén.
- Végül az elnök dönt a főtörvényszék elnökének kinevezéséről is.¹⁴⁷

A katalán elnök az autonóm közösség egészének az elnöke, annak hivatalos képviselője az adott közösségen belül, valamint a kormányzótanács legfőbb irányítója is egyben. A katalán alapcharta az elnöknek lehetőséget biztosít minisztériumok felállítására és megszüntetésére, de ez csak a költségvetési felhatalmazások keretein belül lehetséges.

Fontos hangsúlyozni, hogy az elnököt megbízatásának időtartama alatt nem lehet letartóztatni és vele szemben eljárást indítani. Kivételt képez a bűncselekmény esetén való tettenérés. Ebben az esetben a Katalán Főtörvényszék dönt a letartóztatásról és a bírósági eljárás megindításáról.

Az elnöki feladatok ellátását az Elnöki és az Elnök helyettesítésért felelős Hivatal segíti. Az Elnöki Hivatal összehangolja és irányítja a minisztériumok közötti

¹⁴⁷ Parlament de Catalunya. Direcció d'Estudis Parlamentaris. Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries. The institutions of the Generalitat.

együttműködést, koordinálja a kormány politikai tevékenységét. Ez a szerv képviseli Katalóniát az Európai Unió intézményei előtt.

Az elnök-helyettesi hivatal feladata az elnök akadályoztatása és távolléte esetén annak helyettesítése. Felelős továbbá a Generalitat külföldi képviseletének megszervezéséért, a fejlesztési együttműködés összehangolásáért és a Generalitat területi képviseletének szabályozásáért.¹⁴⁸

Katalóniában 1980-2003 között a mérsékelt jobbközép, Konvergencia és Unió (Convergència i Unió) adta az elnököt Jordi Pujol személyében. Pujol elnöksége alatt kiépült és megerősödött a katalán autonómia intézményrendszere. Belpolitikai téren elmondható, hogy 1996 és 2003 között a spanyol néppárti kormány hatalmon maradása a madridi parlament jobbközép katalán képviselőcsoportjának, a Konvergencia és Unió támogatásától függött, ezért ennek fejében a katalánok számos politikai és gazdasági követeléseket támaszthattak a központi kormányzattal szemben.

Jordi Pujol politikai súlya pedig lehetővé tette, hogy Katalónia saját képviselőjéhez jusson a spanyol delegációkon belül az Európai Unió minden olyan bizottságában, ahol az őket érintő regionális témák szerepelnek. A katalán kormányzat, a Generalitat ebben az időszakban erőteljes nyomást gyakorolt a központi kormányzatra, hogy a spanyol állandó EU-képviselők mellett mindenütt jelen legyenek az autonómia képviselői.

2003. november 16-án megtartott törvényhatósági választásokon a Katalán Szocialista Párt (Partit dels Socialistes de Catalunya, PSC) győzött a szavazatok 31,1 százalékával. A katalán szocialisták a Köztársasági Baloldallal (Esquerra Republicana de Catalunya) és a Zöldekkel (Iniciativa per Catalunya Verds, ICV) együtt koalíciós kormányt alakítottak. A 3 fő katalán politikai erő között létrejött megállapodás értelmében a Generalitat elnökévé Pasqual Maragallt választották. Maragall elnöksége alatt került sor a Katalán Autonómia Statútum kibővítéséről szóló törvénytervezet elfogadására. A katalán parlament és a spanyol Cortes által elfogadott autonómia-statútumot 2006. június 18-án a lakosság közel 74 százaléka elsőprő többséggel népszavazás útján erősítette meg, amely kiszélesítette az autonóm közösség jogköreit az adóbeszedés, a közlekedés és az Európa-politika területén.

¹⁴⁸ Generalitat de Catalunya, Estructura de l'Administració: Departaments. Departament de Presidència, Departament de la Vicepresidència.

In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cat/govern/estructura/departaments.htm>

2006. november 1-jén Pasqual Maragall előrehozott választásokat írt ki és bejelentette, hogy nem kíván indulni az elnöki tisztségért folyó megmérettetésen. A választásokon a Konvergencia és Unió (CIU) a szavazatok 31, 52 százalékával első helyen végzett, a Katalán Szocialista Párt (PSC) pedig a szavazatok 26, 82 százalékát szerezte meg. A katalán szocialisták ugyanakkor a jobbközép politikai erő helyett a Katalán Köztársasági Baloldallal (szavazatok 14,03%-a) és a Zöldekkel (szavazatok 9,52%-a) együtt kötöttek szövetséget és alakítottak koalíciós kormányt.

A katalán szocialisták 2006. november 23-án a Katalán Szocialista Párt (PSC), a Katalán Köztársasági Baloldal (ERC) és a Zöldek (ICV-EUiA) megállapodásának megfelelően a Generalitat elnökévé José Montillát választották.¹⁴⁹

Összességében véve elmondható, hogy Katalóniában az elnök meghatározó szerepet játszik az országos szintű politikai életben. A Katalán Autónia Statútum erős elnöki rendszert teremtett, amely szorosan összekapcsolódik az elnök határozott személyiségével és a spanyol politika alakulására gyakorolt befolyásolásának lehetőségével.

III/II. A katalán parlament feladatai és a törvényhozás menete

A „Parlament a katalán népet képviselő és törvényes hatalmat gyakorló szerv, amely jóváhagyja a költségvetést, ösztönzi és kontrollálja a kormányzat politikai cselekvését, és gyakorolja az Alkotmány és a saját Alaptörvénye által biztosított hatásköröket. A Parlament sérthetetlen és tagjai mentességet élveznek.”¹⁵⁰

A parlament a katalán önkormányzatiság egyik legfontosabb szerve, amely a katalán nép érdekeit képviseli. A törvényhozás egykamarás és 135 tagú. A katalán országgyűlési képviselők általános, egyenlő, titkos és közvetlen választás útján nyerik el megbízatásukat. A választási rendszer az arányosság elvén alapul, amely biztosítja valamennyi katalán terület egyenlő politikai képviseletét. A képviselőjelöltek politikai csoportokba tömörülve választási listákon indulnak. A Katalán Autónia Statútum előírja, hogy a parlamentet négy évenként kell

¹⁴⁹ Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya. La normalización de la democracia y las autonomías, 1980-2003

In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/guia/antecedents/antecedents19.htm>

¹⁵⁰ Estatut D'Autonomia de Catalunya, Títol Segon: Capítol I. El Parlament, Article 30-31. In: Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries, p. 25

megválasztani. Az alaptörvény meghatározza a törvényhozás hatáskörét is, melyek a következők:

- a törvényes hatalom gyakorlása;
- a költségvetés jóváhagyása;
- a kormányzat politikai tevékenységének ellenőrzése.¹⁵¹

A katalán parlament hatásköreinek túlnyomó részét az autonóm tartomány területén gyakorolja, de aktívan részt vesz a központi állam törvényhozási folyamatában és szoros kapcsolat fűzi a spanyol állam alkotmányos szerveihez is. A Szenátus tagjai közül hat tagot a katalán parlament nevez ki. A Felsőház a spanyol alkotmány szerint a központi államot alkotó nemzetiségek és régiók területi érdekképviselőjét látja el.

A katalán törvényhozást megilleti a törvénykezdeményezés joga, melynek értelmében törvényjavaslatokat nyújthat be a spanyol Képviselőház (Cortes Generales) elnökéhez. A Katalán Autonómia Statútum rendelkezéseivel összhangban a katalán törvényhozó testület kezdeményezheti a hatáskörök-delegálásával kapcsolatos törvénytervezetek Cortes által történő elfogadását, valamint kérheti az autonóm közösség érdekeit érintő nemzetközi megállapodások megkötését a madridi kormánytól.

Az autonómia statútum által nem nevesített hatáskörök esetén a katalán parlament felkérheti a központi kormányt arra, hogy a jogköröket a Generalitatra ruházza át. A spanyol alapcharta rendelkezéseinek megfelelően számos olyan terület van (bevándorlás-politika, igazságszolgáltatás, külpolitika), ahol a központi állam rendelkezik kizárólagos hatáskörrel. A katalán parlament a spanyol törvényhozáshoz fordulhat, hogy a két testület egyezsége jusson az állami kerettörvények megalkotása érdekében.¹⁵²

A spanyol alkotmánnyal – mint az ország legfőbb alaptörvényével – egyetlen jogszabály és törvény sem lehet ellentétes. Az Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) biztosítja az alapcharta rendelkezéseinek betartását és alkalmazását. Ez az alkotmányos szerv jogosult eldönteni, hogy a spanyol Cortes, a központi kormány és az autonóm közösségek által elfogadott törvények megfelelnek-e az

¹⁵¹ Giró-Szász András: A katalán politikai és közigazgatási autonómia. Kisebbségkutatás, 2004/3. szám, p. 448.

¹⁵² Le Parlement de Catalogne. L'institution parlementaire dans l'histoire de la Catalogne. La structure et les fonctions du Parlement. Biblioteca de Catalunya, Dades CIP, 2002, 3^e éd., p. 43-44.

alaptörvény előírásainak vagy pedig nem. Ha a katalán parlament úgy ítéli meg, hogy a központi kormány, valamint a Cortes által elfogadott törvények ellentétesek a Katalán Autonómia Statútummal vagy a spanyol alkotmánnyal, akkor Alkotmánybírósághoz fordulhat és kérheti az alapchartába ütköző törvények megsemmisítését.

Amennyiben a központi kormány és a Generalitat, továbbá az autonóm közösségek között hatásköri összeütközés alakul ki, akkor ebben az esetben az Alkotmánybíróságnak kell eljárnia. A katalán törvényhozás a központi kormány alkotmányellenes rendelkezéseit Alkotmánybíróság előtt támadhatja meg.¹⁵³

A parlamenti képviselők hivatali idejük alatt sérthetetlenek és mentelmi jogot élveznek. Kötelességük a vitákon, a szavazásokon és a bizottsági munkában részt venni, mivel minden katalán képviselő legalább egy parlamenti bizottságnak a tagja. A katalán parlamentben öt fő szükségeltetik a frakcióalakításhoz (grup parlamentari). Fontos követelményt jelent, hogy az öt képviselőnek azonos párthoz vagy választási koalícióhoz kell tartoznia. Mindegyik parlamenti frakció kinevez egy szóvivőt, aki feladatának ellátása során élvez a parlament adott képviselőcsoportjának támogatását.

A Parlamenti Iroda a képviselőház testületi-igazgatási szerve, amely az elnökből, két elnök-helyettesből és négy titkárból áll. A Hárszabály értelmében a Parlamenti Iroda felelős a parlamenti munka lebonyolításáért és zökkenőmentes működtetéséért. Tagjait a parlament plenáris ülése választja meg titkos szavazással.

A parlament elnökének (Mesa) feladata a viták levezetése és a Hárszabályban foglaltaknak megfelelően a parlamenti munka megszervezése, továbbá a törvényhozás napirendjének meghatározása. Az elnököt akadályoztatása esetén az elnök-helyettes és a titkárok helyettesítik.¹⁵⁴

Létezik egy 23 tagú Állandó Gyűlés (Diputacio permanent), amely a teljes plénum ülésein kívül eső időben helyettesíti azt. A parlament központja Barcelona, de a katalán alaptörvényben meghatározottak szerint Katalónia bármely más területén is működhet.

A parlamentet alkotó képviselőknek megvan a joguk a plenáris üléseken, valamint a bizottságokban való részvételre, és mindkettőben gyakorolhatják szavazati jogaikat.

¹⁵³ Le Parlement de Catalogne, i.m. p. 45.

¹⁵⁴ Le Parlement de Catalogne, i.m. p. 24.

A képviselők nincsenek alárendelve mandátumuknak, és függetlenül szavaznak, amelyért nem vonhatók felelősségre.¹⁵⁵

A törvényhozás szervezetének alapját a képviselői csoportok alkotják, amelyek meghatározzák a tényleges parlamenti munkát. Minden parlamenti csoport szóvivője, frakcióvezetője, a parlament elnökével és egy titkárával együtt alkotják a „Szóvivői” Tanácsot, amely kialakítja a parlament előtt álló feladatok végrehajtási rendjét és azokat a kritériumokat, amelyek elősegítik az esetleges viták és nézeteltérések rendezését, továbbá meghatározzák a bizottságok feladatait.

A parlament összeülhet rendes és rendkívüli ülésen, amelyeknek összehívásához a képviselők többségének beleegyezése szükséges, határozatképességhez pedig a jelenlévők többsége.

Az autonómiáról szóló alaptörvény meghatározza, hogy a parlament gyakorolja a törvényhozói hatalmat a törvények előkészítése és elfogadása által. Törvények kezdeményezése származhat maguktól a képviselőktől, a végrehajtó hatalmat gyakorló kormánytól, politikai szervezetektől, vagy akár lehet népi kezdeményezés is. Az elfogadott törvények a katalán parlament Hivatalos Közlönyében, a Boletín Oficial del Parlament de Catalunya-ban jelennek meg.

A törvénytervezetet közzététele után 15 napon belül a parlamenti csoportok vagy a képviselők önálló módosításokkal élhetnek. Különösen fontos a raportőrökből álló bizottság feladata, amely a törvénymódosító javaslatokat vizsgálja és jelentéseket készít a törvénytervezetekkel kapcsolatosan. Az elkészült jelentéseket az illetékes parlamenti bizottság elé terjesztik.

A tényleges parlamenti munka és a törvényjavaslatok kidolgozása parlamenti bizottságokban történik. A katalán parlamentben hat különböző bizottság működik:

- az állandó törvényhozó bizottságok (comissions permanents legislatives);
- az állandó, de nem törvényhozó bizottságok (commissions permanents no legislatives);
- egy-egy konkrét törvényhez kapcsolódó bizottságok (commissions de legislatura);
- a vizsgáló bizottságok (commissions d'enquesta o d'investigacio);
- a tanulmányozó bizottságok (commissions d'estudi);

¹⁵⁵ Giró-Szász András: i.m. p. 449.

- a különleges feladatokkal felruházott bizottságok (commissions parl. amb fonctions especifiques).¹⁵⁶

Az állandó törvényhozó bizottságok törvényjavaslatok előkészítéséért és kidolgozásáért felelősek, amelyeket aztán a plenáris ülések elé terjesztenek. Az állandó törvényhozó bizottságok a következők:

1. A Generalitat igazgatási és szervezeti kérdéseivel foglalkozó bizottság, amely a helyi közigazgatási rendszer működtetését, a területi beosztás megszervezését és az autonóm kormányhoz tartozó helyi szervek ellenőrzését végzi.
2. Közbiztonsággal, jogi (polgári és büntetőjogi), valamint eljárásjogi kérdésekkel foglalkozó bizottság.
3. Gazdasági- és költségvetési bizottság.
4. Ipari és kereskedelmi, energetikai, valamint turizmus fejlesztéséért felelős bizottság.
5. Mezőgazdasági és vidékfejlesztési bizottság.
6. Természeti erőforrásokkal, városfejlesztéssel, továbbá hírközléssel és közmunka megszervezésével kapcsolatos bizottság.
7. Kulturális, oktatási és ifjúságpolitikai ügyek bizottsága.
8. Szociálpolitikai kérdéseket ellátó (foglalkoztatáspolitikai, közegészségügy és társadalombiztosítás) bizottság.¹⁵⁷

A nem törvényhozó bizottságok közül az alábbiakat különböztetjük meg:

1. A Hárszabály módosításával foglalkozó;
2. a képviselők jogállását szabályozó; valamint
3. a parlament belső szervezetével, költségvetésével és gazdálkodásával foglalkozó bizottságot.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Giró-Szász András: i.m. p. 450-451.

¹⁵⁷ Le Parlement de Catalogne, i.m. p. 25-27.

¹⁵⁸ Le Parlement de Catalogne, i.m. p. 27.

A törvényhozás plenáris ülése azonban meghatározott kérdések tanulmányozása és kivizsgálása érdekében vizsgálóbizottságokat (elsősorban a katalán közérdeket és társadalmat érintő kérdések esetén) is felállíthat.

A parlament fő törvényelőkészítő funkcióját a bizottságok gyakorolják. A plénium pedig a ház legfőbb orgánuma, ahol azoknak a vitatott kérdéseknek a végső változatáról döntenek, amelyeket az alkotmány a katalán parlament hatáskörébe utalt. Az elfogadásához a képviselők többségének igenlő szavazata szükségeltetik.

A bizottságokba azok a parlamenti csoportok delegálhatnak tagot, tagokat, amelyek minimálisan öt mandátum-hellyel rendelkeznek. Minden politikai párt vagy választási koalíció csak egy parlamenti csoportban tevékenykedhet, s a képviselők is csak egy frakciónak lehetnek tagjai. A bizottságok munkáját külön iroda irányítja, amely elnökből, elnökhelyettesből és titkárból áll. A bizottságok elnökei parlamenti frakcióhoz tartoznak, az elnökhelyettest és a titkárt pedig a bizottsági ülésen választják meg.

A bizottságok által megvitatott és elfogadott törvényjavaslatokat – a szükséges módosításokat követően – a Tábla elé, majd innen – egységbe szerkesztése után – a parlament plenáris ülése elé terjesztik.¹⁵⁹

A törvényjavaslatok végleges szövegét a parlament plenáris ülésén vitatják meg, melynek során a képviselők módosító indítványokat nyújthatnak be a törvénytervezettel kapcsolatosan. A plenáris ülésen utolsó olvasatban valamennyi képviselő ismerteti álláspontját a törvénytervezetre vonatkozóan. Ezt követően kerül sor a szavazásra.

A katalán parlament határozatait a Hárszabállyal összhangban a jelen lévő képviselők abszolút többségének (68 képviselő) a szavazatával fogadja el. A rendes határozatok elfogadásához azonban a szavazatok egyszerű többsége is elegendő.

A szavazás formái a következők:

-Beleegyező szavazás: abban az esetben alkalmazzák, ha a házelnök által előterjesztett javaslat ellen a képviselők nem emelnek kifogást.

-Rendes szavazás: a képviselők először leadják igenlő szavazatukat, ezt követően a nemmel szavazó végül pedig a tartózkodó képviselők következnek. A szavazási

¹⁵⁹ Giró-Szász András: i.m. p. 449.

eljárás és a szavazatok összeszámlálása elektronikus úton történik. A szavazás eredményét elektronikus kijelző táblán teszik közzé.

-Név szerinti szavazás: a képviselőket név szerint szólítják abc-s sorrendben. Ezt követően mindegyik parlamenti képviselő ismerteti, hogy igennel vagy nemmel szavazott.

-Titkos szavazás: szavazólap segítségével és elektronikus úton történik. A fehér szavazólap jelenti a határozat elfogadását, a fekete pedig annak elutasítását.¹⁶⁰

Az így elfogadott határozatokat és törvényeket a király mint államfő nevében a Generalitat elnöke hirdeti ki a parlament jóváhagyásával.

A Generalitat elnöke általi kihirdetés után 15 napon belül a törvény szövegének meg kell jelennie a Katalán Generalitat Hivatalos Naplójában, a Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya-ban, illetve a spanyol nyelvű változatának, az Állami Hivatalos Közlönyben, a Boletín Oficial del Estado-ban.

A parlament feladata értesíteni és tájékoztatni azokat a szenátorokat, akik a Katalán Autonóm Kormányzatot képviselik a spanyol Cortes-ben, előkészíteni az új törvénynek a spanyol Cortes Képviselőháza előtti bemutatását, kérni a spanyol kormányt a törvény átvételére és beillesztésére, illetve annak alkotmányos megfeleltetésére, s végül kérni a kormány segítségét és együttműködését az esetlegesen felmerülő hatásköri konfliktusok feloldásában.¹⁶¹

A parlamentnek joga van megválasztani és posztjáról elmozdítani a Generalitat elnökét, ezáltal kontrollálni, befolyásolni vagy bírálni az aktuális politikát és a kormány igazgatási intézkedéseit. A parlament ezeket a funkciókat különböző módon gyakorolhatja. Időrendben ezek a következők:

- A beiktatási szavazáskor, amikor a Generalitat kormányának elnökjelöltje beterjeszti programját, amellyel kezdetét veszi egy törvényhozó ciklus.
- A konstruktív bírálatához való jog illeti meg a kormány és az elnök aktuális politikáját illetően. Ennek során a parlament javaslatot tehet helyettesítő alternatív megoldásra.

¹⁶⁰ Giró-Szász András: i.m. p. 451.

¹⁶¹ Giró-Szász András: i.m. p. 450.

- Ha olyan bírálát fogalmazódik meg, amely a képviselők abszolút többségének támogatását élvezi, a kormánynak és az elnöknek le kell mondania.
- A bizalmi kérdés, amely az elnöki politika vagy a kormányprogram parlamenti képviselők általi támogatását követeli meg egy adott időben.¹⁶²

A parlament ellenőrző feladata a Generalitat elnökének beiktatásakor, a bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás formájában nyilvánul meg.

Az elnök, a kormány és a parlament között történő kapcsolattartás a következőképpen zajlik:

- A törvényhozás évente legalább egyszer rendes ülés keretében megvitatja a kormány általános politikáját. A rendes vita során a Generalitat elnöke beszámol a kormány tevékenységéről, amelyre valamennyi parlamenti képviselő reagálhat és megfogalmazhatja saját álláspontját. Ezt követően zárószavazást tartanak és határozatot fogadnak el a kormányzat politikájával kapcsolatosan.
- Az azonnali kérdések (interpellációk) a kormányzati munka ellenőrzéséül szolgálnak. A felszólaló parlamenti képviselő és az illetékes miniszter számára összesen 10-10 perc áll rendelkezésre, hogy elmondja véleményét a konkrét kérdésről. A miniszterek számára feltett kérdések az adott szakterületre vonatkozó tájékoztatás legfontosabb eszközei. A viszontválasz időtartama általában 5 perc. Az interpellációt követően módosító indítványok beterjesztésére kerül sor és a megvitatott kérdésről a parlamentnek állást kell foglalnia.
- Az országgyűlés kormányzat feletti kontrollja közé tartozik, amikor az egyes szakterületek irányításáért felelős miniszterek megjelennek a parlamenti bizottság előtt és beszámolnak az általuk vezetett minisztériumok tevékenységéről.¹⁶³

A katalán parlament hatáskörébe tartozik a Katalán Autonóm Közösség magas rangú tisztviselőinek a megválasztása.

A katalán parlament választja meg:

¹⁶² Giró-Szász András: i.m. p. 449.

¹⁶³ Le Parlement de Catalogne, i.m. p. 37-39.

- a Parlamenti Iroda és a parlamenti bizottságok tagjait;
- az ombudsmant (Síndic de Greuges);
- a spanyol Felsőházba 6 katalán parlamenti képviselőt; továbbá
- a Generalitathoz tartozó intézmények (Számvevőszék és Konzultatív Tanács vezetői) és szervezetek (Katalán Rádió és Televízió adminisztratív feladatait ellátó tanácsadó szerv, egyetemi tanácsok) tagjait.

A parlamenti munka adminisztratív és igazgatási feladatait a törvényhozás háttérintézményei látják el. Ezek közül a legfontosabb a Katalán Országgyűlés Hivatala, amely az egész törvényhozás zökkenőmentes működtetéséért felel.

A jogi szolgálat ügyvédekből és jogászokból álló szerv, amely jogi szaktanácsadással és tanulmányok készítésével foglalkozik.

A parlamenti kiadványokért felelős hivatal pedig az országgyűlés által alkotott törvények, határozatok és dokumentumok szerkesztését és kiadását végzi.

A plenáris és bizottsági ülések kérdésével foglalkozó szolgálat a plenáris és bizottsági ülések előkészítését, illetve összehívását látja el. Ez a bizottság felel a parlamenti dokumentáció beiktatásáért is.

A katalán országgyűlésben külön könyvelési és igazgatási feladatokat ellátó osztály is működik.

Az elnöki kabinet pedig adminisztratív és technikai segítséget nyújt a házelnök számára.¹⁶⁴

Összefoglalásként megállapítható, hogy a katalán parlament széles jogkörrel rendelkezik nemcsak a hagyományos értelemben vett törvényhozói feladatok, hanem a mindenkori kormány politikai tevékenységének kontrollja területén is.

A katalán országgyűlésnek ugyanis lehetősége van a hatalmon lévő kormány politikájának bírálatára, amely a Generalitat elnökének megválasztásában és elmozdításában nyilvánul meg. Emellett igen fontos szerepet játszik a központi állam törvényalkotásának befolyásolásában, amely elsősorban a hatáskörök delegálásával kapcsolatos törvénykezdeményezési jogában és a Szenátus tagjainak kinevezésében (összesen 6 képviselőt nevez ki) mutatkozik meg.

¹⁶⁴ Le Parlement de Catalogne, i.m. p. 47-48.

III/III. A katalán regionális kormány szervezeti felépítése és hatáskörei

A katalán autonómia másik fontos alkotóeleme a végrehajtó hatalmat gyakorló kormány. A katalán kormány legfelső szinten irányítja Katalónia közigazgatását és végrehajtó, továbbá rendeletalkotó hatáskörrel rendelkezik. Az elnökből és a tanácsosokból (miniszterekből) álló kormányzat politikailag felelős a katalán parlament előtt.

A kormányzó tanács testületi szerv, amely az elnök irányítása alatt meghatározza a Katalán Autonóm Közösség politikájának irányvonalait, törvényjavaslatokat terjeszt be a törvényhozó gyűlés elé, amelynek egyébként beszámolási kötelezettséggel tartozik, s gyakorolja a szabályozó hatáskört.¹⁶⁵

A regionális kormány összetételére és működésére vonatkozó szabályokat a Katalán Autonómia Statútum rendelkezései, és azok a helyi törvények szabályozzák, amelyek „a kormányzásra és igazgatásra vonatkozó törvény” elnevezést viselik.¹⁶⁶

Szervezetében három szintet különböztethetünk meg:

1. Az előbbiek folyamán említett elnöki funkciót;
2. magát a kormányzótanácsot, valamint
3. az egyes szakminisztériumokat.

A kormányt az autonóm közigazgatás egyes ügyosztályainak, vagyis a minisztériumoknak a vezetői alkotják. Hatáskör híján viszont regionális szinten – így a Katalán Autonóm Közösségben is – hiányoznak a szuverenitást érintő (külügy, védelem, igazságügy) kérdésekben illetékes minisztériumok.

A katalán kormány összesen 13 minisztériumból áll: az elnökség, a mezőgazdasági; a népjóléti; a kulturális; a gazdasági és pénzügyi; az oktatási; a belügyi; az ipari és kereskedelmi; a kutatás-fejlesztési; a környezetvédelmi; a területfejlesztési és közmunkaügyi; az egészségügyi és társadalombiztosítási; a munkaügyi.

¹⁶⁵ Sipos Katalin: Az autonómiához való jog a spanyol alkotmányban. In: Studia Caroliensia, 2005/4. szám, p. 189.

¹⁶⁶ Estatut d'Autonomia de Catalunya. Capítol III. El Consell Executiu o Govern, Article 37-39. Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries,

A kormány székhelye Katalónia fővárosa, Barcelona, de a katalán alapcharta rendelkezései értelmében szervezetei és alegységei Katalónia más helyein is megtalálhatók összhangban a hatáskörök decentralizációjának és koordinációjának alapelveivel.

A katalán kormány külön titkársággal rendelkezik, amely technikai és adminisztratív segítséget nyújt a Generalitat és a kormányzat számára. Gondoskodik a kormányülések összehívásáról, ellenőrzi a kormány által elfogadott határozatok végrehajtását és közreműködik a Generalitat jogi osztályának munkájában is.

A Generalitat minden egyes minisztériumán belül működik egy általános titkárság, amely személyi, gazdasági-igazgatási feladatokat lát el és koordinálja a szakminisztériumok területi képviselőit munkáját. A katalán kormány azonban az egyes hivatalokon belül is felállíthat meghatározott szakterületekkel foglalkozó titkárságokat, amelyek az általános titkárságnak alárendelten működnek.¹⁶⁷

A katalán autonóm kormány a következő szervezeti alapelvek alapján működik:

- A Generalitat elnöke összehívja a Tanácsot.
- A tanácskozás és az azt követő megegyezés érvényessége attól függ, hogy a többség – beleértve az elnököt is – magáévá tudja-e tenni a javaslatot. A szavazást úgy hajtják végre, hogy az elnök szavazata legyen a döntő. Amennyiben teljesen megoszlanak a szavazatok egy kérdésben, akkor az elnöki szavazat ügydöntő jelentőséggel bír.
- Az eredményeket okiratban rögzítik, amelyet a titkár foglal írásba.
- A kormány tagjai a kormányüléseken elhangzottakkal kapcsolatban titoktartási kötelezettséggel bírnak.
- A kormány ugyanakkor létrehozhat bizottságokat időszakos és állandó jelleggel egyaránt, amelyek tevékenységének igazodniuk kell a kormány irányelveihez.
- A kormányzat által kibocsátott határozatokat az elnöknek és a közreműködő tanácsosoknak kézjegyükkel kell hitelesíteniük.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Ilyen meghatározott szakterületekkel foglalkozó titkárságok a következők: belügyi; egészségügyi; gazdasági és pénzügyi; környezetvédelmi és lakásügyi; közigazgatási; közmunkaügyi; kulturális ügyekkel foglalkozó; mezőgazdasági és vidékfejlesztési, valamint szociálpolitikai titkárság.

¹⁶⁸ Giró-Szász András: i.m. p. 451-452.

Minden a katalán autonóm kormány által elfogadott irányelvet, rendeletet és szabályt, valamint okiratot meg kell jelentetni a Katalán Generalitat Hivatalos Naplójában, a Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya-ban és a Boletín Oficial del Estado kiadványban.

A katalán kormány hatásköreibe tartozó feladatok a következők:

- Gyakorolja a hatalmat az előírásoknak és a rá vonatkozó szabályoknak megfelelően.
- Meghatározza a kormányzat tevékenységének általános irányvonalát és cselekvési direktíváit.
- Kidolgozza és végrehajtja a Katalán Autonóm Kormányzat költségvetési irányelveit.
- Kidolgozza és jóváhagyja a törvénytervezeteket és kormányhatározatokat.
- Jóváhagyja vagy elutasítja az előterjesztett törvényjavaslatokat.
- Kinevezi és felmenti tisztségéből a közigazgatás magas rangú tisztviselőit.
- Kinevezi a Konzultatív Tanács tagjait és az autonóm kormányzat különböző intézményeinek, illetve szervezeteinek vezetőit.
- A nemzetközi szerződések és megállapodások végrehajtása érdekében szabályrendeleteket alkot.
- Más autonóm közösségekkel együttműködési egyezményeket köt és gondoskodik azok jóváhagyásáról.
- A Konzultatív Tanáccsal való előzetes egyeztetés után meghatározza az alkotmányellenes beavatkozások körét. Alkotmányellenesség esetén a Konzultatív Tanács által készített szakvélemény alapján a katalán kormány fellebbezési joggal élhet.
- Elősegíti az Alkotmánybíróság elé kerülő hatásköri konfliktusok megoldását, megbeszélést folytat alkotmányellenes kérdések körében, amelyek kapcsolatba hozhatók Katalóniával.¹⁶⁹

A fent említett kormányzati hatáskörökkel kapcsolatosan elmondható, hogy a katalán autonóm kormány széles jogkörökkel rendelkezik a rendeletalkotás, a

¹⁶⁹ Generalitat de Catalunya: Composició i funcions del Govern.

In: http://www.gencat.cat/generalitat/cat/govern/consell_govern.htm és The institutions of the Generalitat today: The Government. In: Parlament de Catalunya Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions Interparlamentàries.

szabályozás és a végrehajtás területén. Ugyanakkor a kül- és védelempolitika, az igazságszolgáltatás hagyományosan a központi állam kompetenciájába tartozik.

A katalán kormánynak széles jogköre van a közigazgatás vezető tisztségviselőinek (Generalitathoz tartozó intézmények és szervek) kinevezése és felmentése terén, továbbá meghatározó fontosságú szerepet játszik az alkotmányellenes kérdések és hatásköri konfliktusok megoldásában.

III/IV. A hatáskörök megoszlása a katalán autonóm kormány és a központi állam között

Az autonóm kormányzat és a központi kormány közötti hatásköri megosztást a spanyol alkotmány határozza meg lehetőségként és a katalán statútum kodifikálja belső jogként.¹⁷⁰ A spanyol és a katalán alkotmányjog az önkormányzati hatáskörök három formáját különbözteti meg:

1. A kizárólagos önkormányzati hatáskört.
2. Az átruházott és megosztott hatáskört.
3. A végrehajtói hatáskört.

Megjegyzendő, hogy létezik még egy negyedik – különleges – hatáskör is, amely a közbiztonsági szervekről rendelkezik.

1. *Kizárólagos hatáskör* esetén a spanyol parlament és a központi kormány a decentralizáció érdekében lemondott bizonyos kompetenciák gyakorlásáról az autonóm önkormányzat törvényhozása és végrehajtó hatalma számára.

A Katalán Autonóm Kormányzat esetében ezek a következők:

- az önkormányzat intézményeinek szervezeti rendszere;
- a katalán polgári jog;
- a katalán polgári jogból eredő perrendtartási és közigazgatási normák;
- a kultúra irányítása;
- a történelmi műemlékek gondozása, fenntartása és működtetése;

¹⁷⁰ La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título VIII. De la Organización Territorial del Estado, Capítulo Tercero: De las Comunidades Autónomas. Artículo 148-149. In: <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978-2.html>

- levéltárak, könyvtárak, múzeumok fenntartása és működtetése;
- tudományos kutatás és az oktatásból a zeneoktatás;
- közigazgatás;
- területfejlesztés és városrendezés;
- erdőgazdálkodás és természetvédelem;
- közegészségügyi és járványügyi hatáskörök;
- idegenforgalom;
- Katalónia területét érintő közmunkák megszervezése;
- úthálózat-fejlesztés és fenntartás,
- közlekedés, kikötők és repülőterek működtetése;
- vízi energia hasznosítása: termelőegységek, elosztás és energia-szállítás;
- halászat, amennyiben csak Katalónia vizeit érinti;
- kézművesség;
- gyógyszerterek működésének szabályozása és közbeszerzések;
- szövetkezetek;
- kereskedelmi, ipari és hajózási kamarák;
- szakmai kamarák;
- alapítványok és egyesületek;
- szociális gondozás;
- ifjúságpolitika;
- nőpolitika;
- kiskorúak gondozása;
- sport és szabadidős tevékenység;
- reklámszabályozás, szórakoztatást szolgáló intézmények, kaszinók, szerencsejátékok és fogadások továbbá
- statisztika.¹⁷¹

Kizárólagos hatáskör esetén a Generalitat törvényhozó, szabályozó és ellenőrző jogkörrel rendelkezik, amelyet a katalán alaptörvény is megerősít.

¹⁷¹ Estatut D’Autonomia de Catalunya, Títol Primer: Competències de la Generalitat. Article 9. .
Direcció d’estudis parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries, p. 12.

2. Az átruházott és megosztott hatáskörök tekintetében az állam bizonyos saját hatásköreit delegálja, ideiglenesen átruházza az autonóm hatóságokra, illetve az egyes hatásköröket közösen gyakorolja velük.

Katalónia esetében ide tartoznak: a gazdasági kérdések, az oktatás a rádió és televízió, az egészségügy és az igazságszolgáltatás.

A gazdaságot illetően, a katalán alapcharta rendelkezései szerint „a spanyol állam gazdasági és monetáris politikáját tiszteletben tartva kell a Generalitat hatásköreit gyakorolnia a következő területeken”:¹⁷²

- A katalán gazdaság tervezése.
- Ipari normák, amelyek nem lehetnek ellentétesek a biztonsági, egészségügyi vagy honvédelmi szempontból hozott központi állami intézkedésekkel, rendelkezésekkel. Az autonóm normatívák ugyanakkor nem terjedhetnek ki a bányajogra, a szénhidrogén- és nukleáris szektorra.
- A központi állami szervek által elrendelt ipari szerkezetre vonatkozó átalakítás végrehajtása.
- Mezőgazdaság és állattenyésztés.
- Belkereskedelem és fogyasztóvédelem.
- Az autonóm önkormányzat saját állami szektorának irányítása és
- Katalónia területén működő takarékpénztárak és hitelintézetek terén.

A közoktatás kérdésében a katalán kormány teljes hatáskörrel rendelkezik a közoktatás minden szintjén és formájában, amennyiben rendelkezései nem ütköznek a spanyol alkotmány 27. cikkelyébe, amely az oktatáshoz való alkotmányos jogot és az egyetemek autonómiáját biztosítja, valamint az e cikkelyből eredő törvényekbe. A Generalitat kompetenciájába tartozik az új egyetemek alapítása is. A szakképesítések és a tudományos fokozatok megszerzésének egységes feltételeit, beleértve az egyetemi diplomák és címek elnyerését, odaítélését viszont a központi állam határozza meg.¹⁷³

A médiumokat illetően a Generalitat parlamentje köteles eljárni minden olyan esetben, amelyben az állam e tárgyban hozott jogszabályai nem sérülnek. Az

¹⁷² Estatut D’Autonomia de Catalunya, Títol Primer: Competències de la Generalitat. Article 12.

Direcció d’estudis parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries, p. 16.

¹⁷³ Giró-Szász András, i.m. p. 456.

autonóm önkormányzat feladata a sajtóval kapcsolatos állami jogszabályok végrehajtása. A katalán kormánynak joga van saját rádiót, televíziót és nyomtatott sajtóterméket alapítani, fenntartani és szabályozni.

A közegészségüggyel kapcsolatos önkormányzati hatáskör lehetővé teszi a jogalkotást minden olyan területen, amelyet az állami jog az egészségügyi ellátás és a társadalombiztosítás terén nem szabályoz. A Generalitat ebben az esetben - tiszteletben tartva a központi állam normáit - törvényeket hozhat és hajthat végre. Hatásköre azonban nem terjed ki az egészségügy finanszírozására és a gyógyszerellátással, forgalomba hozatallal kapcsolatos kérdésekre.

Az autonóm kormány az igazságszolgáltatás területén gyakorolhatja mindazokat a jogokat, amelyeket a bíróságokról szóló törvények a központi végrehajtó hatalomnak átadnak. A katalán Generalitat megszabja a területén működő bíróságok területi illetékességét, illetve felelős a bíróságok infrastruktúrájáért. A bíróságokról szóló törvény betartása mellett az autonóm önkormányzatnak kezdeményezési joga van az illetékes szervek felé, hogy pályázat meghirdetését kérhesse a betöltetlen bírósági helyekkel kapcsolatosan.

Az állami törvények tiszteletben tartása mellett a Generalitat nevezi ki a Katalán Autonómia területén működő közjegyzőket és a cégnyilvántartó hivatalok vezetőit, valamint a telekkönyvvezetőket.¹⁷⁴

3. *A végrehajtó hatáskör* – a spanyol alkotmány és a katalán alaptörvény szerint – azt jelenti, hogy a központi állam által elfogadott hatályos jogszabályok végrehajtásáért egyes területeken az önkormányzat a felelős. A főbb végrehajtói hatáskörök a következők: büntetés-végrehajtás; munkaügy; szellemi és iparjog; súlyok és mértékek; nemzetközi vásárok; állami tulajdonú múzeumok; levéltárak és könyvtárak; tengeri és légikikötők; az áru- és utasszállítás szabályozása; tengeri mentés; ipari hulladékok kezelése.¹⁷⁵

Az állam közbiztonsági szervei felett (csendőrség, országos rendőrség) az autonóm önkormányzatnak nincs hatásköre. E testületek irányítása kizárólagos jelleggel a központi végrehajtó hatalom feladata. A madridi központi kormány képviselője Katalóniában 1997-ig a kormány megbízott volt (Delgado del Gobierno), aki a

¹⁷⁴ Giró-Szász András, i.m. p. 456.

¹⁷⁵ Estatut D'Autonomia de Catalunya, Títol Primer: Competències de la Generalitat. Article 11.

Direcció d'estudis parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries, p. 16.

csendőrség és a rendőrség tevékenységének összehangolását végezte az autonóm közösségben.

A csendőrség (Guardia Civil) felelős az antiterrorista tevékenység koordinálásáért és az államellenes bűncselekmények felderítéséért, a szárazföldi és a tengeri határőrizet, a vámrendészet, a lakott területen kívüli közlekedés-rendészet megszervezéséért, valamint a közbiztonság ellátásért.

Az országos rendőrség (Policia Nacional) a köztörvényes bűncselekményeket üldözi és idegenrendészeti teendők mellett a légi határokat felügyeli.¹⁷⁶

Ebbe a rendszerbe illeszkedik bele az 1983-ban felállított katalán autonóm rendőrség, az ún. Mossos d'Esquadra.¹⁷⁷ A spanyol alkotmány ugyanis lehetővé teszi az autonóm kormányok számára önálló rendfenntartó erők létrehozását. A katalán autonóm kormányzat ennek megfelelően felállította saját rendőr-akadémiáját és fokozatosan kivezényelte a rendőri alakulatokat Katalónia valamennyi megyéjébe, akik 2000-től kezdve teljes egészében átvették a spanyol rendőrség feladatait.

III/V. A Konzultatív Tanács

A Konzultatív Tanács (Consell Consultiu) felállítását az 1979-ben elfogadott Katalán Autonómia Statútum írta elő. A testület olyan alkotmányos intézmény, amelynek korábban nem volt intézménytörténeti előzménye.

A Konzultatív Tanács tanácsadó szervként működik és gondoskodik a spanyol és a katalán alkotmány rendelkezéseinek betartásáról. Más konzultatív intézménytől eltérően a Konzultatív Tanács által készített szakvélemények csak jogi-technikai jelleggel bírnak és nem kötelező erejűek.

A Consell Consultiu az adott szakterületen elismert jogászokból és jogtudósokból álló 7 tagú testület. A kinevezés előfeltétele, hogy a jelölteknek legalább hét éves szakmai gyakorlattal kell rendelkezniük. A Konzultatív Tanács 5 tagját a katalán parlament 3/5-ös többséggel választja meg, a többi két tagot pedig a katalán kormány nevezi ki.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Giró-Szász András, i.m. p. 457.

¹⁷⁷ The institutions of the Generalitat today. In public safety. The autonomous police force. In: Parlament de Catalunya Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions Interparlamentàries.

¹⁷⁸ The institutions of the Generalitat today. Other institutions and bodies: The Advisory Council In: Parlament de Catalunya Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions Interparlamentàries.

A Konzultatív Tanács tagjainak felét minden második évben a rotáció elve alapján újíttják meg. A tanácsadó szerv plénuma tagjai közül abszolút többséggel megválasztja az elnököt. A döntések elfogadásához a jelenlévő tagok szavazatainak abszolút többsége szükséges. A plénum általában minden olyan kérdést megvitat, amely a későbbiek folyamán hasznos lehet véleményének kialakításakor.

A Konzultatív Tanács feladatai az általa készített szakvélemények jellegétől függően a következők:

- jogi szakvéleményt készít a Generalitat és a katalán parlament számára az Alkotmánybíróság elé utalt törvénytervezetekkel kapcsolatosan. Ennek során az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie a Konzultatív Tanács véleményét összhangban a katalán alapcharta rendelkezéseivel.
- A testület véleménye alkotmányellenességgel kapcsolatos kérdések esetén irányadó a katalán kormányzat és parlament számára.
- Emellett tájékozódhat a parlamentben kezdeményezett törvénytervezet szövegéről annak érdekében, hogy a törvényhozás elkerülje az alkotmányba és az autonómia-statútumba ütköző jogszabályok elfogadását.

A Konzultatív Tanács működését illetően megjegyzendő, hogy amennyiben az illetékes testület már megtárgyalt egy ügyet, akkor többet már nem fordulhat a Generalitat intézményeihez (parlamenthez és a kormányhoz). Kivételt képez az az eset, ha a vitatott kérdést Alkotmánybíróság elé kell utalni. Ebben az esetben a katalán parlament és a kormány felkérése alapján készített jogi szakvéleményét az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie.¹⁷⁹

III/VI. Az ombudsmani hivatal

Az ombudsmani hivatal intézményének közvetlen előzményei megtalálhatók a katalán jogrendszerben. 1809-ben Katalóniában ugyanis olyan parlamenti megbízottat neveztek ki, aki nemcsak az állampolgárok alkotmányos panaszainak elbírálásáért felelt, hanem egyúttal tájékoztatnia kellett a parlamentet a közigazgatási szervek alkotmányellenes lépéseiről is.

¹⁷⁹ Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya. La Institució: Naturalesa del Consell Consultiu.
In: <http://www.consultiu.cat/cas/naturalesacas.html>

A spanyol demokratikus átmenet során - a többi nyugat-európai ország mintájára - Spanyolországban is felállították az állampolgárok alapvető szabadságjogainak védelmét ellátó jogállami intézményt. Az ombudsmani hivatal feladata közé tartozik az alkotmány által biztosított politikai és szabadságjogok védelme és kontrollálása, valamint a közigazgatási szervek tevékenységének felülvizsgálata.¹⁸⁰

Az 1979-ben elfogadott, Katalónia autonómiáról szóló alaptörvény kimondta, hogy az alkotmány által biztosított intézményi kereteken belül a katalán parlament élhet az ombudsmani hivatal felállításának a jogával. A Katalán Autonómia Statútum rendelkezett az ombudsman személyének kinevezéséről is. Az ombudsmant a katalán parlament választja meg abszolút többséggel öt éves időtartamra.¹⁸¹

A törvényi szabályozás értelmében az ombudsmani hivatal védelmezi az állampolgárok szabadságjogait a törvényhozó és a végrehajtó hatalom által elkövetett esetleges visszaélésekkel szemben, valamint a katalán autonóm kormányzat közigazgatási feladataival járó esetleges – a köz és egyén érdekeit sértő – cselekményeket az alkotmány által biztosított lehetőségek szerint orvosolja. Mindezekon kívül természetesen felülvizsgálhatja valamennyi helyi katalán szervezet és intézmény tevékenységének jogszerűségét.¹⁸²

1989-ben módosították az ombudsmani hivatalt szabályozó törvényt és az ombudsman mellé kineveztek még egy gyermekek jogainak védelméért felelős tisztségviselőt is.

Az ombudsman az állampolgárok által benyújtott kérelmet megvizsgálja és amennyiben megállapítja a jogsértés tényét, akkor hivatalból vizsgálatot indít a törvénysértő állapot megszüntetése érdekében. Az állampolgárok és a közigazgatási szervek kötelesek az ombudsman rendelkezésére bocsátani minden vizsgálattal kapcsolatos információt. Az ombudsmani vizsgálatnak pártatlannak és objektívnek kell lennie.

Az ombudsman által készített ajánlások felhívják a közigazgatási szervek figyelmét arra, hogy szüntessék meg az általuk előidézett törvénysértő állapot. A Síndic de Greuges nem rendelkezik szankcionálási jogkörrel, de az általa elfogadott határozatok ellen nem lehet fellebbezni.

¹⁸⁰ Giró-Szász András: i.m. p. 453.

¹⁸¹ The institutions of the Generalitat today. Other institutions and bodies: The Síndic de Greuges
In: Parlament de Catalunya Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I.
Relacions Interparlamentàries.

¹⁸² Giró-Szász András: i.m. p. 453.

Az ombudsman minden évben tájékoztatja a katalán parlamentet munkájának eredményéről.

Annak érdekében, hogy az állampolgárok jó közigazgatáshoz való jogát és alapvető szabadságjogait maradéktalanul garantálják az ombudsmani hivatal professzionális szakemberekből álló szervezetet hozott létre.¹⁸³

Az ombudsman munkáját különböző szakterületek irányításáért felelős munkacsoportok segítik, amelyek a következők:

- közigazgatási;
- fogyasztóvédelmi;
- oktatással és bevándorlási politikával;
- gyermekek jogainak védelmével;
- környezetvédelemmel;
- állampolgári részvétellel;
- munkaüggyel;
- állampolgári biztonság kérdésével;
- szociális ügyekkel, valamint
- városfejlesztéssel és lakásüggyel foglalkozó munkacsoportok.¹⁸⁴

Minden egyes szakterület ellátásért, az állampolgárok által benyújtott panaszok elbírálásáért és a közigazgatási intézményekkel történő kapcsolattartásért külön felel egy-egy tisztségviselő.

Az ombudsmani hivatal szervezetéhez tartozik az intézmény gazdálkodásáért felelős részleg, amely technikai és igazgatási segítséget nyújt az ombudsman számára.

A hivatal emellett önálló dokumentációs központtal is rendelkezik, amely az intézmény működésével kapcsolatos összes kiadványt és jegyzőkönyvet tartalmazza.

Az ombudsmani intézmény működése az Állampolgári Panaszbejelentő Iroda munkáján alapul, amely köteles elbírálni minden egyes állampolgár által benyújtott panaszt, valamint továbbítani azokat az ombudsman számára.¹⁸⁵

¹⁸³ Síndic de Greuges de Catalunya. Cómo trabaja el Síndic?

In: <http://www.sindic.cat/es/page.asp?id=28>.

¹⁸⁴ Síndic de Greuges de Catalunya. Organización. In: <http://www.sindic.cat/es/page.asp?id=31>

¹⁸⁵ Síndic de Greuges de Catalunya. Administración y Servicios.

In: <http://www.sindic.cat/es/page.asp?id=35>.

III/VII. A Számvevőszék

A Számvevőszék a katalán parlamentnek alárendelt, kormánytól független szervezet, amely a Katalán Autonóm Község pénzügyi ellenőrzéséért felel összhangban a spanyol Állami Számvevőszék által gyakorolt jogkörökkel. A Számvevőszék ellenőrzi, hogy a közigazgatási intézmények és a köztulajdonban lévő vállalatok a rendelkezésre álló pénzalapokat megfelelően használják-e fel, továbbá könyvvizsgálói feladatokat is ellát.

Az intézmény eredete egészen a középkorig vezethető vissza. Először 1283-ban került sor számvevőszéki bírák kinevezésére, akik a Generalitat gazdálkodásának felügyeletét végezték.

A Számvevőszék hatáskörét és működését az 1984-ben elfogadott 6. számú törvény szabályozza részletesen. Ezt a jogszabályt 2004. július 16-án módosították (2004. évi 7. számú törvény), így a jelenleg hatályos törvény szerint „a Számvevőszéknek az alkotmányos jogrend előírásai alapján kell eljárnia és független testületként tiszteletben kell tartania a többi közigazgatási szerv hatáskörét ellenőrző tevékenysége során”.¹⁸⁶

A Számvevőszék hatásköre a következő szervezetekre terjed ki:

- a Generalitat és a hozzá tartozó autonóm intézményekre;
- a köztulajdonban lévő vállalatokra; valamint
- a helyi szakmai szervezetekre és testületekre.

A Számvevőszék figyelemmel kíséri a Generalitat által megkötött pénzügyi tárgyú szerződéseket, a közigazgatási szervek költségvetésének terhére felvett hitelek felhasználását, továbbá megvizsgálja a Generalitat és a hozzá tartozó intézmények költségvetését.

Az operatív könyvvizsgálói tevékenység kiterjed a pénzeszközök hatékony felhasználásának vizsgálatára, a közszolgáltatások javítását célzó javaslatok és a költségvetési programokkal kapcsolatos észrevételek megfogalmazására.

A testület rendszeresen készít jelentéseket, amelyet a számvevőszéki közgyűlésnek és a parlamentnek is el kell fogadnia. Az elkészült jelentést először a számvevőszéki

¹⁸⁶ Sindicatura de Comptes de Catalunya. La Sindicatura.
In: http://www.sindicatura.org/web/guest/La_Sindicatura

ellenőröknek kell megküldeni, majd azt az illetékes parlamenti bizottság elé utalják. Külön parlamenti bizottság felel a parlament és a Számvevőszék közötti kapcsolattartásért. A számvevőszéki jelentést a parlament jóváhagyja és közzéteszi a Katalán Parlament Hivatalos Lapjában (Butlletí Oficial del Parlament Catalunya-ban).¹⁸⁷

A Számvevőszék által készített jelentés a következő elemeket tartalmazza:

- a könyvelés során észlelt hibákat és azok teljes körű kijavítását;
- a katalán közigazgatási intézmények bevételeit és kiadásait szabályozó törvények betartását;
- a könyvelés során feltárt szabálytalanságokat és visszaéléseket;
- a szabálytalanságokért felelős személyek felelősségének megállapítását;
- a költségvetéssel kapcsolatos főbb észrevételeket és javaslatokat;
- a költségvetés végrehajtásának teljesítését;
- a közpénzek ésszerű felhasználását a gazdasági hatékonyság elve alapján, valamint
- a különböző cselekvési programok és beruházások finanszírozásának végrehajtását.

A Számvevőszék a következő szervekből épül fel:

- a számvevőszéki közgyűlésből;
- az irányító testületből;
- a főszámvevőből és
- az általános titkárságból.

A számvevőszék közgyűlése testületi (kollegiális) alapon működik és határozatait a jelenlévő tagok többségének támogatásával fogadja el. A Számvevőszék legmagasabb szintű szervezeteként feladata közé tartozik, hogy

- elfogadja a Számvevőszék által készített összes jelentést és véleményt;
- javaslatot tegyen a főszámvevő személyének kinevezésére;
- kinevezze az irányító testület élére a számvevőket és a számvevőszék különböző osztályának tisztségviselőit, valamint a titkárság vezetőjét;

¹⁸⁷ Sindicatura de Comptes de Catalunya. Relacions amb Parlament.

In: http://www.sindicatura.org/web/guest/La_Sindicatura/Que_fa/Parlament

- meghatározza a Számvevőszék osztályai közötti együttműködés feltételeit és közreműködjön a hatásköri viták megoldásában.

Az irányító testület a főszámvevőből és a Számvevőszék tagjaiból áll. Meghatározza a Számvevőszéket alkotó osztályok közötti feladatokat és szabályozó hatáskört is gyakorol.

A főszámvevő gondoskodik a számvevőszéki közgyűlés és az irányító testület üléseinek összehívásáról, amelyeken személyesen elnököl. Magas rangú tisztségviselőként szavazategyenlőség esetén pedig gyakorolja szavazati jogát.

Az általános titkárság - élén a titkárral - biztosítja a közgyűlés, a főszámvevő és a számvevőszék szervezeti keretén belül működő osztályok mindennapi munkáját. A titkár emellett előkészíti a Számvevőszék költségvetésének tervezetét is.

A Számvevőszék valamennyi osztályának élén egy-egy számvevő áll, aki felelős a katalán közigazgatási szektor pénzügyi igazgatásáért és ellenőrzéséért.¹⁸⁸

A Számvevőszék tagjait a katalán parlament 3/5-ös többségének támogatásával választják meg 6 éves időtartamra. A számvevők felét három évenként a rotáció elve alapján lecserélik. A főszámvevőt a számvevőszéki közgyűlés tagjai közül választják és a Generalitat elnöke nevezi ki. A főszámvevő hivatali megbízatása 3 évre szól.¹⁸⁹

A testület tagjaivá kizárólag pénzügyi végzettséggel és legalább 10 éves szakmai gyakorlattal rendelkező közgazdászokat, egyetemi tanárokat lehet megválasztani.

A Számvevőszék tagjaira szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak.

A Számvevőszéki tagság összeférhetetlen:

- amennyiben a jelölt személy politikai párt vagy szervezet tagja;
- a katalán parlament vagy a spanyol Cortes képviselője;
- szenátor a Felsőházban;
- a spanyol Állami Számvevőszék tisztségviselője;
- ombudsman; valamint
- a Generalitat tanácsadó szervének tagja.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Sindicatura de Comptes de Catalunya. Òrgans de la Sindicatura.

In: http://www.sindicatura.org/web/guest/La_Sindicatura/Organs

¹⁸⁹ The institutions of the Generalitat today. Other institutions and bodies: The National Audit Office.
In: Parlament de Catalunya Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I.
Relacions Interparlamentàries.

¹⁹⁰ Sindicatura de Comptes de Catalunya. Normativa reguladora.

In: http://www.sindicatura.org/web/guest/La_Sindicatura/Normativa

Megjegyzendő, hogy az 1984-ben elfogadott és 2004-ben módosított 7. számú törvény szerint nem választható meg a Számvevőszék tagjává az a személy, aki a Generalitathoz tartozó közigazgatási szervekben – beleértve az Általános Igazgatóságot, a Konzultatív Tanácsot, a helyi és területi önkormányzati szervezeteket – hivatalos tisztséget töltött be.

III/VIII. Az igazságszolgáltatás intézményrendszere Katalóniában

Az autonóm közösségek bizonyos szerepet kaptak a bírói hatalom szervezetét illetően. A spanyol alkotmány 152. cikkelye értelmében az autonóm közösségen belül az igazságszolgáltatás csúcsszerve a Főtörvényszék (Tribunal Superior de Justicia), a Legfelsőbb Bíróság hatáskörének sérelme nélkül és összhangban a bírósági szervezetről szóló organikus törvény előírásaival, továbbá összeegyeztetve az igazságszolgáltatás egységességének és a bírák függetlenségének elvével.¹⁹¹

Az 1985. július 1-jén elfogadott 6. számú organikus törvény részletesen szabályozza a Katalán Autonóm Közösségen belül az igazságszolgáltatás intézményrendszerét. Ennek értelmében az autonóm tartományban működő bírósági szervek a következők;

1. A Katalán Főtörvényszék, amely bírói ellenőrzést gyakorol az autonóm közösség kormánya és adminisztrációja felett és köteles megismerkedni a kormányzó tanács tagjai ellen indított bünvádi eljárással. A Katalán Főtörvényszék, mint legfőbb bírói szerv elnökét a spanyol király nevezi ki az Általános Igazságszolgáltatási Tanács előzetes javaslata alapján. A Generalitat elnöke pedig megerősíti a bírói fórum vezetőjének kinevezését Katalónia Hivatalos Közlönyében, a „Diari Oficial de la Generalitat-ban”.
2. A Katalán Elsőfokú Bíróság, amely fellebbviteli fórumként működik és hatásköre kiterjed a katalán polgári és büntetőjoggal kapcsolatos ügyekre, valamint az igazságszolgáltatási szervek között támadt hatásköri összeütközések kérdéskörére is.¹⁹²

¹⁹¹ Sipos Katalin [1993]: i.m. p. 79.

¹⁹² Estatut D’Autonomia de Catalunya, Títol Primer: Competències de la Generalitat. Article 18 y 20. Direcció d’estudis parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries, p. 16

A Katalán Autonómia Statútum előírja, hogy az autonóm közösség milyen feltételek között és milyen formában vesz részt a területén kialakítandó bírósági illetékességi körzetek megszervezésében.

A különböző peres eljárások tekintetében és a Legfelsőbb Bíróság hatáskörének sérelme nélkül, az eljárási fórumrendszert azok a bírói szervek alkotják, amelyek a Katalán Autonóm Község ugyanazon területén találhatók, mint az Elsőfokú Bíróság.

A spanyol alkotmány negyedik kiegészítő rendelkezése értelmében, azokban az autonóm közösségekben, ahol több (másodfokú fellebbviteli) területi bíróság működik, ott az autonómia-statútum alapján a meglévőket fenn lehet tartani, elosztva közöttük a hatásköröket a bírósági szervezetre vonatkozó organikus törvények keretein belül.

A katalán statútum külön rendelkezik az igazságügyi szférát érintő jogkörökről. A területi szervek határozzák meg az igazságügyi szervek működésének területi kereteit és segítik a bíróságok továbbá a közjegyzői irodák szervezését, illetve alapítását.¹⁹³

III/IX. Katalónia közigazgatási szervezete

A Katalán Autonómia Statútum I. fejezetének 5. cikke értelmében a Generalitat maga alakítja ki az autonóm közösség területi szervezetét, amely comarca-kra oszlik és magába foglalja a négy tartományt, Barcelonát, Geronát, Lleidát, valamint Tarragonát.

A törvényi szabályozás szerint az 5000 fő feletti település községnek, míg a 20000 fő feletti pedig városnak számít.

A katalán közigazgatás legalsó szintjét a községek alkotják. A községi szervezet élén a polgármester áll. A közgyűlés a legfőbb irányító testület és határozatait a jelenlévő képviselők egyszerű többségével hozza meg. Kivételt jelent a község elnevezésének és határának megváltoztatása, valamint az új közigazgatási egységek felállítása. Ezekben az esetekben a képviselők abszolút többségének támogatása szükséges.¹⁹⁴

¹⁹³ Giró-Szász András: i.m. p. 453.

¹⁹⁴ The institutions of the Generalitat today. Territorial and administrative organisation. The municipalities. In: Parlament de Catalunya Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret

Külön törvény szabályozza Barcelona városának működését, mely széles hatáskört biztosít az önkormányzati képviselőtestület számára a regionális tervezés és programozás, továbbá az autonóm közösséget érintő különböző fejlesztési programok végrehajtása területén.

A törvény a helyi önkormányzatok számára a következő feladatokat írja elő:

- az autonóm közösség területét érintő fejlesztések és várostervezés koordinálása;
- a szállítás és közlekedés megszervezése, illetve fenntartása; valamint
- a vízellátás biztosítása és környezetszennyező hulladékok eltávolítása.

A helyi önkormányzati szervek tisztségviselői a képviselőtestületnek (közgyűlés) tartoznak politikai felelősséggel.

Katalóniában a közigazgatás második szintjét a megyék jelentik. A megyék önálló jogi személyiséggel rendelkeznek. A katalán alapcharta rendelkezései szerint a Generalitat területi szervezetén belül községeket és megyéket hozhat létre. Az egymással szomszédos községek által létrehozott adminisztratív egységek szintén önálló jogi személyiséggel bírnak.

A területi egységek közigazgatási beosztásai egybeesnek a földrajzi határokkal összhangban a Katalán Autonóm Község gazdasági szükségleteivel, valamint a közös történelmi és kulturális hagyományokkal.

A területi beosztás kialakítása során a hatékonyság és a közigazgatás decentralizációjának elvét kell érvényesíteni.

A megyék működésükhöz szükséges pénzügyi alapokkal rendelkeznek. A megyék főbb bevételei a következők;

- magánbevételek;
- szolgáltatások igénybevételével kapcsolatosan kivetett adók;
- állami adóbevételekből való részesedés;
- hitelműveletekből származó bevételek;
- támogatások és egyéb közbevételekből való részesedés;
- bírságok és büntetések.¹⁹⁵

Comparat I. Relacions Interparlamentàries.

¹⁹⁵ The institutions of the Generalitat today. Territorial and administrative organisation. The counties. In: Parlament de Catalunya Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions Interparlamentàries.

A megyék igazgatásának irányítása a megyei tanács feladata, amely önkormányzati képviselőkkel (tanácsosok) áll. A megyei tanácsok képviselőtestületeinek létszámát a megye népessége alapján állapítják meg, amely a következőképpen alakul:

- 50000 lakosig 19;
- 50001 és 100000 lakos között 25;
- 100001 és 500000 lakos között 33;
- 500001 lakostól pedig 39 tagú a testület.

A megyei tanács a képviselőtestületből, az elnökből és egy speciális könyvvizsgáló bizottságból áll. Az elnököt a közgyűlés alakuló ülésén választják meg, első körben a jelen lévő tagok minősített többségének a támogatásával. A második körben azonban a megválasztáshoz a szavazatok egyszerű többsége is elegendő.

Az elnök – a helyi önkormányzatok működéséről szóló törvénynek megfelelően - a képviselőtestület által beterjesztett bizalmatlansági indítvány útján elmozdítható a hivatalából.

Az elnök a közgyűlés tagjai közül elnökhelyettest választ, akinek feladata az elnök munkájának akadályoztatása és távolléte esetén annak helyettesítése.

A helyi önkormányzatok hatásköre a törvény értelmében a következő területekre terjed ki:

- terület és várostervezés;
- egészségügy;
- szociálpolitika;
- kultúra és sport;
- oktatás; valamint
- környezetvédelem.¹⁹⁶

A megyei közgyűlés törvényjavaslatot tehet a katalán parlamentnek. Fontos megkötést jelent, hogy az előterjesztett törvényjavaslatot a tartományban működő összes megyei képviselőtestület 1/5-ének és a megyei közgyűlést alkotó képviselők abszolút többségének is jóvá kell hagynia.

¹⁹⁶ The institutions of the Generalitat today. Territorial and administrative organization. Organisation: The County Council and The Powers of the County Council. In: Parlament de Catalunya Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions Interparlamentàries.

A katalán közigazgatás legmagasabb szintjét az ún. tartományi tanácsok alkotják. A tartományi tanácsokat először miniszteri rendelet alapján állították fel 1833-ban. Ezen közigazgatási egységek a Franco-rezsim (1939-1975) alatt a központi kormány végrehajtójaként működtek.

Az 1978-ban elfogadott spanyol alkotmány újradefiniálta a tartomány fogalmát és tartományon „olyan jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási egységet ért, amely önkormányzati szervekből áll, és amelyet az állam feladatai teljesítéséhez szükséges területi felosztás határoz meg.”¹⁹⁷

A tartományi tanácsok legfőbb irányítója a központi kormány által kinevezett kormány megbízott, aki a Katalán Autonóm Közösségen belül a közigazgatás összes helyi szerveinek koordinálásáért felel. A kormány megbízott irányítja és összehangolja az autonóm közösség területén működő közigazgatási szervek munkáját, ellenőrzi a központi kormányzat által elfogadott intézkedéseket, biztosítja a közszolgáltatások zökkenőmentes működését, valamint szabályozza Katalónia és a központi állam közötti kapcsolatokat.

A kormány megbízottat királyi rendelet alapján a minisztertanács vagy pedig a miniszterelnök jelöli, de az uralkodó nevezi ki és menti fel a tisztségéből.

A kormány megbízott hivatala Barcelonában van.¹⁹⁸

III/X. A Katalán Autonóm Közösség pénzügyi helyzete

A spanyol alkotmányban és a Katalán Autonómia Statútumban rögzített hatásköreinek gyakorlásához Katalónia saját vagyonnal és anyagi eszközökkel rendelkezik.

Az alkotmány 156. cikke pénzügyi autonómiát ad az autonóm közösségeknek hatáskörük ellátása és továbbfejlesztése érdekében. Az autonóm közösségek pénzügyi tevékenységét az 1980-ban elfogadott 8. számú törvény szabályozza részletesen.

¹⁹⁷ La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título VIII. De la Organización Territorial del Estado, Capítulo Segundo: De la Administración Local. Artículo 141. In: <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978-2.html>

¹⁹⁸ The institutions of the Generalitat today. Territorial and administrative organization. Other Administrative Bodies: The Provincial Councils and the Delegation of the State Government. In: Parlament de Catalunya Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions Interparlamentàries.

A törvény értelmében a pénzügyi források a következő csoportra oszthatók: a) saját források; b) az állam által transzferált források; c) a különböző régiók között érvényesülő szolidaritás elvén alapuló támogatások. Ez utóbbi elsősorban a központi költségvetésből nyújtott támogatásokat és az ún. osztott adókból való részesedést jelenti.

Az autonóm közösségek saját pénzügyi forrásai közé tartoznak az adott közösség által kivetett adók, a hitelműveletek hozamai, a saját vagyonból származó jövedék és a magánvagyonból származó jövedelmek. Ezt egészítik ki az állam által teljesen vagy részben átengedett adók (például a tulajdonátruházási illeték, a felszámított hozzáadott értékadó, valamint néhány illeték) és az állami adókra kivetett pótilletékek.

A központi kormány az autonóm régiók legfőbb finanszírozója, az állam bevételeiből a régió népessége, földrajzi nagysága, valamint egy főre jutó jövedelme és adóbevételei szerint részesedhet. A regionális kormányok csak meghatározott területeken rendelkeznek adóbehajtási jogosultságokkal. Hangsúlyozni kell, hogy nem engedhetők át az autonóm közösségeknek a következő adók: jövedelemadó; társasági adó; vámilleték; dohány- és szeszadó. Az át nem ruházható adókból azonban a közösségek részesedhetnek, mégpedig a népesség arányában, az adóprés függvényében, illetve azokkal a terhekkal kapcsolatban, amelyeket a közösségek vállalnak magukra az állami igazgatáshoz tartozó területeken.

A 2002-ben elfogadott költségvetési szabályozás szerint Katalónia a helyi személyi jövedelemadók 36, az áfa-bevételek 35, a dohány-, alkohol- és kőolajszármazékok utáni adóbevételek 40 százalékát használhatja fel közvetlenül.¹⁹⁹ Bizonyos adók (bíróági, örökösödési illetékek, községi adók és szerencsejáték adó) koncesszió révén és menedzselés céljából szintén a Katalán Autonóm Közösséghez kerültek.

Spanyolországban a különböző területek eltérő gazdasági fejlettségének kiegyensúlyozását, a régiók között megmutatkozó gazdasági-szociális különbségek mérséklését, valamint a szolidaritás elvének érvényesítését szolgálja az ún. Területközi Kompenzációs Alap.

¹⁹⁹ Sipos Katalin: Az autonómiához való jog a spanyol alkotmányban. In: *Studia Caroliensia*, 2005/4. szám, p.194.

Ez az állam általános költségvetése által százalékos arányban jóváhagyott összegekből áll és a beruházási költségek fedezésére szolgál. Forrásait a Cortes osztja el az autonóm közösségek, és adott esetben, a provinciák között.²⁰⁰

A Katalán Autonóm Község költségvetésének megoszlása területek szerint (2009)

Költségvetés megoszlása területek szerint	Millió Euró	Százalék
1. Alapvető közszolgáltatások	2.300.862,04	7,62
Igazságszolgáltatás	599.554,99	1,99
Védelempolitika		
Állampolgári biztonság és büntetőpolitika	1.633.744,30	5,41
Külpolitika	67.562,75	0,22
2. Szociális és jóléti kiadások	2.800.437,19	9,28
Nyugdíjak	48.571,31	0,16
Egyéb gazdasági támogatások		
Szociális támogatások	1.731.876,26	5,74
Munkahelyteremtés	705.860,28	2,34
Munkanélküli segély		
Lakáspolitikai	314.129,33	1,04
Társadalombiztosítás		
3. Közérdeket szolgáló tevékenységek	15.947.846,19	52,83
Egészségügy	9.397.914,92	31,13
Oktatás	6.085.201,74	20,16
Kultúra	464.729,54	1,54
4. Gazdasági jellegű tevékenységek	3.183.156,32	10,54
Mezőgazdaság, halászat és élelmiszer	486.872,57	1,61
Ipar és energetika	160.986,87	0,53
Kereskedelempolitika és turizmus	134.089,17	0,44
Közlekedés és szállítás	342.421,13	1,13
Infrastruktúrafejlesztés	1.374.944,57	4,55
Kutatás-fejlesztés és innováció	434.905,93	1,44
Egyéb gazdasági tevékenység	248.936,07	0,82
5. Általános jellegű feladatok	5.954.448,40	19,73
Általános Igazgatóság irányítása	101.762,55	0,34
Közszolgáltatás jellegű tevékenységek	989.104,52	3,28
Adó és pénzügyi igazgatási feladatok	34.566,61	0,11
Egyéb közigazgatási szervek kiadásai	3.191.710,33	10,57
Adósságállomány	1.637.304,39	5,42
Összes kiadás	30.186.750,14	100

Forrás: Ministerio de Economía y Hacienda: Estadísticas territoriales: Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas. In: <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/>

²⁰⁰ La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título VIII. De la Organización Territorial del Estado, Capítulo Tercero: De las Comunidades Autónomas. Artículo 157. In: <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978-2.html>

Megjegyzendő, hogy a Területközi Kompenzációs Alap forrásainak elosztása a lakosságszám, a terület nagysága, a munkanélküliek aránya, a migrációs szaldó és a népsűrűség arányában történik.

IV. FEJEZET

Katalónia helye és szerepe Európában

Katalónia esetében a külpolitika a nemzeti identitás védelmének és a tartomány gazdasági-politikai és kulturális megerősítésének fő eszköze. A külpolitika és a nemzetközi kapcsolatok irányítása a spanyol alkotmány szerint a központi állam hatáskörébe tartozik, de az elmúlt években erőteljes törekvés fogalmazódott meg a mindenkor katalán kormány részéről az autonóm tartomány külpolitikai hatásköreinek növelése érdekében. A nagyobb fokú külpolitikai önállóság mindenekelőtt Katalóniának az európai uniós politikában és az uniós döntéshozatali mechanizmusban való részvételére vonatkozik. A spanyol tartomány ugyanis külgazdaságilag is az egységes belső piachoz és a világgazdasághoz integrálódott.

Katalónia gazdasági fejlettségénél fogva – a spanyol GDP csaknem 20 százalékát állítja elő – erőteljesebben kötődik az európai és a nemzetközi gazdasági együttműködéshez, mint Spanyolország más tartományai.

A fejezet célja Katalónia autonómia státútumának kibővítésére irányuló kezdeményezések bemutatása mellett az autonóm közösség európai uniós politikájának részletes elemzése. A vizsgálat elsősorban a Katalán Autonóm Közösség külkapcsolati tevékenységére és az ezt megvalósító intézményi háttérre irányul. Fontos szempontnak tartom továbbá Katalónia gazdaságpolitikájának és gazdasági teljesítményének általános értékelését is, mivel az autonóm tartomány – a Rhône-Alpok, Baden-Württemberg és Lombardia mellett - az Európai Unió négy legdinamikusabban fejlődő régiója közé tartozik.

Katalónia külpolitikájának ismertetése mellett egyúttal megvizsgálám az elmúlt években a katalán külpolitika növelésére tett legfontosabb intézkedéseket és törekvéseket.

IV/I. A katalán autonómia kibővítésére irányuló kezdeményezések és az autonómia státútumról tartott népszavazás értékelése

A Katalán Autonómia Statútum és a spanyol alkotmány részletesen meghatározza a katalán nemzetiséget megillető jogköröket, ugyanakkor az alapcharta kielégítő szabályozása ellenére a katalán politikai pártok (Katalán Szocialista Párt, Katalán Köztársasági Baloldal) mellett a közvélemény jelentős része határozottan támogatja Katalónia autonómiájának további kibővítését.

Hipotézis: A katalán alapcharta és a spanyol alkotmány kielégítő szabályozása ellenére a katalánok jelentős része a Katalán Autonóm Közösség autonómiájának további kibővítését és a katalánok önálló nemzetként való elismerését követeli, amit a 2006 júniusában megtartott népszavazás eredménye is megerősít.

Katalónia, mint autonóm közösség jogkörének további kibővítése először az 1990-es években merült fel. 1998. júliusban a legjelentősebb katalán, baszk és galíciai regionális politikai erők (Galícia Nacionalista Pártja – BNG –, Baszkföld Nacionalista Pártja - PNV – és a Convergència i Unió – CIU -) aláírták az ún. „Barcelonai nyilatkozatot”, melyben azt követelték, hogy Galícia, Baszkföld és Katalónia népességét önálló nemzetként ismerjék el a spanyol állam keretein belül. A katalán, a baszk és a galíciai közösség nemzetként való elismerése az 1978-ban elfogadott spanyol alkotmány módosítását jelentette volna. A spanyol alapcharta a széleskörű jogokat biztosító autonómiarendszer szabályozása ellenére kizárólag az egységes spanyol nemzetet ismeri el. Az alapokmány 2. cikkelye szerint „a spanyol állam a spanyol nép felbonthatatlan egységén alapul.”²⁰¹ Az autonóm közösségek és a központi kormány közötti egyensúlyra épülő spanyol alkotmányos modell

²⁰¹ La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título Preliminar. Artículo 2. In: <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978.html#a55>

módosítása érthető módon tovább gyengítette a madridi kormány pozícióit és az állam működése szempontjából is kockázattal járt volna.

2001 decemberében a katalán baloldalt képviselő politikai pártok - a Katalán Szocialista Párt (Partit dels Socialistes de Catalunya), a Katalán Köztársasági Baloldal (Esquerra Republicana de Catalunya) és a Katalán Zöldek (Iniciativa per Catalunya-Verds) – Katalónia önkormányzásáról szóló tervezetet tettek közzé.

A politikai erők közös javaslatot fogalmaztak meg a Katalán Autonóm Közösség öngazgatásának kibővítésével kapcsolatosan. A kezdeményezés fő célja Katalónia autonómiájáról szóló alaptörvény és a spanyol alkotmány módosítása, valamint a Katalán Autonóm Közösség európai uniós intézményekben és nemzetközi szervezetekben való képviselésének biztosítása volt.

A katalán pártok autonómiabővítő javaslataira a Spanyol Néppárt (Partido Popular – PP -) és a Spanyol Szocialista Munkáspárt (Partido Obrero Socialista Español – PSOE -) képviselői elutasítóan reagáltak.²⁰²

A Katalán Autonómia Statútum reformjának kérdése újból 2003-ban merült fel, amikor negyedszázados jobboldali vezetés (Convergència i Unió) után a Generalitat és a regionális szervek a baloldali pártok irányítása alá kerültek.

2004-ben valamennyi parlamenti párt részvételével (a Spanyol Néppárt kivételével) parlamenti bizottság jött létre a statútum tervezetének kidolgozása érdekében. 2005 tavaszán új elemekkel bővült ki a katalán autonómia-koncepció és a statútum tervezete, melyek főbb elemei a következők voltak:

1. Katalónia nemzetként való meghatározása a tervezet központi elemét képezte és a korábbi alkotmányos nemzetiségi kategória átminősítését jelentette a katalán politikai és kulturális identitás megerősítésének figyelembevételével. A tervezet Spanyolországot többnemzetiségű államnak tekintette, de a katalán nemzet „szabad szolidaritás” keretében tartotta volna a kapcsolatot a Spanyolországot alkotó többi nemzetiséggel és régióval. A szuverenitással társítható „katalán nemzet” fogalmát tartalmazó statútumcikkely csak a spanyol alkotmány módosításával lett volna elfogadható ezért az egyik legvitatottabb kérdések közé tartozott. A nemzet „fogalmának” újraértelmezése erőteljesen megosztotta a spanyol (Spanyol Néppárt és Spanyol Szocialista Munkáspárt) és a katalán politikai erőket (Convergència i

²⁰² Montserrat Guibernau [2004]: Katalonien zwischen Autonomie und Sezession: Politische Optionen für Nationen ohne Staat. Europas Identitäten: Mythen, Konflikte, Konstruktionen, p. 107-108.

Unió, Katalán Köztársasági Baloldal és Katalán Szocialista Párt). A katalán politikai pártok a katalánokat „nemzetként” akarták definiálni a többnemzetiségű föderatív spanyol állam keretein belül. A Spanyol Szocialista Munkáspárt (PSOE) az autonómiatervezetben a katalán nemzeti identitás és a katalánok történelmi, kulturális jogainak megerősítését hangsúlyozta. Az ellenzéki Spanyol Néppárt (PP) viszont tiltakozott a többnemzetiségű spanyol államot aszimmetrikus föderációvá átalakító tervezet ellen és ragaszkodott ahhoz az állásponthoz, hogy Spanyolország a spanyol nemzet egységén és oszthatatlanságán alapul.²⁰³

2. A pénzügyi autonómia megteremtése érdekében Katalónia saját adóhivatalt akart felállítani. Ez a szerv lett volna felelős az adók beszedéséért, elosztásáért és ellenőrzéséért. A Generalitat emellett normatív hatáskört kívánt szerezni a helyi önkormányzatok pénzügyeit illetően. A katalán regionális kormány maximum 50 százalékos állami részesedést akart elérni az osztott adókból (jövedelemadó, ÁFA, jövedéki adó, társasági adó) való részesedés terén.²⁰⁴ Katalónia számára a mintát a baszk és a navarrai pénzügyi autonómia szolgáltatta. A Katalán Autonóm Közösség ugyanis többet fizet be a központi költségvetésbe, mint amennyit onnan visszakap, és ipari fejlettsége révén szorosabban kötődik az Európai Unión belüli gazdasági együttműködéshez, mint Spanyolország más tartományai.
3. A baszk tervezethez hasonlóan a katalán statútumtervezet is a központi állammal folytatandó kétoldalú tárgyalásokon kívánta érvényesíteni gazdasági érdekeit. Ennek és a többi autonóm közösséggel kapcsolatos katalán szolidaritási politikának az intézményi kerete lett az Állam-Generalitat Gazdasági és Fiskális Ügyekkel foglalkozó Vegyes Bizottsága. A tervezet tehát a Generalitat kizárólagos hatáskörének a bővítését jelentette az állami kompetenciákkal szemben a történelmi előjogok alapján.
4. Saját igazságügyi és bírói szervezet létrehozatala. A katalán autonómia tervezett statútuma előírta az utolsó igazságszolgáltatási fórum feladatait ellátó Felsőbíróság (Tribunal Superior) meglétét, illetve az Igazságügyi

²⁰³ El Congreso aprueba la tramitación del Estatuto catalán con el rechazo frontal del PP. In: El Mundo, 2005. december 18-i szám. In: <http://www.elmundo.es/.../1130973664.html>

²⁰⁴ Realinstituto Elcano. William Chislett: Inside Spain, No. 21. 2005. Domesic Scene: Madrid cedes greater autonomy to Catalonia. In: <http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/insidespain/Chislett020706Newsletter.pdf>

Tanács (Consejo de Justicia) felállítását, mely döntési jogkörrel bírt a bírák országos igazgatási szerve, az Igazságügyi Főtanács felett is. Az ügyészséget illetően Katalónia főügyészét a spanyol kormány jelölte volna ki, de működési engedélyét a Generalitat állapította volna meg.

5. A katalán nyelv használatát előíró rendelkezések (6. és 33-36. cikkelyek) terén újdonságot jelentett az 1979-ben elfogadott autonómia statútumhoz képest, hogy az új szabályozás megköveteli a katalán nyelv megfelelő szintű ismeretét. A mindennapi életben, a köz- és felsőoktatásban, a közigazgatásban és a tömegtájékoztatási szerveknél a katalán a hivatalos nyelv, melyet minden katalán lakosnak kötelessége ismernie. A közigazgatásban meghirdetett állások (bírók, ügyészek, jegyzők) betöltéséhez szintén követelményként írják elő a katalán nyelv emelt szintű ismeretét.²⁰⁵

Megjegyzendő, hogy az autonómia-tervezet katalán nyelv szabályozásával kapcsolatos cikkelyei további vitát eredményezett a spanyol központi kormány és a katalán politikai pártok között. A spanyol szocialisták hangsúlyozták, hogy a nyelvi rendelkezéseknek összhangban kell állniuk az 1979-ben elfogadott Katalán Autonómia Statútum katalán és spanyol nyelv használatát előíró szabályozásaival.²⁰⁶ A Spanyol Néppárt viszont ragaszkodott ahhoz, hogy a katalán és a spanyol nyelvet azonos óraszámban tanítsák a közoktatási intézményekben.

6. Katalónia a vasúti és közúti hálózat irányításának, a tengeri közlekedés megszervezésének, valamint a külföldieknek katalóniai letelepedési és munkavállalási engedélyének kérdésében rendelkezett volna további hatáskörökkel. Az autonóm tartomány felügyeletet gyakorolt volna a pénzügyi piacok, az energetika, valamint a telekommunikációs szektor felett.²⁰⁷

2005. augusztus elején a 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 és 39 esetben pedig alkotmányossági kételyt

²⁰⁵ Estatuto de Autonomia de Catalunya 2006. In: <http://www.gencat.net/generalitat/cas/estatut>

²⁰⁶ Zapatero asegura que el Estatut mantendrá el régimen lingüístico. El Mundo, 2006. október 1. szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/01/10/espana/1136893222.html>

²⁰⁷ Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. In: <http://www.parlament-cat.net> és www.gencat.net/nouestatut

fogalmazott meg. Az alkotmányossági kifogások újratárgyalása után a katalán parlamenti pártok 2005. szeptember 28-30-án a parlamenti ülésen megvitatták és elfogadták Katalónia Autonómia Statútumának reformtervezetét. Mivel az autonómia statútumok organikus törvénynek minősülnek, ezért elfogadásukhoz a spanyol képviselőház (kongresszus) teljes létszámának abszolút többsége volt szükséges.²⁰⁸ A kétharmados többséget igénylő jóváhagyásra 135 képviselő 120 igenlő voksával került sor. A Katalán Szocialista Párt és a Katalán Köztársasági Baloldal igennel, míg a Katalán Néppárt nemmel szavazott. A szavazás után a parlament elnöke az elfogadott szöveget további eljárásra a spanyol képviselőház elé terjesztette.²⁰⁹

Katalónia autonómiájának kibővítéséről szóló szövegtervezet erőteljesen megosztotta a spanyol politikai pártokat. A konzervatív Spanyol Néppárt (PP) ellenezte és alkotmányos kifogásokat fogalmazott meg az autonómiatervezettel kapcsolatosan. A Spanyol Szocialista Munkáspárt (PSOE) alkotmányjogi szakértői pedig az önálló katalán adóhivatal felállítását és a többnemzetiségű spanyol államon belüli „katalán nemzet” elismerését tartották alkotmányellenesnek.²¹⁰

Az alkotmányos kifogások miatt a szövegtervezetet többször is módosították. Az egyeztetésekben és a kompromisszumok kidolgozásában José Luis Rodríguez Zapatero szocialista kormányfő meghatározó szerepet játszott. A végleges autonómiatervezet szövege szerint a katalán kormány (Generalitat) nevezheti ki a helyi bírákat és ügyészeket, ami eddig Madrid hatáskörébe tartozott. Az autonóm kormány megkapta a vasúti és a közúti hálózat irányítását, illetve a tengeri közlekedés megszervezésének jogát. Az adókból befolyt költségvetési összegnek a korábbi 33 százaléknál nagyobb része maradt Katalóniánál. Ugyanakkor az önálló adóhatóság felállításának tervét valamennyi politikai erő elutasította, mivel az a központi kormány pozícióját gyengítette volna.

Az új statútum ellen szavazott a spanyol állam szétesését hangsúlyozó Spanyol Néppárt (PP) és a Katalán Köztársasági Baloldal (ERC). Mariano Rajoy, az ellenzéki

²⁰⁸ Az autonómia statútumok a többi törvényhez hasonlóan az alkotmány hatálya alá esnek és semmiképpen sem tartalmazhatnak a központi állam kizárólagos hatáskörébe tartozó jogosítványokat. In: La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título VIII. De la Organización Territorial del Estado. Capítulo Tercero: De las Comunidades Autónomas. Artículo 149.

²⁰⁹ Sipos Katalin: Az autonómiához való jog a spanyol alkotmányban. In: Studia Caroliensia, 2005/4. szám, p. 196.

²¹⁰ Realinstituto Elcano. William Chislett: Inside Spain, No. 18. 2005. Domestic scene: Socialists agree to change key points of controversial reform of Catalan Autonomy Chapter. In: <http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/insidespain/Chislett110305Newsletter.pdf>

Néppárt vezetője alkotmányellenesnek és nacionalizmust erősítőnek tartotta a dokumentumot. „Az állam végének kezdetén vagyunk, legalábbis annak, amelyet a spanyolok az 1978-as alkotmányban az autonómiák és központ viszonyának egyensúlyaival elfogadtak”²¹¹ – mondta.

A Spanyol Néppárt (PP) az autonómia-tervezetet Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional) előtt támadta meg. 2006. július 31-én 100 néppárti képviselő aláírásával beterjesztett beadványban a jobbközép ellenzéki erő fenntartásokat fogalmazott meg a katalán nyelv kötelező használatát előíró szabályozással, az igazságszolgáltatás szervezeti rendszerére, a hatáskörök megoszlására és az autonóm régió finanszírozására vonatkozó rendelkezésekkel szemben.²¹² A Tribunal Constitucional azonban a mai napig nem döntött a Katalán Autonómia Statútumra vonatkozó beadvánnyal kapcsolatban.

A Katalán Köztársasági Baloldal pedig a teljes függetlenség igényével lépett fel és azzal érvelt, hogy az elfogadott statútum nem bővítette ki megfelelő mértékben Katalónia jogkörét. A Spanyol Szocialista Munkáspárt (PSOE) és a mérsékelt katalán nacionalisták (CIU) viszont támogatták a módosított autonómia-tervezetet. A több mint hatórás képviselőházi vita után 189 igen és 154 nem szavazattal elfogadott szöveget a spanyol parlament felsőháza is ratifikálta.²¹³

Ezt követően 2006. június 18-án került sor Katalónia autonómia-tervezetéről szóló népszavazás megtartására. A népszavazáson megjelentek döntő többsége, mintegy 73, 9 százaléka igennel szavazott a tervezetre, míg 20, 7 százaléka elutasította azt. A referendumon való részvételi arány 51 százalékos volt és magas volt az érvénytelen szavazatok aránya (5, 3 százalék). A politikai pártok eltérő értékeléseket foglalmaztak meg a választások eredményével kapcsolatban. Az autonómia-tervezetet támogató Spanyol Szocialista Munkáspárt (PSOE) vezetője José Luis Rodríguez Zapatero üdvözölte a népszavazás eredményét, hogy a résztvevők háromnegyede igennel szavazott az autonómia reformjára. A kormányfő egyúttal hangsúlyozta, hogy a

²¹¹El Estatuto de Cataluña, en el Congreso. In: El Mundo, 2005. november 2-i szám.

In: http://www.elmundo.es/documentos/2005/10/espana/estatutocataluna/index_zapaterorajoy.html

²¹²El Tribunal Constitucional admite a trámite el recurso del PP contra el Estatuto catalán. El Mundo, 2006. szeptember 29-i szám.

In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/09/28/espana/1159442889.html>

²¹³Realinstituto Elcano. William Chislett: Inside Spain, No. 23. Domestic scene: Parliament gives green light to new Catalan Autonomy statute.

In: <http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/insidespain/Chislett040606Newsletter.pdf>

népszavazás útján megerősített autonómia státútum „a katalán nemzeti identitás megőrzését és önkormányzáshoz való jog maradéktalan biztosítását szolgálja.”²¹⁴

Hasonlóan értékelte az eredményt Pasqual Maragall, a katalán tartományi kormányzat szocialista elnöke is, aki úgy vélte, hogy a katalánok „új fejezetet írtak Katalónia történelmében.”²¹⁵

A tervezetet a politikai paletta két ellentétes oldalán álló párt utasította el: az ellenzéki konzervatív Néppárt (PP) és a nacionalista-függetlenségpárti Katalán Köztársasági Baloldal (ERC). A Néppárt szerint az autonómia-tervezet veszélyezteti az ország egységét és meggyengíti a központi kormány hatalmát. Mariano Rajoy, az ellenzéki PP elnöke az alacsony választási részvételt a konszenzus hiányával hozta összefüggésbe. „A katalánok kétharmada nem támogatta Zapatero-tervezetét”²¹⁶ – értékelte a referendumot Rajoy, aki a közel 20 százalékos arányú nemleges voksokhoz számította azt a több mint 50 százaléknyi választót is, aki távol maradt a népszavazástól.

A nacionalista és függetlenségpárti Katalán Köztársasági Baloldal (ERC) viszont azért biztatott a nemleges voks leadására, mivel értékelése szerint a tervezet nem növelte megfelelő mértékben a tartomány autonómiáját. Josep Lluís Carod-Rovira, a katalán republikánusok vezetője a népszavazástól történő távolmaradás nagy arányát azzal magyarázta, hogy a „a jelentős mértékben felpuhított autonómia-tervezet nem ébresztett lelkesedést a katalán társadalomban.”²¹⁷

A fentiekben bemutatott katalán autonómia-tervezet a politikai pártokat erőteljesen polarizálta. A spanyol politikai erők közül az ellenzéki Néppárt továbbra is ragaszkodik ahhoz az állásponthoz, miszerint Spanyolország a spanyol nép felbonthatatlan és oszthatatlan egységén alapul. A katalán autonómia kibővítését azért nem tartják szükségesnek, mert az megbontaná az 1978-ban konszenzussal elfogadott alkotmány által bevezetett a központi állam és autonóm közösségek között létrejött egyensúlyt. A katalán politikai pártok ezzel szemben Katalónia, mint

²¹⁴ Aprueban nuevo Estatuto de Autonomía en Cataluña. In: El Universal, 2006. június 19-i. szám.
In: <http://www.eluniversal.com.mx/internacional/50659.html>

²¹⁵ Declaración del Presidente de la Generalitat. In: El Conformista digital, 2006. június 21-i szám.
In: <http://www.elinconformistadigital.com/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1618&mode=&order=0>

²¹⁶ Aprueban nuevo Estatuto de Autonomía en Cataluña. In: El Universal, 2006. június 19-i. szám.
In: <http://www.eluniversal.com.mx/internacional/50659.html>

²¹⁷ Realinstituto Elcano. William Chislett: Inside Spain, No. 25. Domestic scene: Split over New Autonomy Charter Triggers Early Elections in Catalonia.
In: <http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/insidespain/Chislett060106Newsletter.pdf>

autonóm régió Spanyolországon belüli nemzetként való elismerését követelik és azt hangsúlyozzák, hogy a spanyol államot régiók és nemzetiségek alkotják. A Katalán Szocialista Párt (PSC) és a Convergència i Unió szerint az autonóm tartomány jogköreit pedig ki kellene terjeszteni az adózás és az igazságszolgáltatás területére is.

Az 1978-ban teljes konszenzussal elfogadott spanyol alkotmány a területi autonómia példaértékű modelljét hozta létre az ibériai országban. A kielégítő szabályozás ellenére a katalán önkormányzatiság egyik leggyengébb pontja a pénzügyi autonómia hiánya, másfelől pedig a központi kormány és a törvényhozás befolyásolási lehetőségének korlátozottsága. Ezért vitathatatlanul jogos Katalónia részéről a finanszírozási rendszer átalakításának igénye, valamint a Katalán Autonóm Község európai uniós politikában való részvételének növelése. Ennek függvényében kidolgozott autonómia-reformok elsősorban alkotmányossági kérdéseket vetnek fel, az alkotmányban rögzített modell lehetséges átértékelése (föderáció, konföderáció) mellett. A vita alapvetően azzal kapcsolatos, hogy Katalónia elfogadja-e a jelenlegi szabályozást, vagy pedig nagyobb fokú autonómiát szeretne elérni a pénzügyek, az igazságszolgáltatás és a nemzetközi kapcsolatok területén. A katalán autonómia további kibővítésének a tervét – mint azt a 2006. június 18-án megtartott népszavazás eredménye is megmutatta – a katalán politikai pártok mellett a lakosság döntő többsége is támogatja. Ugyanakkor a további autonómiabővítő kezdeményezésekhez nemcsak a katalán, hanem a spanyol politikai pártok közötti teljes konszenzusra és a spanyol alkotmányos berendezkedés módosítására irányuló javaslatok kidolgozására van szükség.²¹⁸

A politikai erőviszonyok alapján elmondható, hogy jelenleg az alkotmányos rendszer megváltoztatásának kérdése és az autonóm közösségek jogköreinek további kibővítése nincs napirenden.

IV/II. Katalónia gazdaságpolitikája az Európai Unióban

Katalónia Spanyolországon belüli gazdasági súlyára jellemző, hogy az autonóm tartomány a spanyol bruttó nemzeti jövedelemnek csaknem 20 százalékát állítja elő.

A Katalán Autonómia Statútum kettős célt jelöl ki a gazdaságpolitika feladatául:

²¹⁸ Domonkos Endre [2006]: Katalónia, mint regionális autonóm közösség –egy európai példa – In: <http://www.telekiintezet.hu/kulpol/kiadvany>. TLI Tanulmányok, Foreign Policy Papers.

- megteremteni és fenntartani az egységes gazdasági rendet a nemzeti piacgazdaság szempontjából;
- elősegíteni a gazdasági, szociális fejlődéshez, továbbá a teljes foglalkoztatottság eléréséhez szükséges feltételek és intézmények megteremtését.

A gazdaságban az állami beavatkozás két formáját különböztetik meg:

- szabályozás – az aktorok magatartásának kialakítása;
- támogatás – az aktorok magatartásának módosítása.

A regionális gazdaságpolitikában a támogatás jelenik meg hangsúlyozottabban, mivel a szabályozás a központi állam hatáskörébe tartozik.

A szabályozással kapcsolatosan megállapítható, hogy az általános vagy ágazati szintű lehet. Az előbbi egyszerre biztosítja a piac egységét és a gazdaságpolitika összhangját. Az általános szabályozásban az állam kap nagyobb szerepet, és az autonóm közösségek kompetenciája erősen korlátozott. Az integráció folyamatának előrehaladása miatt azonban a külkereskedelem szabályozásának és a monetáris rendszer fenntartásának bizonyos része közösségi szintre került.

Hasonló a helyzet a monetáris politikával is. Az államháztartás szabályozása továbbra is megmaradt állami szinten, de a központi árszabályozás, intervenció és tervezés megszüntetése egyre fontosabb követelménnyé vált. Az ágazati szabályozásban elvileg nagyobb regionális szerepvállalás lehetséges, a gyakorlatban azonban a központi hatáskörök fenntartása miatt ez nem valósul meg.²¹⁹

A támogatások terén az ösztönzőket és a közvetlen cselekvést különböztethetjük meg. Az első csoportba a szubvenciók, kölcsönök, pénzügyi ösztönzők, ipari terület biztosítása tartoznak. A hatáskörök elosztása és a költségvetési keret miatt azonban itt is korlátozott az autonóm közösség gazdaságpolitikai szerepköre. A második csoportba tartozó eszközök használatában fontos szerepet játszik a Generalitat. Ide tartozik az infrastruktúra fejlesztése, kockázati tőke nyújtása, a technológiai transzfer elősegítése. A katalán alapcharta elismeri a Generalitat azon jogát, hogy „feladatainak végrehajtása céljából saját érdekkörébe tartozó szervezeteket hozzon létre.”²²⁰

²¹⁹ Giró-Szász András: i.m. p. 459.

²²⁰ Estatut D’Autonomia de Catalunya, Títol Tercer: Finances i Economia. Article 54. Direcció d’estudis parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries, p. 16.

A spanyol alkotmány és a Katalán Autonomia Statútum kötelezi a közhatalmat gyakorlókat arra, hogy „a társadalmi és gazdasági fejlődés, a teljes foglalkoztatás, a modernizáció elősegítése érdekében és a regionális személyi jövedelem igazságos elosztásához kedvező feltételeket biztosítson.”²²¹ A központi és a regionális ösztönzők lehetnek együttműködők és egyidejűek.

Spanyolország Európai Unióhoz való csatlakozása utáni tíz évben a GDP éves növekedése 3,17 százalék volt, míg ugyanebben az időszakban az uniós átlag 2,23 százalék körül alakult.

Az 1986-os belépés után gyors gazdasági növekedés (éves szinten 3,2 százalékos) indult meg a mediterrán régiókban. Katalónia gazdasága a nyolcvanas évek második felében dinamikusan növekedett (4,82 százalék), de 1991 és 1993 közötti gazdasági recesszió idején a növekedés évi üteme 1,56 százalék volt. A termelés növekedése (3,05 százalék) a spanyol (2,96 százalék) és az uniós átlagot (1,86 százalék) is felülmúlta. Az előző két adatból megállapítható, hogy a katalán egy főre jutó bruttó nemzeti termék nagyobb ütemben növekedett és az autonóm tartomány közel 8 százalékkal csökkentette különbségét Európához képest az 1985 és 1995 közötti időszakban.

A foglalkoztatás növekedése Katalóniában felülmúlta a nemzeti és az uniós átlagot. Az új munkahelyek teremtésében a Strukturális Alapok által finanszírozott programok mellett a munkaerő szakképzettségének javítása is meghatározó szerepet játszott.

A katalán gazdaság az elmúlt két évtizedben jelentős változásokon ment keresztül. Az egységes belső piac kialakítása ugyanis erős versenyhelyzetet eredményezett és feloldotta a spanyol belső piac és a többi tagállam belső piaca között fennálló különbségeket. A katalán gazdaságnak szembesülnie kellett ezekkel a kihívásokkal és ki kellett használnia az ebben rejlő lehetőségeket. Gazdasági téren a mezőgazdaság és az ipar szerepe háttérbe szorult. A gazdaságban megnövekedett a szolgáltató szektor részesedése, ezen belül elsősorban a turizmus vált húzóágazattá. Katalónia a mai napig a spanyol autonóm közösségek gazdaságilag egyik legfejlettebb régiója – Madriddal és a Baleári-szigetekkel együtt – az egy főre jutó

²²¹ La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título VII. Economía y Hacienda. Artículo 130. In: <http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978-2.html>

nemzeti jövedelmet tekintve, ami az uniós átlag körül van vásárlóerő paritás alapján számolva.²²²

Katalóniára jótékony hatással volt a közös európai valuta, az euró bevezetése. Az EMU-tagság következtében nőtt a verseny és ezzel párhuzamosan a piaci átláthatóság is. Az EMU kedvező makrogazdasági körülményeket teremtett a régióban alacsony inflációval és reálkamatlábakkal párosulva. Mivel a katalán piac integráltabb és nyitottabb az európaiba, ezért az árfolyammozgások is jobban érintették, mint általában a többi spanyol régiót. A közös valuta bevezetésével azonban megszűnt az árfolyamkockázatok veszélye. További pozitív elemként említhető a katalán termelés szerkezetének diverzifikációja. A piacok összekapcsolódása specializációhoz vezetett, ami a katalán feldolgozóipar közel 20 százalékát érintette fúziók és felvásárlások formájában.

Az autonóm tartomány a jól kiépített infrastruktúrájának, gazdasági fejlettségének és ipari szerkezeti diverzifikáltságának köszönhetően a külföldi tőkeberuházások egyik fő központjává vált. A Spanyolországba jövő közvetlen külföldi működőtőke-befektetések közel 25 százaléka Katalóniába irányul. A térség komparatív előnye a munkaerő-intenzív szektorokban csökken és ezzel párhuzamosan jelentősége pedig megnő a tőkeintenzív és a magasabb hozzáadott értéket előállító technológia-intenzív ágazatokban.

A katalán külkereskedelemben mind az import, mind az export dinamikusán növekszik. A többi spanyol tartománnyal folytatott kereskedelem mérlege aktívumot mutat. A külfölddel folytatott árucseré deficitese, azonban a szolgáltatás-csere már itt is többletet produkál. A katalán exportban jelentős a gépjármű-, a konfekció-, a vegyi és gyógyszeripar. Az importban a mezőgazdasági termékek, a nyersanyagok és az energiahordozók súlya a jelentős.

A nemzetközi verseny növekedésével és a tőke szabad áramlásával a katalán gazdaság sérülékenyebbé válik, ezért ennek leküzdése érdekében a kutatás-fejlesztés szerepének növelése és a humán erőforrás fejlesztése szükséges.

A központi kormány hatáskörébe tartozó nemzeti szintű fiskális politika célja a területi egyenlőtlenségek további csökkentése. Az európai költségvetési hozzájárulás nemzeti szinten történik, ami azt jelenti, hogy az adott ország gazdagabb régiói

²²²Domonkos Endre: A spanyol autonóm közösségek és Katalónia részvétele az európai uniós politikában. In: Külügyi Szemle, 2008/1. szám, p. 89.

finanszírozzák. Ez a megoldási modell azonban hátrányos Katalóniára, ezért az autonóm tartomány a fiskális rendszer további reformját és harmonizációját hangsúlyozza annak érdekében, hogy a területi szolidaritás régióközivé váljon.²²³

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy Katalónia esetében a spanyol átlaghoz viszonyítva a foglalkoztatás ágazatok szerinti megoszlásában az ipar részesedése jelentősebb, a mezőgazdaságé ennél jóval kisebb. Az egy főre jutó nemzeti jövedelem pedig az uniós és a spanyol átlag között helyezkedik el.

IV/III. Katalónia európai uniós politikája

Katalónia bár önálló külpolitikával nem rendelkezik, de a nemzetközi és az európai uniós politikában meghatározó szereplőként van jelen. A Katalán Autonóm Közösség intenzív gazdasági-kereskedelmi és kulturális tevékenységet folytat. Az alkotmány szerint a külkapcsolatok irányítása a központi kormány hatáskörébe tartozik, így az autonóm közösségek külpolitikái a spanyol állam függvényében alakulnak. Az egyes autonóm tartományok külső függősége nem azonos mértékű, ezért regionális aszimmetria figyelhető meg az aktivitás terén.

Katalónia a nemzetközi kapcsolatok erősítésével egyrészt saját nemzeti identitását és a többi spanyol régiótól való különbözőségét kívánja hangsúlyozni, másrészt saját gazdasági érdekeit szeretné megfelelő mértékben képviselni. Az első célkitűzés megvalósítása során a mindenkori katalán kormánynak tiszteletben kell tartania a spanyol alkotmányt – ha a tárgyaló fél az állam, akkor ez különösen fontos –, de ezzel párhuzamosan saját nemzetközi teret próbálnak megnyerni. Az autonóm tartomány tehát külpolitikai téren is megfogalmazhat önálló kezdeményezéseket és érdekeket, amelyeket aztán nemzeti szinten egyeztetnek.²²⁴

A második célkitűzés esetében hangsúlyoznunk kell azt, hogy az erőteljes külgazdasági nyitottsággal rendelkező tartomány számára a szerteágazó nemzetközi tevékenység folytatása alapvető fontosságú kérdés. A világgazdaság kölcsönös függőségi rendszerében döntő jelentőséggel bíró szempontnak tekinthető a gazdaság modernizációja és a versenyképesség javítása. Katalónia intenzív promóciós tevékenységet folytat, amelynek célja a katalán gazdaság kompetitív előnyeinek megteremtése, az ipari szerkezet rugalmasságának és alkalmazkodóképességének

²²³ Domonkos Endre: i.m. p. 84-94.

²²⁴ Domonkos Endre: i.m. p. 90.

biztosítása a változó piaci szükségletekhez igazodva, valamint a magántőke szerepének növelése.²²⁵

A katalán külpolitikai stratégia a megosztott szuverenitásra és a korlátozott szuverenitás hagyományára épül, erőteljesen hangsúlyozva a katalán identitást, miközben azt az új hatalmi hálózatok kontextusába helyezi. Az Európai Unió a maga komplex intézményi rendszerével ideális háttérrel biztosít ehhez, lehetővé téve Katalónia számára, hogy összetett stratégiát kövessen. A katalánok Európában a gazdasági lehetőségek forrását látják és az Európai Uniótól támogatást remélnék kulturális és nyelvi jogaik kiterjesztését célzó politikájukhoz és önkormányzati törekvéseik előmozdításához a szubszidiaritás elve és a régiók Európája koncepció iránti elkötelezettség alapján. A Katalán Autonóm Közösség számára az „ideális” megoldást ezért a régiók Európájának koncepciója jelenti, ahol az állam nem kellő hatékonyságát megfelelő mértékben ellensúlyozhatja a központi tartomány nagyobb szerepvállalása.²²⁶

Katalónia esetében fontos törekvést jelent a Strukturális Alapok támogatásainak hatékony felhasználása. Az autonóm tartomány területe 1999 végéig a Strukturális Alapok 2 és 5/b célkitűzése alá tartozott. Az előbbi az iparilag hanyatló, határ menti, míg az utóbbi a vidéki, szerkezeti átalakuláson átmenő NUTS-3-as egységeket érintette. Ezekkel a célkitűzésekkel kapcsolatos támogatások a Strukturális Alapokból származó források 12-15 százalékát adták Spanyolország esetében. A regionális fejlesztések biztosítását a regionális fejlesztési társaságok (Sociedades de Desarrollo Regional) végzik, és 1986 óta érvényesülnek a közösségi szintű regionális politikák is. A nemzeti szintű regionális politikák végrehajtásában meghatározó szerephez jut a régiók közötti különbségek csökkentését és felzárkózásuk előmozdítását szolgáló Kompenzációs Alap (Fondo de Compensación Interregional).

Katalónia esetében a közösségi regionális politika célja a területi különbségek mérséklése és az életszínvonal közösségi átlagot elérő növelése volt. Az 1989 és 1993 közötti időszakban a Strukturális Alapokból juttatott támogatások (összesen 263 milliárd peseta) 52 ezer új munkahelyet teremtettek, valamint infrastruktúrális (autópályák építése, vasútvonalak korszerűsítése) beruházásokat tettek lehetővé. A következő költségvetési periódusban a támogatások volumene jelentősen

²²⁵ Giró-Szász András, i.m. p. 462-463.

²²⁶ Michael Keating: Spanyolország új kisebbségi nemzetei és az európai integráció: új keretfeltételek az autonómia számára? In: Régió, 2003/3. szám, p. 74.

megnövekedett (1997 és 1999 között majdnem elérte az 1989 és 1993 között mért szintet). Katalóniában 1997 és 1999 között 64 ezer új munkahely jött létre a Strukturális Alapok által támogatott programoknak köszönhetően.²²⁷

A 2000 és 2006 közötti költségvetési időszakban Katalónia mintegy 1, 2 milliárd euró támogatást kapott a Strukturális Alapokból. Az Európai Bizottság az autonóm tartományra vonatkozólag 6 regionális operatív programot fogadott el, melyek a következők voltak:

1. Versenyképesség javítása, foglalkoztatottság arányának és a termelékenység színvonalának növelése.
2. Környezetvédelmi beruházások végrehajtása, természeti erőforrások és víz-energia ésszerű használata.
3. Tudásalapú társadalom megteremtése kutatás-fejlesztési programok és innováció révén.
4. Telekommunikációs szektor és energetikai hálózat fejlesztése.
5. Város és vidékfejlesztés előmozdítása.
6. Technikai tanácsadás és segítségnyújtás.

A források elosztását a központi kormány végezte, de a területi projektek kiválasztásában és koordinálásában a Generalitat is szerepet játszott.²²⁸

Katalónia számára a másik fontos pénzügyi forrást a Kohéziós Alap támogatásai jelentik. 2000 és 2006 között a Katalán Autonóm Község összesen 3 milliárd euró pénzügyi transzferhez jutott Kohéziós Alapból. A finanszírozási forrásoknak köszönhetően egy sor infrastrukturális (nagysebességű vasút megépítése Barcelona és Madrid között, továbbá Barcelona kikötőjének korszerűsítése) és környezetvédelmi beruházás (Besó, valamint Baix Llobregat szennyvíztisztítójának modernizációja) valósult meg. A Kohéziós Alap támogatásainak koordinálását és elosztását a Gazdasági és Pénzügyminisztérium végezte.

A 2000 és 2006 közötti támogatási időszakkal kapcsolatosan elmondható, hogy Katalónia a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból összesen 5,13 milliárd

²²⁷Andreas P. Kyriacou – Oriol Roca i Segales: „Avaluació ex-post de l’objectiu 2 dels fons estructurals europeus a Catalunya.” Nota d’Economia No. 60. 1998, p. 35-42

²²⁸Francesc Pardo: El fons estructurals i el Fons de Cohesió a Catalunya en el període 2000-2006. Nota d’Economia (88) 2n quadrimestre, 2007.
In: <http://www.gencat.cat/economia/departament/publicacions/nota/88/index.html>

euróhoz jutott, ami a katalán bruttó össztermék közel 0,5 százalékát tette ki. A Kohéziós Alap támogatásainak konzekvens csökkentése már 2003-ban megkezdődött azonban az autonóm tartomány mintegy 3,5 milliárd euró pénzügyi támogatást kapott a 2007 és 2013 közötti költségvetési időszakban.²²⁹ 2007 és 2013 között a Kohéziós Alap támogatásainak elosztásánál pedig elsőbbséget élveznek a megújuló energiaforrások és a természeti erőforrások ésszerű használatát, valamint a városi tömegközlekedés átfogó fejlesztését (nagysebességű vasút, metró és városi autóbusz hálózat kiépítése) szolgáló programok.

A Katalán Autonóm Község számára kulcsfontosságú kérdést jelent a regionális fejlesztés előmozdítását szolgáló mediterrán együttműködés további elmélyítése. Az olasz és a francia régiók mellett a spanyol tartományok közül Katalónia, Valencia és Murcia részesei ezen közösségi kezdeményezéseknek. A három spanyol autonóm közösség gazdaságára az erőteljes külpiaci orientáltság, a terciér szektor meghatározó szerepe és ipari termelésük diverzifikáltabb szerkezete a jellemző. A három térség Spanyolország GDP-jének közel 32 százalékát és a nemzeti export közel 42 százalékát adja. Nemzeti szintű összehasonlításban a három tartomány az átlagnál nagyobb gazdasági növekedéssel és fejlett infrastruktúrával rendelkezik. Mindhárom régió híd „funkcióval” bír más uniós tagállamok és Spanyolország többi része között.

A mediterrán régió országaival megkötött együttműködési megállapodások hagyományosan nagy jelentőséggel bírnak Katalónia szempontjából, mivel céljuk a katalán tőkeberuházások elősegítése és gazdasági segítség nyújtása az észak-afrikai államok számára. Katalónia és a Maghreb-országok között létrejött megállapodások a gazdaság, a kereskedelem, a turizmus és a kulturális kapcsolatok területeire terjednek ki. Nem véletlen, hogy az Európai Unió Mediterrán-politikáját 1995-ben, Barcelonában hirdette meg, mivel a tartomány az észak-afrikai államokkal való gazdasági-kereskedelmi és kulturális kapcsolatok további fejlesztésében érdekelt, ezért támogatta az EU Mediterrán-térség irányába történő kezdeményezését. A katalán gazdaság bekapcsolása az európai és a mediterrán térség piacába az autonóm

²²⁹In: Laura Arlegui i Joan Luria: La política de cohesion en el període 2007-2013 i la seva aplicació a Catalunya. Nota d'Economia (88) 2n quadrimestre, 2007.

In: <http://www.gencat.cat/economia/departament/publicacions/nota/88/index.html>

tartomány alapvető érdekei közé tartozik, melyet a turizmus fejlesztésével és a külföldi tőkeberuházások serkentésével lehet elősegíteni.²³⁰

Katalónia aktív szerepet játszik az Európai Unión belül kialakított interregionális együttműködés területén is. Különösen fontosak Franciaország régióival megkötött együttműködési megállapodások az oktatás, a kultúra, a mezőgazdaság és a környezetvédelem területén. Katalónia – a Rhône-Alpok, Baden-Württemberg és Lombardia mellett – az Európai Unió négy gazdaságilag legfejlettebb régiójához tartozik. Katalónia emellett az Európai Régiók Bizottságában is jelen van.

A külpolitika intézményi-szervezeti hátterül az *Elnöki Hivatal* szolgál, amely a katalán külkapcsolatok irányításáért és koordinálásért felel. Az 1992/190-es dekrétum létrehozta a Generalitaton belül a *külügyi hivatal*t, amely a külpolitika általános irányvonalait is meghatározza. Az ágazati tevékenységekből származó külkapcsolatok vezetését az egyes szakminisztériumok végzik.

Az Elnöki Hivatal alapvetően koordináló és az intézményesülés folyamatát irányító feladatokat lát el. 1980-tól kezdve a kormányközi kapcsolatok államtitkára volt felelős ezekért a feladatokért, majd 1984-ben felállították a *külkapcsolatok általános igazgatóságát*, amely szervezte és irányította a külkapcsolatokat. 1990-től a *külkapcsolatok kabinetje* foglalkozott a volumenében és intenzitásában megnövekedett kapcsolatokkal, majd 1992-ben újjászervezték, és elkülönítették benne az Európai Unióval és az unión kívüli ügyekkel foglalkozó részleget.

Az elmúlt évtizedekben a Generalitat elnöke, Jordi Pujol határozott fellépésének köszönhetően Katalónia saját képviselőjévé jutott az Európai Unió minden olyan bizottságában, ahol az autonóm tartományt érintő regionális témák szerepeltek. A Katalán Autonóm Közösség képviselői jelen vannak a Régiók Bizottságában és a spanyol Állandó EU-képviselő mellett működő szervezetben is.

A katalán külpolitika fő irányítója továbbra is az elnök, akinek személyes jó viszonya, illetve barátsága a kontinens vezető politikusaival döntő fontosságú Katalónia külkapcsolatai számára.²³¹

Az európai uniós politika irányítása szempontjából az egyik legjelentősebb szerv az 1982-ben alapított *Patronat Català pro Európa*. Eredetileg közkonzorcium formájában jött létre és alapítói közé a Generalitat, a gazdasági-pénzügyi élet szereplői, valamint a helyi önkormányzatok tartoztak. A katalán érdekeket képviselő

²³⁰ Domonkos Endre, i.m. p. 88.

²³¹ Domonkos Endre, i.m. p. 91.

lobbyszervezet feladata az európai uniós politikával kapcsolatos információk megszerzése, a katalán társadalom informálása és képzésének elősegítése az uniós témákban. Emellett figyelemmel kíséri az EU fejlesztési politikájának alakulását. 1986 óta folytat lobbytevékenységet Brüsszelben, ahol saját irodát tart fenn. Információkat gyűjt és továbbít az EU és a Generalitat, illetve a katalán társadalom között. Három szekciója van: tudományos; parlamenti; társadalmi-gazdasági.

A Patronat Català pro Európa szemináriumokat, előadásokat szervez és elősegíti a kutatás-fejlesztési programokat. Brüsszelben az EU-intézményein kívül kapcsolatot tart fenn más regionális képviselőkkel, az együttműködés és a közös programok megvalósítása érdekében. Megosztja a szükséges információkat a Spanyol Állandó Képvisellel, szorosan együttműködik a spanyol kormánnyal, befolyásolva ezzel a központi kormányzat tárgyalási pozícióját.²³²

A központi kormány ugyan ellenezte a brüsszeli irodák létrehozását, de szerepük folyamatosan erősödik, mivel újabb és újabb feladatokat látnak el. A regionális irodák a bizottság, a tanács és a parlament számára is konzultációs tevékenységet végeznek.

A következő szervezet az 1985-ben megalapított CIDEM (Centre d' Informacio i Assessorament Empresarial), amely a külföldi működőtőke-befektetések vonzásáért felelős. Célja a katalán vállalatok fejlődésének és versenyképességének elősegítése. Szervezetileg az Ipari, a Kereskedelmi és Turisztikai Minisztériumhoz tartozik. Feladatai közé tartozik a katalán cégeket érintő információk elterjesztése, a technológiai innovációk előmozdítása, a külföldi vállalatok letelepedésének támogatása, továbbá a kis- és közepes vállalatok informálása és a területi egyenlőtlenségek csökkentése.

Az 1987-ben felállított COPCA (Consorti de Promoció Comercial de Catalunya) kereskedelmet támogató információs-koordinációs szervezet és a katalán vállalatok nemzetköziesedését segíti elő. Az Ipari, Kereskedelmi és Turisztikai minisztériumhoz tartozó CIDEM célkitűzései között szerepel az export növelése, a nemzetközi piacokon való jelenlét növelése, valamint a külföldi jelenlét megszilárdítása Katalóniában. 1998-ban 33 irodája volt a világ nagyobb városaiban, köztük 1991-től Budapesten is.

²³² Domonkos Endre [2006]: Katalónia, mint regionális autonóm közösség –egy európai példa - In: <http://www.telekiintezet.hu/kulpol/kiadvany>. TLI Tanulmányok, Foreign Policy Papers.

Ennek a szervezetnek a felállítása súlyos konfliktust eredményezett a központi kormánnyal, mivel a katalán kereskedelmi érdekek promóciója a spanyol kormány szerint veszélyezteti az „összspanyol” érdekeket.

A Katalán Turisztikai Promóciós Konzorcium, a COPCA infrastrukturális hálózatát kihasználva működik és a turizmus elterjesztéséért felelős. A turizmus Spanyolországban és ezen belül Katalóniában különösen nagy részesedéssel bír a gazdaságban, ezért a promóciós tevékenység folytatása mind a kormány mind pedig a fent említett szervezet számára elsőbbséget élvez.

A katalán külpolitika szerves részét képezi a kultúrpolitika. Ennek jelentőségét tovább növelte az a határozat, melyet az Európai Parlament 1990-ben a közösségi nyelvekkel kapcsolatosan elfogadott. Az EP-határozat a katalánt közösségi nyelvvé nyilvánította és uniós intézményekben való használatát is előírta. A Generalitat a katalán identitás és nyelv erőteljes védelmére törekszik az Európai Unió keretein belül. A katalán kultúra terjesztéséért nemcsak a COPEC, hanem az UNESCO barcelonai részlege is felelős.²³³

Az elmúlt időszakban a fent említett részben „magán”, részben pedig „közjelleget” szervezetek befolyása jelentősen megnőtt a külpolitika, mindenekelőtt az európai uniós politika irányításában.

Katalónia esetében a külpolitika a nemzeti identitás védelmének és a tartomány gazdasági-politikai és kulturális befolyása megerősítésének fő eszköze. Katalónia külpolitikai hatásköre ugyan korlátozott, de az autonóm tartomány nemzeti szinten együttműködik a spanyol parlamenti képviselőkkel a külpolitika irányvonalának kidolgozása érdekében. A katalán politikai pártok ezért arra törekednek, hogy nemzeti szinten maximálják a spanyol politikára való befolyásukat és növeljék részvételüket az európai uniós döntéshozatalban. Ennek a célnak az elérését szolgálja a 2006. június 18-án népszavazás útján elfogadott katalán autonómia kibővítését tartalmazó autonómia statútum, amely az eddigieknél nagyobb szerepet biztosít a katalán regionális kormánynak az európai uniós politika alakításában.

A külkapcsolati rendszer tehát az intézményi tényezők mellett a politikai pártok között létrejött „taktikai szövetségtől” is függ.

Katalóniának és a spanyolországi régióknak nincs a német tartományokhoz hasonló befolyásuk az őket érintő közösségi politikára, mindez azonban nem tartja vissza az

²³³ Keating, Michael [2003]: Culture, institutions, economic development. Study of eight European regions, Cheltenham, Northampton, p. 52-55.

autonóm tartományt attól, hogy intenzív nemzetközi gazdasági-kulturális és politikai tevékenységet folytasson. Az elkövetkező időszakban a katalán diplomácia legfontosabb célja meggyőzni az európai régiókat arról, hogy regionális szintre is terjesszék ki a szubszidiaritás elvét.

V. FEJEZET

A katalán regionális autonómia tapasztalatai és alkalmazhatósága Kelet-Közép-Európában

A spanyol és a katalán alkotmányos modell, amely alaptörvényben rögzíti az államot alkotó nemzeti kisebbségek nyelvi, politikai és kulturális jogait fontos tanulsággal szolgálhat a Kelet-Közép-Európában élő magyar nemzeti kisebbség számára is, mivel ez a megoldási módozat segíti elő a legjobban elő a határon túli magyarság identitásának megőrzését.

A határon túli magyar nemzeti kisebbségi csoportok olyan kényszerkisebbségek, amelyek a trianoni békeszerződéssel jöttek létre. Hangsúlyoznunk kell, hogy a szlovákiai és a romániai magyar kisebbséghez tartozók száma együttesen meghaladja a 2 milliót, s ezzel a régió uniós államaiban ők alkotják a második legnagyobb kisebbségi csoportot.²³⁴ Az elmúlt két évtizedben a Kárpát-medencében élő szórványmagyarság számaránya az asszimiláció, az anyaországba történt migráció, a természetes szaporodás visszaesése, továbbá a társadalom szerkezetében végbement változások miatt erőteljesen csökkent. A Szlovákiában élő magyarság 1991 és 2002 közötti 46000 fős csökkenése elsősorban asszimilációs folyamatokkal magyarázható.²³⁵ Romániában a 193 000 főnyi csökkenés oka 40 %-ban az ott élő magyarság természetes fogyása, 50 %-ban a migráció és 10 %-ban a nemzetiségváltás.²³⁶ 2002-ben, Jugoszláviában megtartott népszámlálás a

²³⁴ Gyurgyík László – Sebők László [2003]: Népszámlálási körkép Közép-Európából, 1989-2002. Budapest, Teleki László Alapítvány, p. 186-223.

²³⁵ Gyurgyík László [2003]: A szlovákiai magyarság létszámcsökkenésének okai. In: Gyurgyík László – Sebők László (szerk.): Népszámlálási körkép Közép-Európából, 1989-2002. Budapest, Teleki László Alapítvány, p. 46-61.

²³⁶ Kiss Tamás [2004]: A romániai magyarság az 1992-es és 2002-es népszámlálások tükrében.

Vajdaságban közel ötvenezer magyar népességfogyást mutatott. A Vajdaságban a természetes fogyás (kb. 30000 fő) és a döntően Magyarországra tartó migráció (20000 áttelepült, és a 40000 menekült egy része) a népesség csökkenésének fontos összetevője.²³⁷

Az utóbbi tíz év változásainak következtében a magyarországi migráció az ukrainai és a vajdasági magyarság középrétegeit, értelmiségét érintette a legközvetlenebbül. Megállapítható, hogy 1918 előtt sem rendelkezett erős városi középrétegekkel és nagy számú értelmiséggel a két régió magyarsága. 1989 után pedig nem jött létre az értelmiség és a középosztály intézményes háttere. A felsőfokú végzettséggel rendelkező magyarok aránya alatta marad az országos átlagnak, a magyarok a szolgáltató szektorban is alulreprezentáltak. Ennek a folyamatnak a következménye, hogy ezekben a régiókban lokális, falusi közösségekben él a magyar kisebbség jelentős része. Ezen lokális közösségek nagymértékben homogenizálódtak, a magas szakképzettséggel rendelkezők elhagyják a szülőföldet, az itt maradók egyre nagyobb hányada pedig falusi agrárközösségekben él.

Románia és Szlovákia esetében elmondható, hogy az ezen országokban élő szórványmagyarság rétegzett és jól kiépült intézményrendszerrel bíró kisebbségi társadalmakkal rendelkezik. Természetesen jelentős különbségek vannak a magyar nemzeti kisebbségek vonatkozásában a nemzedéki utánpótlás, a társadalmi integráltság továbbá a gazdasági-társadalmi és kulturális adottságok terén. A szlovákiai magyarság gazdaságilag, kulturálisan jóval inkább integrált a szlovák társadalomba, mint a romániai magyarok Romániáéba. Ennek hátterében a két ország eltérő polgárosultsága, történelmi és kulturális adottságai állnak.²³⁸

A határon túli magyarság identitásának megőrzése szempontjából iránymutatóul szolgálhat a legtöbb nyugat-európai országban a kisebbségvédelem területén alkalmazott gyakorlat, amely a széles körű politikai-kulturális autonómia megteremtésére irányul.

Az V. fejezet fő célja a szlovákiai, romániai és vajdasági magyar kisebbségek autonómia koncepcióinak összehasonlító elemzése mellett annak a megválaszolása, hogy a katalán regionális autonómia-modellje milyen módon segítheti elő a magyar

Budapest, Teleki László Alapítvány, p. 97-117.

²³⁷ Gyurgyík László – Sebők László [2003]: i. m. p. 118-134.

²³⁸ Bárdi Nándor [2005]: A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről, Rejtjel Kiadó, Budapest, p. 534.

nemzeti kisebbségek egyik legfőbb törekvését, a személyi vagy pedig a politikai-kulturális autonómia megvalósítását. Vizsgálódásom középpontjában ezért a katalán autonómia általános tapasztalatainak és alkalmazhatóságának bemutatása áll a Kelet-Közép-Európában élő szóránymagyarságra vonatkozóan.

V/I. Az erdélyi, a felvidéki és a vajdasági magyar kisebbség autonómiatörekvéseinek értékelése

Az etnikai elvű kisebbségi autonómia kérdése 1989-1990 óta folyamatosan foglalkoztatja a magyar kisebbségi közösségek közvéleményét. A kisebbségi autonómia-követelések leginkább Közép- és Kelet-Európában kerültek a nemzetközi érdeklődés előterébe, ugyanakkor hangsúlyoznunk kell, hogy sikeresnek tartott területi autonómia-modellek elsősorban Nyugat-Európában jöhetnek létre.

Az egykori szocialista országokban végbement rendszerváltás egyszerre jelentette a demokratikus intézményrendszer kiépítését, valamint az állami függetlenség és a nemzeti önállóság kivívását. A demokrácia megszületésével párhuzamosan választ kellett adni a politikai közösség, a nemzet mibenlétének alapvető kérdéseire is. A rendszerváltást követően elfogadott alkotmányok sokszor azt sugallják, hogy a jelentős kisebbségekkel rendelkező országok is a nemzet kizárólagosságát és a liberális nemzetállam megteremtését célozzák meg. A liberális demokráciát a nemzeti kizárólagosságok eszméjével azonban csak etnikailag homogén államokban lehet konfliktusok nélkül összekötni. A demokratikus intézmények nemcsak a többségi nemzet, hanem a politikailag mozgósítható nemzeti kisebbségek számára is megnyitják a lehetőséget a politikai érdekérvényesítésben történő részvételre.²³⁹ Alapvető fontosságú feladat a nemzeti kisebbségek politikai és gazdasági, továbbá kulturális döntéshozatali folyamatokba történő beleszólási jogának megfelelő mértékű biztosítása. A határon túli magyarság egyik legfontosabb törekvése a nemzeti identitás megőrzése érdekében a területi vagy perszónális-közigazgatási autonómia megteremtése. A felvidéki, erdélyi és a vajdasági magyarok azon követelése, amely a területi vagy a személyi autonómia megteremtésére irányul teljesen megfelel az Európai Unió által hangoztatott szubszidiaritás elvének.

²³⁹ Vizi Balázs: A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről. In: Pro Minoritate, 2008. tavaszi szám, p. 54-55.

Mind az erdélyi, mind a felvidéki és vajdasági autonómia-elképzelések a személyi és a területi autonómia-modell elveire épülnek, és központi szerepet kap bennük az anyanyelv mindennapi használata, mint a kisebbségi közösség identitásának megőrzéséül szolgáló egyik legfőbb eszköz.

A Romániában, Szlovákiában és Vajdaságban kialakítandó autonómiaformák feltételezik:

- a személyi elven működő autonómiát;
- az egy településen többségben élők helyi (kisebbségi) autonómiáját;
- a helyi, települési autonómiák társulásának területi autonómiáját.

Az autonómia sikeres megvalósítása érdekében azonban a következő feladatokat kell megoldani:

- az anyanyelvhasználat szabályozása, és az anyanyelven történő oktatás biztosítása a köz- és magánéletben egyaránt;
- a nemzeti kultusz megőrzésének biztosítása (sajtó, TV, rádió, hagyományok, ünnepek, szimbólumok);
- a helyi közigazgatási ügyek megoldása (közigazgatás, rendőrség, bíróság és szociális ügyek);
- gazdasági és pénzügyi hatáskörök megvalósulása (állami költségvetési keret biztosítása, az adókivetés joga, illetékek, állami szolgáltatások után járó költségtérítések).²⁴⁰

A magyarok Romániában, Szerbiában és Szlovákiában szerves közösséget alkotnak. Tudatosan állnak elő tervezeteikkel és aktívan vesznek részt a politika alakításában, továbbá vállalják a felelősséget döntéseikért.

Megjegyzendő, hogy a határon túli magyar politikai pártok és szervezetek a különféle autonómia-elképzeléseket demokratikus úton kívánják megvalósítani. A magyar közösségek kizárólag a jogállamiság tiszteletben tartásával szeretnék elérni céljaikat. Minden határon túli magyar politikai erő a kisebbségi és a többségi társadalom közötti párbeszéd fontosságát és a tárgyalásos úton történő megállapodások jogi kodifikációját hangsúlyozza. Megállapítható, hogy egyetlen

²⁴⁰ Domonkos Endre: A katalán regionális autonómia és tapasztalatai Kelet-Közép-Európában. In: Valóság, 2009/3. szám, p. 72-86.

magyar kisebbségi vezető, egyetlen dokumentum sem utal erőszakos megoldási módokra.

A vajdasági, a felvidéki és a romániai magyarság az autonómiát tartja a legmegfelelőbb formának a nemzeti identitás megőrzéséhez. Az autonómia célja annak elismerése, hogy a magyar nemzeti közösség államalkotó politikai tényező. Az autonómia a magyarság kisebbségi és nemzeti léte megőrzésének keretül szolgáló eszköz.

A Magyar Koalíció Pártja (MKP), a Romániai Magyar Demokrata Szövetsége (RMDSZ) és a Vajdasági Magyarok Szövetsége (VMSZ) által kidolgozott autonómia-tervezetek háromlépcsős modellre épülnek. Ez az autonómia-modell a következő elemekre épül:

1. a személyi elvű autonómiára;
2. a településen többséget képviselők számára sajátos státusú helyi önkormányzatokra; valamint
3. a települések szövetségével létrejövő területi autonómiára.²⁴¹

A személyi autonómia keretén belül minden magyar nemzeti kisebbség élhetne az anyanyelvű kultúra, oktatás és a médiahasználat jogával, vagyis önállóan dönthetne a nemzeti identitását érintő kérdésekben. A személyi elvű autonómia legfőbb intézményei az úgynevezett nemzeti tanácsok lennének, amelyeket általános, egyenlő, titkos és közvetlen választásokon a magyar közösség tagjai választanának meg a majdan összeállítandó választási névjegyzék alapján. Ezen testületek tartalmilag a kulturális autonómia hatásköreivel rendelkeznenek, beleértve a szabad anyanyelvhasználat, a közoktatás, a kultúra, a nemzeti szimbólumok, a határon átnyúló kapcsolattartás és az anyanyelvű média területein hozott döntések jogát. A fő cél tehát olyan magyar intézmények felállítása lenne, amelyek elősegítik és támogatják a magyar kisebbségek nemzeti identitásának megőrzését.²⁴²

A helyi önkormányzati autonómia speciális státusú önkormányzatok révén valósulna meg ott, ahol a település lakosságának többsége valamelyik nemzeti kisebbséghez tartozik.

²⁴¹ Beréti László [2005]: Magyar autonómia-törekvések a Vajdaságban és Romániában. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, p. 149-166.

²⁴² Győri Szabó Róbert [2006]: Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Osiris Kiadó, Budapest, p. 328-329.

Az autonómia harmadik szintje pedig az önkormányzatok társulása révén jönne létre, területén a magyar lenne a hivatalos nyelv. Ezt az elképzelést a legmarkánsabban a Vajdasági Magyarok Szövetsége képviseli, amely a vajdasági tartomány számára széles körű törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmat adna, külön parlamenttel, kormánnyal és igazságszolgáltatással, ezek működését pedig saját alkotmány szabályozná. A VMSZ hárompilléres autonómia-modelljének alapja az a felismerés, hogy külön-külön egyik autonómatípus sem tudja maradéktalanul érvényre juttatni a magyar kisebbséghez tartozók érdekeit. Az önkormányzatok társulásán alapuló regionális autonómia megvédené a magyar kisebbséget a belgrádi központosító törekvésektől, a tartományi különállással a többi nemzetiség és a vajdasági szerbek is megnyerhetőek az autonómia gondolatának.

Szlovákiában a Magyar Koalíció Pártja (MKP) programjában a magyarság által jelentős számban lakott területeknek különleges jogállást igényel, mégpedig a helyi önkormányzatok önkéntes társulásával létrehozott területi egységek útján. Kétféle elképzelést vázoltak fel: 1). A határmenti sáv Pozsonytól Kárpátaljáig legyen egy speciális közigazgatási egység, amelyben a népesség 61%-a lenne magyar. 2). Három autonóm régió terve – Pozsony, Ipolyság, Ipolyság-Kassa, Dél- Zemplén-Ung. A Nyitra vidéki magyar sziget 18 települése pedig különálló autonóm kistérséget alkotna.²⁴³

Romániában, 2003-ban megalakult az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács részéről Bakk Miklós által kidolgozott tervezet Románia regionális felosztását figyelembe véve Székelyföld számára különleges jogállást biztosítana. A három elemből álló tervezet (*Kerettörvény a régiókról, Törvénytervezet Székelyföld különleges jogállású régió létrehozásáról, valamint Székelyföld különleges jogállású státútumáról*) az egész román államra hatályos, régiókra szóló kerettörvényt javasol, és azzal összhangban Székelyföld különleges státusú régió létrehozásáról szóló törvényszöveg és autonómia-státútum kidolgozását irányozza elő. Ennek a megoldásnak az előnye, hogy az autonómia-státútum megadását a regionalizmus útján kívánja elérni. A Bakk Miklós vezette szakértői csoport pedig az Európai Unióban központi szerepet betöltő régió fogalmára hivatkozik és a román állam regionális reformját tartja szem előtt, mint az integráció által kiváltott kedvező folyamatot. Úgy gondolják, hogy a regionalizmus révén az autonómia kérdése

²⁴³ Győri Szabó Róbert [2006]: i.m. p. 358.

hozzáilleszthető az integrációs folyamatban napirendre kerülő közigazgatási és regionális politikai reformokhoz, másrészt a regionalizmus alkalmas lehet arra, hogy a székelyföldi régió létrehozását ne egyedi törekvésként, hanem egy általános folyamat részeként mutassa be egyúttal stratégiai szövetségeseket is szerezve a román társadalomban.²⁴⁴

Az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanácshoz hasonlóan az RMDSZ szakértői csoportja is elkészítette saját autonómia-tervezetét. Az elképzelés értelmében Székelyföld önálló fejlesztési régióvá alakulna és idővel közigazgatási egységgé válhatna, ahonnan egyenes út vezetne az önrendelkezés és az autonómia felé. A fejlesztési régiót tehát nem az autonómia alternatívájaként, hanem egy két lépcsőben létrejövő autonómia-modell első állomásának kellene tekinteni. Megjegyzendő, hogy ez az elképzelés Románia 2007. január 1-jén bekövetkezett Európai Unió csatlakozása után gyorsan lekerült a napirendről, mivel Székelyföld nem vált önálló európai fejlesztési régióvá.

Az autonómia-koncepciók vonatkozásában Csapó I. József szenátor által kidolgozott Székelyföld autonómia-statútumáról szóló tervezet etnikai alapú területi autonómiát biztosítana a térség számára. Székelyföld Románián belül önálló jogi személyiséggel bíró autonóm régió lenne. Az autonóm régió területe a jelenlegi Kovászna és Hargita megyék területét, valamint a Maros megyéhez tartozó történelmi Marosszék területét is magába foglalná. A tervezet közigazgatási egységei a székek és a települési önkormányzatok lennének. Dél-tiroli mintára felosztanák a közszférában az állásokat Székelyföld polgárai között a nemzetiségi arányoknak megfelelően. Székelyföld lakóinak joguk lenne anyanyelven tanulni az óvodától az egyetemig, ez közvetve egy székelyföldi magyar egyetem létrehozását is jelentené. Baszk és katalán mintához hasonlóan Székelyföld saját rendőrséggel rendelkezne. A tervezet egyik leginkább vitatott pontja a 2/3-os önkormányzati tanácsi döntéssel vétőjogot biztosító elképzelés a román parlament Székelyfölddel kapcsolatos törvényeire.²⁴⁵ Hangsúlyoznunk kell, hogy ezen koncepció megvalósításának román részről szinte alig van esélye, mivel a román alkotmányban – a szerbhez és a szlovákhhoz hasonlóan – kizárólag az egyéni kisebbségi jogok fogalma szerepel és a területi autonómiát az elszakadási törekvések megnyilvánulásaként értékelik. Úgy

²⁴⁴Eplényi Kata: Székelyek és autonómia-tervek a mérlegen (2003-2006). In Régió, 2006/3. szám, p. 69.

²⁴⁵Csapó I. József [2002]: A romániai magyarság - autonóm nemzeti közösség. Székelyudvarhely, Erdélyi Magyar Kezdeményezés, p. 92.

gondolják, hogy a területi autonómia éles ellentétben áll államuk belső jogrendjével és megsértené az egységes és oszthatatlan nemzetállamot. A szerb, a szlovák és a román alkotmányok közös jellemzője, hogy nem szabályozzák átfogóan a kisebbségek helyzetét és nem ismerik el a kisebbségek kollektív, öngazgatáshoz való jogait. A kisebbségi jogokat kizárólag egyéni jogként definiálják. Jelen pillanatban az egyik legnagyobb hiányosságot az jelenti, hogy az említett országokban nem létezik egy olyan általános alaptörvény, amely a magyar nemzeti kisebbségek jogállását kielégítő módon szabályozná.²⁴⁶

Az autonómia-törekvések megvalósítása során számításba kell venni az érintett országok többségi lakosságának a támogatását is. Jelenleg a szerb, a szlovák és a román lakosság többsége az autonómiát egyfajta veszélyként fogja fel az állam területi integritására nézve. Az elkövetkező időszakban ezért mind a többségi államhatalmat, mind pedig a szerb, a szlovákiai és a romániai közvéleményt meg kell győzni arról, hogy az általuk veszélyesnek tartott magyar autonómiatörekvések nem vezetnek elszakadáshoz, hanem ellenkezőleg az alkotmányban vagy kisebbségi alaptörvényben lefektetett kollektív jogok hozzájárulnak az adott államok belső biztonságának megerősítéséhez. Szerbia, Szlovákia, valamint Románia területi egysége és szuverenitása nemcsak egységes és központosított állam révén biztosítható, az autonómia ugyanis – mivel elsősorban az európai és nemzetközi tapasztalatokra épít – nem sérti az említett országok területi integritását. A magyar nemzeti kisebbségek olyan alkotmányos és jogi keretek kidolgozásán munkálkodnak, amelyek révén egyenrangú tagjai lehetnek országaik társadalmának és befolyástól mentesen ápolhatják magyarságukból adódó identitásukat.

A három autonómiaforma (személyi elvű autonómia, az adott településen többséget képviselő lakosság számára a helyi öngazgatás megteremtése, valamint a települések társulásával létrejövő területi autonómia) együttes megvalósításával mind a tömb, mind a szórványmagyarság identitása megőrizhető lenne. A személyi autonómia azokra az állampolgárookra terjedne ki, akik magyarnak vallják magukat, szabad döntésükön múlik az autonómiához való csatlakozás. E modell mintegy közjogi keretbe foglalná az önazonosság megőrzéséhez szükséges feltételeket. Lehetővé tenné, hogy a szórványmagyarság a politikai pluralizmus alapján válassza meg a

²⁴⁶ Szarka László [2007]: Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában. Budapest, Gondolat Kiadó, p. 283-297.

vezetőit, akik a megszerzett legitimitás birtokában saját maguk állítanák fel az oktatási, kulturális és tájékoztatásért felelős intézményeket.

Valamennyi autonómia-elképzelésben megjelenik az esélyegyenlőség társadalmi megvalósításának követelménye. Fontos szempontot jelent, hogy a kisebbségi népcsoporthoz tartozó állampolgár ne legyen „másodosztályú” tagja a társadalomnak, hanem ugyanolyan jogokkal rendelkezzen, mint a többségi etnikumhoz tartozó társa.²⁴⁷

Mindhárom magyar szervezet (MKP, RMDSZ, VMSZ) által kidolgozott autonómiatervezetben nagy hangsúlyt kap az anyanyelv szabad használatának biztosítása a közigazgatási, az igazságszolgáltatási, és a közoktatási intézményekben. Anyanyelven lehessen anyakönyvezni a személy- és keresztnéveket, információhoz jutni az elektronikus és írott médiából, hozzáférni a kulturális értékekhez. A munkahelyen, a közhivatalokban viselt funkciókhoz a kisebbségi nyelvet beszélők számára egyenlő feltételeket kell garantálni.

Az autonómia megvalósításához elengedhetetlenül szükséges a megfelelő gazdasági és pénzügyi keret megteremtése. Autonómia ugyanis nem működhet megfelelő pénzeszközök és jövedelemforrások nélkül. A különböző tervezetek tartalmazzák az állami költségvetés autonómiáknak biztosított forrásait, a közösségi tulajdonnal történő ellátását, valamint más bevételi források lehetőségeit.²⁴⁸

A különböző autonómia-koncepciókat jelentős mértékben befolyásolja a határon túli magyar politikai pártok kormányzati szerepvállalása. Szlovákiában a Magyar Koalíció Pártja 1998 és 2002 között, Romániában pedig az RMDSZ 1996 és 2000 között volt a koalíciós kabinet tagja. A kormányzati pozíció meghatározza az autonómia-elképzeléseket és azok megvalósítását.

Szlovákiában a Magyar Koalíció Pártja (MKP) az autonómia vonatkozásában úgy foglalt állást, hogy legelőször a kultúra és az oktatás terén kell önkormányzatiságot kiépíteni, majd a következő lépésben a területi autonómia kialakítását javasolták. Az MKP politikai programjában a kisebbségi önkormányzati intézményrendszer kiépítése, a kisebbségek kulturális-nyelvi jogainak bővítése és a kisebbségi nyelvhasználati törvény továbbfejlesztése állt.

Szlovákia 2001-ben aláírta az ET nyelvi Chartáját és fokozatosan visszaállították az anyanyelvű iskolai bizonyítványokat, fokozták a kisebbségi oktatásügy és a kultúra

²⁴⁷ Beréti László [2005]: i.m. p. 160-161.

²⁴⁸ Beréti László [2005]: i.m. p. 160-161.

kormányzati támogatását, erősítették a kisebbségi intézményrendszert. Ugyanakkor a területi autonómia, az önálló magyar egyetem létrehozása és a közigazgatás terén a korábbi járási rendszer visszaállításának kérdésében a szlovák politikai pártok ellenállása miatt nem történt érdemi előrelépés. 1998 és 2002 közötti kormányzati ciklus alatt elért eredményekkel kapcsolatosan megjegyzendő, hogy azok nem kaptak alkotmányos, törvényi, jogi garanciát, hanem pillanatnyi politikai erőviszonyokhoz kötődtek. Ennek következtében a létrehozott kisebbségi intézmények (emberjogi és kisebbségügyi miniszterelnök-helyettes, kisebbségi részlegek a kulturális minisztériumban és a kormányhivatalban) léte, a kisebbségi oktatás és kultúra finanszírozása, a kisebbségi nyelvhasználat jövője bizonytalan maradt. A szlovák politikai erők ellenállása és az alkotmányos-jogi garanciák hiánya miatt az elért eredmények illuzórikusnak bizonyultak.²⁴⁹

Romániában az RMDSZ 1996 és 2000, valamint 2004 és 2008 között a kormánykoalíció tagjaként a kisebbségi nyelvhasználat széles körű biztosítására törekedett. Szlovákiához hasonlóan Románia is ratifikálta az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményét, a nyelvi chartát. 2002-ben megszületett az ún. diszkrimináció-ellenes törvény, amely a romániai kisebbségvédelem egyik legfontosabb jogszabálya lett. A helyi közigazgatásra vonatkozó 20%-os anyanyelvhasználati rendelkezést a román parlament törvényerőre emelte. Jelentősen bővült a magyar tannyelvű állami felsőoktatás (miközben megkezdhetette a működését a Sapientia, az erdélyi magyar magánegyetem) és számos magyar középiskola jött létre. Törvény született az 1945 és 1989 között jogtalanul elkobzott ingatlanok visszaszámaztatásáról, amely kártalanítást állapított meg a vissza nem szolgáltatható ingatlanok esetében.²⁵⁰

2003-ban módosították a román alkotmányt, a korábban törvénybe foglalt nyelvi-kisebbségi egyéni jogok alkotmányos garanciát kaptak. Alkotmányos úton rendezték a kisebbségi nyelvhasználat kérdését, biztosították az anyanyelvhasználatot a közigazgatásban, az állami intézményekben, az igazságszolgáltatásban, továbbá az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitás megőrzésének jogát, az anyanyelven tanulást és a felekezeti jogot.

Összességében véve komoly eredmények születtek a kisebbségek egyéni jogainak védelme területén, de a kollektív jogok, az autonómia kérdéskörére a román politikai

²⁴⁹ Győri Szabó Róbert [2006]: i.m. p. 358-361.

²⁵⁰ Győri Szabó Róbert [2006]: i.m. p. 376-379.

pártok elutasítóan reagáltak. A változatlanul egységes és oszthatatlan nemzetállam eszméjét hirdető román alkotmány továbbra sem ismeri el a nemzeti kisebbségek öngazgatását, autonómiáját, az ország egyetlen hivatalos nyelve továbbra is a román. Az autonómia gyakorlati megvalósítását pedig nagymértékben megakadályozta az RMDSZ egymástól markánsan eltérő, különböző ideológiai irányzatokat képviselő csoportjainak belső megosztottsága. Az RMDSZ vezetésével elégedetlen „belső ellenzék” ezért 2003 januárjában kilépett a szervezetből és meghirdette egy spontán alulról szerveződő erdélyi magyar társadalmat is magába foglaló egységmozgalom létrehozását (Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács és Székely Nemzeti Tanács) amelynek fő törekvése a háromlépcsős autonómia-modell megvalósítása lett.²⁵¹

A Vajdaságban a magyar érdekvédelmi szervezetek (Vajdasági Magyarok Szövetsége és Vajdasági Magyarok Demokrata Pártja) megválasztott képviselői 1990-től 2003-ig jelen voltak a szövetségi, köztársasági és tartományi parlamentben. 2003. decemberi szerbiai választások után azonban a vajdasági szórványmagyarság parlamenti képviselő nélkül maradt a szerbiai törvényhozásban.

Ezen időszak alatt a szerb parlament a kisebbségi autonómia szempontjából a következő törvényeket fogadta el:

- Megerősítették a személyi autonómiához való jogot és kiterjesztették a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről szóló törvényt, melynek alapján 2002 szeptemberében megalakult a magyar kisebbség országos képviselői szerve, a vajdasági Magyar Nemzeti Tanács.
- Megszületett a vajdasági autonóm-hatáskörök visszaszolgáltatásáról szóló úgynevezett omnibusz-törvénycsomag. Az omnibusztörvény az első fontos lépés volt a teljes értékű regionális autonómia megvalósítása felé, elfogadásával részlegesen teljesült a háromlépcsős autonómia-koncepció egyik alkotóeleme.
- Döntés született két magyar tannyelvű gimnázium megalapításáról, valamint határozatot fogadtak el arról, hogy a magyar többségű vagy jelentős magyar lakossággal rendelkező települések visszakaphassák és hivatalosan használhassák magyar nevüket.
- Végül pedig sor került a kisebbségek pozitív diszkriminációját biztosító tartományi választási törvény módosítására. A 120 képviselő felét adó listás

²⁵¹ Eplényi Kata: i.m. p. 65-67.

szavazásnál az 5 százalékos bejutási küszöböt a kisebbségi pártoknál eltörölték, továbbá a listaállításhoz feleannyi aláírást kell összegyűjteniük.

2004 októberében a Vajdaságban valamennyi magyar politikai erő megállapodott a magyarság autonómiaköveteléseinek érvényesítésében és a kisebbségi autonómia intézményének szerb alkotmányba való bekerülése érdekében. Céljuk a perszonális és a területi autonómiára épülő autonómia-modell kidolgozása volt, amelyhez az anyaország mellett a nemzetközi közösség támogatását is meg kívánták szerezni.²⁵²

A vajdasági autonómia kérdése szorosan összefüggött Szerbia új alkotmányának elfogadásával. A szerb parlament 2006. november 10-én elfogadta az ország új alkotmányát és annak végrehajtási utasítását. Az alkotmány 176-187. §. értelmében a tartományok – az alkotmánnyal és a saját státútumukkal összhangban – maguk intézhetik a területfejlesztéssel, a gazdasággal, a kultúrával, a tudománnyal és a szociális szférával összefüggő ügyeket. A 187. szakasz szerint a Vajdaságot megilleti a Szerb Köztársaság költségvetésének legalább 7 százaléka. A 85. szakasz értelmében a státútum az autonóm tartomány legmagasabb rendű dokumentuma, amit a szerb parlament előzetes jóváhagyása után a tartomány képviselőháza fogad el. A szöveg elején szereplő végrehajtási utasítás szerint a tartományi képviselőház tagjait legkésőbb 2007. december 31-ig meg kellett volna választani, az új összetételű képviselőháznak pedig a megalakulását követő kilencven napon belül a szerb parlament elé kellett volna terjesztenie a tartomány új státútumát. Az új tartományi képviselőház alakuló ülésére azonban csak 2008 júliusában került sor, az új státútum tervezetét pedig 2008. október 14-én fogadták el. A szerb képviselőház a kormányon lévő Demokrata Párt, a Szocialista Párt és az ellenzéki Liberális Demokrata párt támogatásával 2009. november 30-án jóváhagyta a Vajdaság státútumáról szóló törvényt. A vajdasági képviselőház pedig 2009. december 14-én nyolcvanhat kormánypárti képviselő igen szavazatával fogadta el a státútumot. Az autonómia-tervezetre a Szerb Demokrata Párt és az Új Szerbia három képviselője viszont nemmel szavazott, a Szerb Radikális Párt és a Szerb Haladó Párt tagjai pedig távol maradtak a szavazástól. A Szerb Demokrata Párt szerint az autonómiatervezet Szerbia szétverését és a „Vajdasági Köztársaság” megteremtését célozza, míg a vele szövetségben lévő Új Szerbia nevű politikai csoportosulás azért tartotta

²⁵² Györi Szabó Róbert [2006]: i.m. p. 334-336.

alkotmányellenesnek az új statútumot, mert attól tartott, hogy ezzel a megoldással a tartomány állam lenne az államban.²⁵³

A „Vajdaság autonómiájáról szóló” statútum szerint a Vajdaság az ott élő polgárok autonóm tartománya, a Szerb Köztársaság elidegeníthetetlen része, amely jogi személyiséggel rendelkezik. Vajdaság területét Bácska, Bánát és Szerémség önkormányzatai képezik, amely csak referendummal változtatható meg. A tartománynak hét közigazgatási körzete lesz: Bácskában Szabadka és Zombor, Bánátban Nagykikinda, Versec, Pancsova és Nagybecskerek, Szerémségben pedig Mitrovica. A statútum kimondja, hogy a Vajdaság területén élő szerbek, magyarok, szlovákok, horvátok, montenegróiak, románok, romák, bunyevácok, ruszinok, és macedónok, illetve egyéb, kisebb létszámú közösségek jogaik érvényesítésében egyenrangúak, továbbá, hogy a tartomány többnyelvű, kulturálisan sokszínű és több vallású jellege alapvető érték. A vajdasági képviselőház és kormány alkotmánybírósághoz fordulhat, amennyiben az állami szervek valamilyen módon lehetetlenné tennék az autonóm tartomány kötelezettségeinek teljesítését. A statútum értelmében a Vajdaság saját jelképekkel (zászló és címer) rendelkezik. A dokumentum részletesen felsorolja a tartomány, a képviselőház, a kormány jogköreit és bevételeit. A statútum kimondja, hogy „Vajdaság AT vagyonát, annak használatát és a vagyon feletti rendelkezést törvény határozza meg”.

Megjegyzendő, hogy a vajdasági autonómia-statútum sikere alapvetően három dolognak köszönhető: a vajdasági pártok igen erős autonómiapártiságának, az Európai Unió illetékes szerveinek (Európai Parlament délkelet-európai országokkal foglalkozó küldöttsége és integrációs bizottsága) a szerb törvényhozásra gyakorolt nyomásának, s annak, hogy a jelenlegi szerb kormánykoalíció (Demokrata Párt és Szocialista Párt) eleget kíván tenni az Európai Unió elvárásainak.²⁵⁴

Megállapíthatjuk, hogy az autonómia-elképzelések gyakorlatban való megvalósítását nagymértékben befolyásolják a határon túli magyar pártok között ebben a kérdésben kialakult ellentétek (lásd: VMSZ és VDMSZ, illetve RMDSZ-en belüli személyi ellentétek). Kivételnek számít Szlovákiában a Magyar Koalíció Pártja, mivel az MKP az egyetlen olyan határon túli magyar párt a Kárpát-

²⁵³ Szilágyi Imre: A vajdasági statútum történelmi, politikai előzményei, az elfogadás körülményei. In: Magyar Külügyi Intézet, MKI-Tanulmányok, 2009/24, <http://www.kulugyiintezet.hu/>

²⁵⁴ Szilágyi Imre: i. m. MKI-tanulmányok, 2009/24, <http://www.kulugyiintezet.hu>

medencében, amelynek nem kell megmérkőznie rivális magyar szervezettel. Az MKP Szlovákiában egyedül képviseli a magyar nemzeti közösség érdekeit és a szervezeten belül időről-időre felerősödő viták nem fenyegettek a pártszakadás veszélyével. A Magyar Koalíció Pártja klasszikus kisebbségi gyűjtőpártként nemzeti és nem ideológiai alapon szerveződik, a magyar kisebbség – ideológiai beállítottságtól függetlenül – azóta is támogatja a pártot, szavazóbázisa állandó és választói nem szavaznak át más politikai erőkre.

A személyi vagy területi autonómia megvalósításának egyik nélkülözhetetlen előfeltétele az érintett határon túli magyar politikai erők részéről az autonómia kérdésében való közös és egységes álláspont kialakítása. Közös megfogalmazott koncepció hiányában ugyanis minden eddig elért kisebbségvédelmet szolgáló intézkedés hiábavalónak bizonyulhat.

A határon túli magyar kisebbségek elképzeléseinek megvalósításához elengedhetetlenül szükséges az anyaország kormányzatának támogatása. Komoly előrelépést jelentett a „Magyarország és a határon túli magyarság” című rendezvényen 1996. július 5-én elfogadott közös nyilatkozat, amelyben Magyarország kinyilvánította azon elkötelezettségét, hogy támogatja a határon túli kisebbségek autonómia-törekvéseit az alábbiak szerint:

„Megerősítik, hogy a határon túli magyarok identitása megőrzésének, közösségként való fennmaradásának és fejlődésének, valamint a szülőföldön való megmaradásának alapvető kérdése az önkormányzat, az autonómia létrehozása, összhangban a működő európai gyakorlattal és a nemzetközi normák szellemiségével. Összehangolt támogatásban részesítik a határon túli magyar közösségek ennek megfelelő autonómia-törekvéseit, mint helyzetük alkotmányos egyenjogúságon alapuló rendezésének eszközét. A magyar kormány ezzel kapcsolatos nemzetközi fellépésein túlmenően kiemelt jelentőséget tulajdonítanak a nemzetközi pártközi formákon és a nem-kormányzati szervezetekben végzett ilyen jellegű munkának. A résztvevők egyetértenek azzal, hogy a határon túli közösségeket Magyarország mindenkori éves költségvetésének százalékában rögzített hányada illesse meg.”²⁵⁵

A határon túli magyarság érdekeinek képviselete és autonómiatörekvéseik támogatása a mindenkori magyar kormányok alkotmányos kötelezettsége kell, hogy legyen. Fontos szempontot jelent, hogy az anyaország csak az érintett államok

²⁵⁵ Közös nyilatkozat. „A Magyarország és a határon túli magyarság” című rendezvényen elfogadott dokumentum. Kézirat, 1996. p. 1-2.

szuverenitásának tiszteletben tartásával nyújtson segítséget a magyar kisebbségeknek és ne avatkozzon bele a kisebbségi magyar szervezetek életébe. A jelenleg kormányzati pozícióban lévő baloldali-liberális kabinet külpolitikájának egyik legfőbb hiányossága, hogy egyáltalán nem karolja fel a határon túli magyar kisebbség autonómiatörekvéseit és nem képviseli következetesen a határon túli magyarok érdekeit.

Az elkövetkező időszakban ezen a politikai irányvonalon mindenképpen változtatni kellene, és a határon túli magyar szervezetek, valamint az érintett szomszédos országok vezetőinek részvételével a párbeszédre kellene helyezni a hangsúlyt.

A katalán autonómia kialakítása során a katalánok érdekérvényesítő képessége azért volt erős, mert:

- gazdaságuk teljesítőképessége erősebb volt, mint a többségi államé;
- a lakosság a mai napig konzekvensen ragaszkodik nemzeti identitásának megőrzéséhez;
- az autonómia-elképzelések terén pedig egy széles körű konszenzus alakult ki a politikai és a társadalmi erők között.²⁵⁶

A magyar nemzeti kisebbségeknek autonómia-törekvéseik sikeres megvalósítása érdekében a fent említett célokat kell követnie. A katalán autonómia-modell és más nemzetközi tapasztalatok ugyanis azt bizonyítják, hogy az autonómia – jóllehet kelet-közép-európai szemmel néha nagyon távolinak tűnik – valójában nagyon is valóságos és napjainkban is elérhető önrendelkezési formát jelent, amely összhangban áll az Európai Unió által hangoztatott szubszidiaritás és regionalizmus, továbbá a közigazgatási hatáskörök decentralizációjának alapelveivel.

²⁵⁶ Domonkos Endre: i.m. p. 83.

Következtetések és tézisek

Az autonómia-fogalmának biztonságpolitikai értelmezése kapcsán megállapíthatjuk, hogy az autonómia kérdésköre már nemcsak a hagyományos értelemben véve vett politikai és gazdasági, hanem a környezeti és humán biztonság területére is kiterjed. Az autonómia-modelleknek állam stabilitására és a kisebbségek kollektív jogainak megőrzésére gyakorolt hatásával kapcsolatosan az alábbi főbb következtetések fogalmazhatók meg.

*Némely autonómia-modell nem segíti elő az adott államon belül a térség stabilitását.
Némely autonómia-modell nem biztosítja teljes mértékben a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.*

Tehát: Némely autonómia-modell nem segíti elő az adott államon belül a térség stabilitását és a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

*Némely autonómia-modell elősegíti az adott államon belül a térség stabilitását.
Minden autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.*

Tehát: Némely autonómia-modell teljes mértékben biztosítja a kisebbségek kollektív jogainak megőrzését.

Abban az esetben, ha az adott állam területén élő nemzeti kisebbség nyelvi, politikai és kulturális jogait nem biztosítják alkotmányban vagy törvényben, akkor az így létrehozott autonómia-berendezkedés hosszabb távon is életképtelennek bizonyulhat és az adott térségben élő etnikai csoport elszakadási törekvéseit erősítheti. A szeparatista törekvések egyértelműen veszélyeztetik az adott állam stabilitását egyben biztonságpolitikai kockázatot is jelentenek.

A kisebbségekkel kapcsolatosan elmondható, hogy a nemzetközi jogban a fogalom pontos meghatározására a mai napig nem került sor. A közeljövőben pedig nem valószínű, hogy egy olyan átfogó meghatározás születne, amelyet minden érintett fél egyaránt elfogad.

A kisebbség objektív társadalmi helyzetét figyelembe véve hangsúlyoznunk kell, hogy:

- a kisebbségi közösség számaránya nagyságrendileg kisebb, mint a társadalmi többségé;
- nyelvi, vallási és kulturális jellegzetesség különbözteti meg a többségi társadalom tagjaitól és
- a többségi demokrácia szabályai miatt a hatalmi-uralmi viszonyokban nem domináns csoport.

Az autonómiának hosszú távon jövőt biztosító előfeltétele a többségi társadalom támogatásának megszerzése. Azok az autonómia-berendezkedések, amelyek mindegyik fél beleegyezésével (tárgyalásos keretek között) jöttek létre rendszerint életképesebbnek bizonyultak azoknál, amelyeket a külső hatalmi viszonyok kényszerítettek rá az érintettek. Politológiai szempontból kiemelten fontos a kisebbségi közösség politikai hatalommegosztásban való részvételének biztosítása. A hatalommegosztás három szinten valósulhat meg: az államhatalom központi hatóságainak biztosított, a kisebbségi közösségre átruházott és az együttesen gyakorolt hatalom szintjén. Ennek során alapvető követelmény a központi állam és a nemzeti kisebbséget érintő hatáskörök alkotmányban vagy törvényben való világos elhatárolása. A hatalommegosztás egyik legfőbb előnye, hogy a helyi intézményekre történő hatáskör-átruházással a kisebbségi közösség lehetőséget kap a politikai-igazgatási döntések meghozatalára, érdekeiket és céljaikat pedig ezen intézményeken keresztül valósíthatja meg.

A kisebbség identitásának védelme szempontjából központi szerepet játszik az anyanyelv használatának széles körű biztosítása.

Az anyanyelv használata a következő területekre terjed ki:

- a magán és a közösségi érintkezés;
- az oktatás;
- az anyanyelvi tájékoztatás és
- az anyanyelvi kultúra ápolása és fejlesztése területén.

A hatalmi döntésekben történő részvétel számos intézményen keresztül valósítható meg. Ide tartoznak például: az egyszerű magánjogi egyesületi keretek; a kulturális autonómiát biztosító személyi elvű autonómia; az önkormányzatok társulásán alapuló öngazgatási és területi autonómia-megoldások. Az említett autonómia-

modellek megvalósíthatók anélkül, hogy az adott állam területi integritását és szuverenitását veszélyeztetnék.

Megállapíthatjuk, hogy minden autonómia-berendezkedés megszületését az adott államon belül alkotmányos reformnak kell megelőznie. Az autonómia intézményesülése sokféle formában bekövetkezhet, sikeres működésük vagy esetleges bukásuk politikai kontextus függvénye. Fontos szempontot jelent, hogy az autonómiát igénylő csoportok elvárásai igazodjanak az állam elképzeléseihez.

Spanyolországban az 1978-ban elfogadott Alkotmány és az 1979-ben hatályba lépett Katalán Autonómia Statútum a demokratikus rendszerváltozás során a politikai és társadalmi erők közötti konszenzus eredményeként született meg. Spanyolország demokratizálódása szorosan összekapcsolódott a kisebbségi követelések megfelelő mértékű kezelésével. A kisebbségi nacionalizmus egyre erősebbé vált a demokratizálódási folyamat elmélyülésével.

Spanyolországban a demokratikus jogokért folytatott küzdelem együttjárt a kulturális szabadság és a politikai autonómia megszerzésének törekvésével.

A spanyol demokratikus átmenet sikerében két tényező játszott meghatározó szerepet:

1. A pragmatikus erők kormányra kerülése, amelyek számára megfelelő keretet biztosított a János Károly által képviselt monarchia. A monarchia ugyanis ideális eszközt jelentett arra, hogy megjelenítse és hordozza a változásban lévő társadalom törekvéseit, egységbe foglalva Spanyolországot alkotó nemzetiségek eltérő identitásait.
2. A politikai pártok és a társadalmi erők között létrejött kompromisszum, melynek eredményeként megteremtődtek a demokratikus konszolidáció feltételei, valamint kialakult és megszilárdult a jogállamiság intézményrendszere. A „spanyol út” ebből következően méltán nevezhető „megállapodásos átmenetnek”.

A spanyol alkotmány egyik legnagyobb vívmánya, hogy szakított a Franco-rendszer erősen központosított államberendezkedésével és az ibériai országot 17 egyenlő jogokkal rendelkező autonóm közösségekre osztotta. Az önkormányzati közösségek (comunidad autónoma) saját törvényhozó testülettel, végrehajtó szervvel (regionális kormány) és elnökkel rendelkeznek. A spanyol önkormányzati

rendszerbe illeszkedik a Katalán Autonóm Közösség, amely a regionális autonómia példaértékű modelljének tekinthető.

Az alkotmányos tárgyalások keretében elfogadott katalán autonómia-modell fontos tanulságokkal szolgálhat a kelet-közép-európai térségben élő magyar nemzeti kisebbségek számára is, mivel ez a megoldási módozat segíti elő a legjobban a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzését és védelmét.

Tekintettel arra, hogy napjainkban a két legnagyobb (felvidéki és erdélyi) határon túli magyar közösség is bekerült az Európai Unióba és velük együtt mintegy 2 millió szórványmagyar él kisebbségben az EU keretein belül, figyelembe kell venni az Európai Unió autonómiával kapcsolatos álláspontját is.

Az Európai Unióban nincs önálló kisebbségvédelmi rendszer és az autonómiához való jog a nemzetközi dokumentumokban (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, EBESZ koppenhágai dokumentuma, ET Parlamenti közgyűlése által elfogadott határozat) csupán ajánlásként szerepel, ezért végrehajtása a tagállamok számára jogilag nem kötelező. Az autonómiát az egyes tagállamok saját belső jogrendjükben biztosítják; alkotmányban vagy pedig statútumban rögzítik. Ugyanakkor az Európai Unióban az elmúlt két évtizedben egyre nagyobb hangsúlyt kapott a szubszidiaritás és az önkormányzatiság elve, amely a közeljövőben a határon túli magyar kisebbség helyzetének javításául szolgáló eszköz lehet. Az autonómia kivívásának esélyei nagyobbak, ha a nemzetközi közösség – beleértve az EU-t - is támogatja a javaslatot. Tudatosítani kell a nemzetközi politikában, hogy a romániai, szlovákiai és vajdasági magyarság törekvései egybeesnek a nemzetközi biztonságpolitika intézményeinek érdekeivel, vagyis a stabilitás megőrzésével és megerősítésével.

A különböző autonómia-elképzelések megvalósításához elengedhetetlenül szükséges a közvélemény támogatásának megnyerése. A határon túli magyarok autonómia-koncepcióinak megvalósítása érdekében olyan fogalmakat kell kidolgozni, amelyek maradéktalanul illeszkednek az Európai Unió sajátos fogalomrendszerébe (önkormányzatiság, regionalizmus, szubszidiaritás). Ennek során mindenképpen meg kellene vizsgálni az EU-tagállamokban sikeresen működő autonómia-modellek – mindenekelőtt a katalán autonómia - gyakorlatát.

Úgy gondolom, hogy a határon túli magyarok helyzete annyira egyedi Európában, hogy ez a speciális helyzet egyedi megoldást igényel. Olyan autonómia-modellt kell kidolgozni, amely igazodik a határon túli magyarság speciális földrajzi-demográfiai

adottságaihoz és életképes megoldást nyújt a jelenlegi kelet-közép-európai viszonyrendszerben.

A kidolgozandó autonómia-koncepciók részelemeiben a már meglévő európai mintákra épülnének (elsősorban a katalán regionális autonómia tapasztalatait vennék figyelembe), kiegészülve a magyar nemzeti kisebbségek által megfogalmazott nemzeti identitásuk megerősítését szolgáló követelésekkel. Ennek megfelelően egy olyan autonómia-modell kialakítására lenne szükség, amely egyaránt ötvözi a területi és a személyi elvű autonómia elemeit. A magyar autonómia elképzelésekben helyet kaphatnának a tömbmagyarság, illetve az egyes településeken többségben élő szóránymagyarság öngazgatását lehetővé tevő hatáskörök gyakorlása és a szóránnyban élők személyi autonómiája, valamint a magyar közösség kulturális autonómiáját biztosító jogok garantálása, mindenekelőtt az anyanyelvhasználat, az oktatás és a média területén.

Az autonómia megvalósításához szorosan hozzátartozik a kisebbségi közösség részéről az igény megfogalmazása. A kisebbségeknek pontosan meg kell határozniuk autonómiával kapcsolatos elképzeléseiket, főbb céljaikat továbbá azokat a területeket, ahol hatáskört kívánnak szerezni. Jelenleg a határon túli magyarság érdekeit képviselő politikai szervezetek (kivétel a Magyar Koalíció Pártja) egyik legnagyobb hibája, hogy az autonómiával kapcsolatosan mind a mai napig nem tudtak egységes álláspontot kialakítani. Ezen probléma kiküszöbölése érdekében minden határon túli magyar kisebbségnek egy átfogó fejlesztési tervet kellene kidolgozni, amely a régió egészére kiterjedne.

A nemzeti fejlesztési tervekhez hasonlóan a határon túli magyarság esetében is alapvető követelmény lenne egy objektív adatokon alapuló helyzetleírás és állapotfelmérés, valamint a közösségen belül tapasztalható legfontosabb társadalmi folyamatok (asszimiláció, migráció és demográfiai téren bekövetkezett változások) mélyreható vizsgálata. A határon túli magyarság számarányának drámai fogyása alapvetően meghatározza az autonómia jellegére és szintjére vonatkozó elképzeléseket.

Egy átfogó fejlesztési terv segítségével az autonómiát elérő közösség önkormányzati és politikai-kulturális téren élvezett önállóságával hosszú távon is életképes modellnek bizonyulhat Kelet-Közép-Európában. Természetesen a magyar nemzeti kisebbségek helyzetének átfogó rendezéséhez nélkülözhetetlen az

anyaország részéről a szomszédos országokkal, Romániával, Szlovákiával és Szerbiával történő folyamatos párbeszéd.

Az érintett szomszédos államokkal való tárgyalások keretében a szereplők lehető legszélesebb körének (határon túli magyar szervezetek, civil társadalom és a kormányzat képviselőinek) bevonásával olyan kompromisszumos megoldást kell kidolgozni, amely egyszerre garantálja a magyar kisebbség nyelvi-politikai és kulturális jogainak védelmét biztosító intézményrendszert és nem veszélyezteti az illető állam területi integritását.

A tárgyalások eredményeként elfogadott alkotmányban vagy törvényben kell rögzíteni a központi államot és a nemzeti kisebbségeket megillető jogosítványokat, amellyel elkerülhetővé válik a központi kormányzat és a helyi autonóm szervek közötti hatásköri összeütközés.

Fontos szempontot jelent továbbá az autonómiát garantáló intézményrendszer finanszírozásának biztosítása. Valamennyi autonómia-modellnek rendelkeznie kell a gazdaságpolitikájának érvényesítéséhez szükséges pénzügyi háttérrel. Ez megvalósítható az adókivetés jogával, ami viszont a gazdasági egyenlőtlenségek kialakulásának kockázatát hordozza magában, amennyiben az adórendszer vagy a kamatlábak jelentősen különböznek az ország többi részeitől. Jobb megoldást jelent, ha alkotmányban garantálják a központi állam pénzügyi forrásainak elosztását (Spanyolországban az alapchartában rögzítették a Katalán Autonóm Közösséget megillető pénzügyi forrásokat). Ennek a megoldásnak ugyanakkor az a veszélye, hogy az autonóm régió költségvetését túlzottan a központi kormányzathoz köti.

Az autonómia megfelelő szakértelemmel való kialakítása alkalmas lehet arra, hogy a kisebbségi konfliktusokat és a kisebbségek problémás ügyeit kielégítően megoldja. A katalán autonómia az autonómia státútumban biztosított széles körű önkormányzati jogokat biztosító intézményrendszerével a katalán nemzeti identitás megőrzésének egyik legfőbb eszközét jelenti, és egyben mintául szolgál a nemzetiségi kérdések békés úton történő rendezéséhez.

PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK

FOLYÓIRATCIKKEK

- A katalán regionális autonómia és tapasztalatai Kelet-Közép-Európában. In: Valóság, 2009/3. szám, p. 72-86.
- A spanyol autonóm közösségek és Katalónia részvétele az európai uniós politikában. In: Külügyi Szemle, 2008/1. szám, p. 84-94.
- A spanyol és a magyar uniós politika közös jellemzői. In: Magyar Külügyi Intézet, MKI-tanulmányok, 2010/3. 2010. január 20.
In: <http://www.kulugyiintezet.hu/index.php?menu=23>
- A Zapatero-kabinet értékelése. Magyar Külügyi Intézet, MKI Tanulmányok, 2008/15. szám. (2008. április 18.) In: Magyar Külügyi Intézet;
http://www.kulugyiintezet.hu/MKI-tanulmanyok/T-2008-15-Domokos_Endre-zapatero.pdf, p. 1-12.
- A Zapatero-kormány EU-politikája politikája (2004-2005). In: Grotius. A Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének Tudományos Folyóirata; <http://www.grotius.hu/publ/szerzo.asp?id=XYEZYYP>, p. 1-13.
- A Zapatero-kormány Latin-Amerika politikája az ibéramerikai konferenciák tükrében. In: Európai Tükör, 2009/1. szám, p. 111-128.
- Az amerikai pénzügyi és hitelválság következményei a spanyol ingatlanpiacon. In: Európai Tükör, 2009/10. szám, p. 51-62.
- Az Európai Unió és Latin-Amerika közötti kapcsolatok fejlődésének irányvonalai. In: Grotius. A Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi

Tanulmányok Intézetének Tudományos Folyóirata;

<http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=YYUBTZ>

- Katalónia mint regionális autonóm közösség – egy európai példa -. Teleki László Intézet, Külpolitikai Tanulmányok Központja. TLI Tanulmányok, Foreign Policy Papers. In: <http://www.telekiintezet.hu/kulpol/kiadvany>, p. 1-22.
- Ortega y Gasset Európa-felfogása. In: Grotius; Bóka Éva: Európa újragondolása. A Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének Tudományos Folyóirata; www.grotius.hu/publ/docT.asp?id=17
- Spanyolország európai uniós tagságának tapasztalatai. In: Európai Tükör, 2008/5. szám, p. 78-91.
- Spanyolország gazdaságpolitikája és csatlakozása a GMU-hoz. In: Európai Tükör, 2007/9. szám, p. 54-72.

KÖNYVRÉSZLET

- A válság következményei a spanyol ingatlanpiacon. In: Világgazdasági válság 2008-2009. Szerk.: Magas István. Aula Könyvkiadó, Budapest, 2009. p. 303-318.

KONFERENCIÁK, ELŐADÁSOK

- Magyar nyelvű előadás „Katalónia mint regionális autonóm közösség - egy európai példa” címmel, 2006. október 8-án a Teleki László Intézetben.
- Magyar nyelvű előadás „A Zapatero-kormány európai uniós külpolitikája és a március 9-i választások értékelése” címmel, 2008. március 13-án a Magyar Külügyi Intézetben.

- Magyar nyelvű előadás Spanyolország és Európa viszonyáról a Pécsi Magyar-Spanyol Baráti Társaság szervezésében Pécssett, 2009. január 19-én a Civil Közösségek Házában.
- Spanyol nyelvű előadás az EU és Latin-Amerika közötti kapcsolatokról Pécssett, 2010. május 3-án a XI. ibéramerikai konferencia keretében (Ponencia en la Conferencia Internacional 1810-2010: Europa, Hungría y América Latina „Los enlaces entre la UE y América Latina” en Pécs los días 3-4 de mayo de 2010 dentro del marco de las XI Jornadas Iberoamericanas).

Hivatkozásjegyzék

- Anderle Ádám [1992]: Spanyolország története. Móra Ferenc Könyvkiadó, Budapest.
- Andreas P. Kyriacou – Oriol Roca i Segales: „Avaluació ex-post de l’objectiu 2 dels fons estructurals europeus a Catalunya.” Nota d’Economia No. 60. 1998, p. 35-42.
- Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről való Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvére tett, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre vonatkozó javaslat szövege. In: 1201-es Ajánlás az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való kiegészítő jegyzőkönyvről, 1993. február.
- Balfour, Sebastian [1999]: Spain and the Great Powers in the XX. Century. Routledge, London, New York.
- Bárdi Nándor [2005]: A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest, p. 533-553.
- Beréti László [2005]: Magyar autonómia-törekvések a Vajdaságban és Romániában. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest.
- Bognár Zoltán Levente: Autonómiák világszerte: az önállóság formai és tartalmi ismérvei tizennyolc államban 1. In: Magyar Kisebbség, 2005/3-4.

szám, p. 289-313.

- Bognár Zoltán Levente: Autonómiák világszerte: az önállóság formai és tartalmi ismérvei tizenhét államban 2. In: Magyar Kisebbség, 2006/1-2. szám, p. 313-333.
- Carr, Raymond [1982]: Spain 1808-1975. Reaction and Revolution 1814-1833. Oxford University Press.
- Colomer, Josep M. [1997]: La transición a la democracia: El modelo español. Anagra, Barcelona.
- Cotarelo, Ramón [1989]: La Constitución de 1978. In: José Félix Tezanos – Ramón Cotarelo – Andres de Blas: La transición democratica española. Sistema, Madrid, p. 318-343.
- Csapó I. József [2002]: A romániai magyarság - autonóm nemzeti közösség. Székelyudvarhely, Erdélyi Magyar Kezdeményezés.
- Daniele Conversi [2005]: A sima átmenet: Spanyolország 1978-as alkotmánya és a nemzetiségi kérdés. In: Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről (szerk: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs). Rejtjel Kiadó, Budapest, p. 404-430.
- De Blas Guererro, Andres [1989]: El problema nacional-regional español en la transición. In: José Félix Tezanos – Ramón Cotarelo – Andres de Blas: La transición democratica española. Madrid, Sistema, p. 587-608.
- Eplényi Kata: Székelyek és autonómia-tervek a mérlegen (2003-2006). In: Régió 2006/3. szám, p. 61-80.

- Estatut d'Autonomia de Catalunya. In: Parlament de Catalunya Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat Relacions interparlamentaries.
- Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet koppenhágai dokumentuma, IV. fejezet 35 szakasz. In: Documents 1973-1997 / Organization for Security and Co-operation in Europe [elektronikus dokumentum]. -Prague : Office of the OSCE Secretariat, 1998.
- Francesco Capotorti [1979]: Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN DOC E/CN.4/Sub.2./348./Rev.1. (1979).
- Francesc Pardo: El fons estructurals i el Fons de Cohesió a Catalunya en el període 2000-2006. Nota d'Economia (88) 2n quadrimestre, 2007, p. 1-13.
- Georg Brunner – Herbert Küpper [2005]: Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. In: Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről (szerk: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs). Rejtjel Kiadó, Budapest p. 377-403.
- Gerencsér Balázs – Juhász Albin [2001]: A kisebbségi autonómia: működő modellek, magyar elképzelések. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Budapest.
- Giró-Szász András: A katalán politikai és közigazgatási autonómia. In: Kisebbségkutatás, 2004/3. szám, p. 446-466.
- Gonda Imre – Niederhauser Emil [1978]: A Habsburgok. Egy európai jelenség. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.

- Gunther, Richard [1992]: Spain: The very Model of Modern Elite Settlement. In: John Higley – Richard Gunther (eds.): Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe. Cambridge University Press.
- Győri Szabó Róbert [2006]: Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Osiris Kiadó, Budapest.
- Gyurgyík László – Sebők László [2003]: Népszámlálási körkép Közép-Európából, 1989-2002. Teleki László Alapítvány, Budapest.
- Habermas, Jürgen [2001]: The Postnational Constellation: Political Essays. Cambridge, Polity Press.
- Harsányi Iván [1988]: A Franco-diktatúra születése. Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- Heintze, Hans-Joachim [1994]: Selbstbestimmungsrecht der Völker und Minderheitenrechte im Völkerrecht; Herausforderungen an den globalen und regionalen Menschenrechtsschutz. Baden-Baden.
- Heintze, Hans-Joachim [1997]: Autonomy and Protection of Minorities under International Law. In: Günther Bachter: Federalism against Ethnicity? Verlag Rüegger, Zürich.
- Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, 4 cikk. In: A helyi önkormányzatok európai chartája / Council of Europe. - Strasbourg : CoE, 1997.
- Hévízi Józsa [2001]: Autonómia-típusok Magyarországon és Európában.

Püski Kiadó, Budapest.

- Hofmann, Rainer [1998]: Minority Rights: Individual or Group Rights? A Comparative View on European Legal Systems. German Yearbook of International Law 40. Duncker und Humboldt, Berlin, p. 357-382.
- HRC Concluding Comments regarding Canada, Mexico and Norway. UN Doc. CCPR/C79 add.
- Hueglin, Thomas O. [2003]: Regions and Regionalism in Europe. In: Michael Keating: Regions and Regionalism in Europe. London, Routledge.
- Hugh, Thomas [1961]: The Spanish Civil War. London, Eyre and Spottiswoode.
- Hunnum, Hurst [1990]: Autonomy, Sovereignty and Self-Determination. The Accomodation of Conflicting Rights. Philadelphia, University of Philadelphia.
- Jules Deschènes [1985]: Proposal concerning a Definition of the Term „Minority”. UN DocE/Cn.4/Sub2./1985./31., 181. rész (1985).
- Jutila Matti: Desecuritizing Minority rights: Against Determinism. Security Dialogue, 2006. 37. évf. 2, p. 167-187.
- Kántor Zoltán – Majtényi Balázs [2005]: Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest.
- Kardos Gábor [2007]: Kisebbségek: konfliktusok és garanciák. Gondolat

Kiadó, Budapest.

- Kimminich, Otto [1993]: A „Federal” Right of Self-Determination. In: Tomuschat, Christian (ed.): Modern Law of Self-Determination. Dordrecht, 1993, Martinus Nijhoff.
- Kisebbségpolitikai döntés-előkészítő tanulmányok sorozat (DET policy paper). Az Európa Tanács kisebbségvédelmi vonatkozású ellenőrző rendszerének kialakulása és eddigi működésének értékelése. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, Budapest, 1998.
- Kiss Tamás [2004]: A romániai magyarság az 1992-es és 2002-es népszámlálások tükrében. Teleki László Alapítvány, Budapest.
- Kymlicka, Will [1991]: Liberalism, community and culture. Oxford Clarendon Press.
- Kovács Péter [1994]: Területi autonómiák, speciális státusok nemzetközi jogi és diplomáciatörténeti összefüggései. In: Magyarország és Európa, 1994/2. szám, p. 77-85.
- Kovács Péter: Az autonómia a nemzetközi jogban. Magyarország 2000. konferencia, Budapest.
- Lapidoth, Ruth [1997]: Autonomy: Flexible solutions to ethnic conflicts. Washington, United States Institute of Peace.
- Laura Arlegui i Joan Luria: La política de cohesion en el període 2007-2013 i la seva aplicacio a Catalunya. Nota d’Economia (88) 2n quadrimestre, 2007, p. 1-11.

- Markku Suksi [1999]: On the Entrenchment of Autonomy. Autonomy: Applications and Implications. Kluwer Law International, London-Haga-Boston.
- Michael Keating [2003]: Culture, institutions, economic development. Study of eight European regions. Cheltenham, Northampton.
- Michael Keating: Spanyolország új kisebbségi nemzetei és az európai integráció: új keretfeltételek az autonómia számára? In: Régió, 2003/3. szám, p. 69-88.
- Montserrat, Guibernau [2004]: Katalonien zwischen Autonomie und Sezession: Politische Optionen für Nationen ohne Staat. Europas Identitäten: Mythen, Konflikte, Konstruktionen, p. 92-114.
- Montserrat, Guibernau [2004]: Catalan Nationalism, Francoism, transition and democracy. Routledge, London.
- Parlament de Catalunya. Direcció d'Estudis Parlamentaris. Oficina de dret Comparat I. Relacions interparlamentàries. The institutions of the Generalitat. Publicaciones del Parlament de Catalunya, 3^e édition, Mars, 2002.
- Pentassuglia, Gaetano: State Sovereignty, Minorities and Self-Determination. A Comprehensive Legal View. International Journal on Minority and Group Rights, 2002/9, p. 303-324.
- Preston, Paul [1986]: The Triumph of Democracy in Spain. Merhuen, London.
- Simon János [1998]: Demokratikus átmenet Spanyolországban. Villányi úti

könyvek, Budapest.

- Sipos Katalin [1993]: Regionalizmus történeti és jogi aspektusai. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest.
- Sipos Katalin: Az autonómiához való jog a spanyol alkotmányban. In: Studia Caroliensia, 2005/4. szám, p. 179-196.
- Snežana Trifunovska [1997]: Self-determination for minorities and indigenous people. International Journal on Minority and Group Rights, 1997. Vol.5, No. 2. p. 175-197.
- Solé Tura, Jordi [1985]: Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, Federalismo, Autodeterminación. Alianza, Madrid.
- Szarka László [2007]: Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Szilágyi Imre: A vajdasági státútum történelmi, politikai előzményei, az elfogadás körülményei. In: Magyar Külügyi Intézet, MKI-Tanulmányok, 2009/24, <http://www.kulugyiintezet.hu/>
- Szilágyi István [1998]: Európa és a hispán világ. Veszprémi Egyetem Kiadó, Veszprémi Egyetem.
- Szilágyi István: [2005]: Spanyolország az európai integrációban – egy sikertörténet anatómiája -. In: Kiss J. László: Huszonötök Európái. Osiris Kiadó, Budapest p. 405-467.
- The institutions of the Generalitat today. Parlament de Catalunya Direcció d'Estudis Parlamentaris, Oficina de dret Comparat I. Relacions

Interparlamentàries, 2003.

- Valandro Franz [2002]: A nation of nations: nationalities' policies in Spain. Frankfurt am Main, Lang.
- Vizi Balázs: A kisebbségi autonómia feltételeiről. In: Pro Minoritate, 2008. tavaszi szám, p. 54-63.
- Vogel Sándor: A kisebbségi jogok kodifikációjának lehetőségei Európában. In: Külpolitika, 1996. 3-4. szám, p. 186-216.

Internetes források

- *A Generalitat története*: Historia de la Generalitat de Catalunya. La web del presidente de la Generalitat de Catalunya.
In: http://www10.gencat.cat/president/AppJava/es/lainstitucio/01_historia_generalitat.jsp
- *Spanyolország alkotmánya*: La Constitución Española, Constitución Española de 27 de Diciembre 1978, Título Preliminar. In:
<http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978.html>
- *A katalán intézményrendszer (Elnöki hivatal)*: Generalitat de Catalunya, Estructura de l'Administració: Departaments. Department de Presidència, Departament de la Vicepresidència.
In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cat/govern/estructura/departaments.htm>
- *A Konzultatív Tanács*: (Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya. La Institució: Naturalesa del Consell Consultiu.
In: <http://www.consultiu.cat/cas/naturalesacas.html>
- *Az ombudsman*: Síndic de Greuges de Catalunya.

In: <http://www.sindic.cat/es/page.asp?id=28>

- *A Számvevőszék: Sindicatura de Comptes de Catalunya. La Sindicatura.*
In: http://www.sindicatura.org/web/guest/La_Sindicatura
- *A Katalán Autonómia Statútum és reformja: Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.* In: <http://www.parlament-cat.net> és www.gencat.net/nouestatut , valamint <http://www.gencat.net/generalitat/cas/estatut>
- Aprueban nuevo Estatuto de Autonomía en Cataluña. In: El Universal, 2006. június 19-i. szám.
In: <http://www.eluniversal.com.mx/internacional/50659.html>
- Declaración del Presidente de la Generalitat. In: El Conformista digital, 2006. június 21-i szám.
In: <http://www.elinconformistadigital.com/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1618&mode=&order=0>
- El Congreso aprueba la tramitación del Estatuto catalán con el rechazo frontal del PP. In: El Mundo, 2005. december 18-i szám.
In: <http://www.elmundo.es/.../1130973664.html>
- El Estatuto de Cataluña, en el Congreso. In: El Mundo, 2005. november 2-i szám.
In: http://www.elmundo.es/documentos/2005/10/espana/estatutocataluna/index_zapaterorajoy.html
- El Tribunal Constitucional admite a trámite el recurso del PP contra el Estatuto catalán. El Mundo, 2006. szeptember 29-i szám.
In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/09/28/espana/1159442889.html>

- European Charter for Regional and or Minority Languages, Strasburg, 2 April 2004.
In: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/PeriodicalReports/GermanyPR2_en.pdf
- Organization for Security and Co-operation in Europe. The Secretary General. Annual Report 1999 (1 December 1998 – 31 October 1999). on OSCE activities. In:
http://www.osce.org/publications/sg/2000/03/14113_282_en.pdf
- Realinstituto Elcano. William Chislett: Inside Spain, No. 18. 2005. Domestic scene: Socialists agree to change key points of controversial reform of Catalan Autonomy Chapter.
In: <http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/insidespain/Chislett110305Newsletter.pdf>
- Realinstituto Elcano. William Chislett: Inside Spain, No. 21. 2005. Domestic scene: Madrid cedes greater autonomy to Catalonia.
In: <http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/insidespain/Chislett020706Newsletter.pdf>
- Realinstituto Elcano. William Chislett: Inside Spain, No. 23. Domestic scene: Parliament gives green light to new Catalan Autonomy statute.
In: <http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/insidespain/Chislett040606Newsletter.pdf>
- Realinstituto Elcano. William Chislett: Inside Spain, No. 25. Domestic scene: Split over New Autonomy Charter Triggers Early Elections in Catalonia.
In: <http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/insidespain/Chislett060106Newsletter.pdf>

- Zapatero asegura que el Estatut mantendrá el régimen lingüístico. El Mundo, 2006. október 1. szám.

In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/01/10/espana/1136893222.html>

Táblázatok és melléklet forrásai

- Bognár Zoltán Levente: Autonómiák világszerte: az önállóság formai és tartalmi követelményei 1-2. In: Magyar Kisebbség, 2006/1-2. szám, p. 298-312 és p. 321-331.
- A Katalán Autonóm Község költségvetésének megoszlása területek szerint. *Ministerio de Economía y Hacienda: Estadísticas territoriales: Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas*.
In: <http://serviciosweb.meh.es/apps/CCAApresupuestos/>
- A Generalitat szervezeti felépítése
In: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/govern/index.htm>
- A katalán parlament összetétele
In: <http://www.parlament.cat/iimatges/hemicicles.gif>
- Katalónia közigazgatási beosztása I.
In: <http://ca.wikipedia.org/wiki/Fitxer:Catalunya%2BProv%2BCatalà.jpg>
- Katalónia közigazgatási beosztása II.
In: <http://ca.wikipedia.org/wiki/Fitxer:Catalunya%2BComarques%2BCatalà.jpg>
- A katalán municípiumok székhelyei
In: http://www.idescat.cat/cat/idescat/publicacions/anuari/aec_pdf/aec-cap2.pdf

- A katalán bruttó nemzeti össztermék (GDP) alakulása gazdasági ágazatonként 2008 első negyedév és 2010 első negyedév között

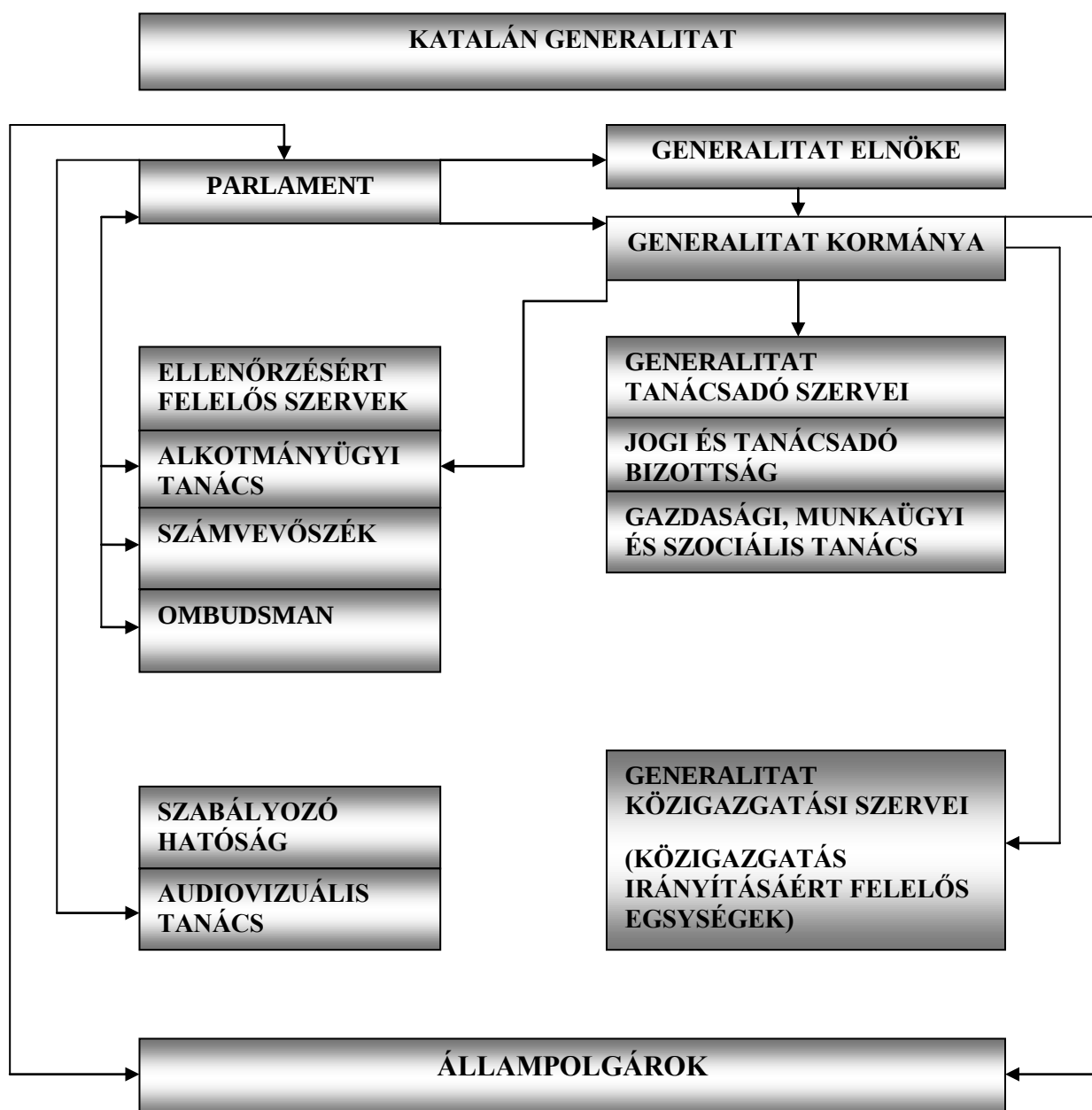
In: <http://www.gencat.cat/economia/ambits/ecocat/index.html>

- Inflációs ráta alakulása 2009. május és 2010. május között (%-ban kifejezve)

In: <http://www.gencat.cat/economia/ambits/ecocat/indicadors/ipc/index.html>

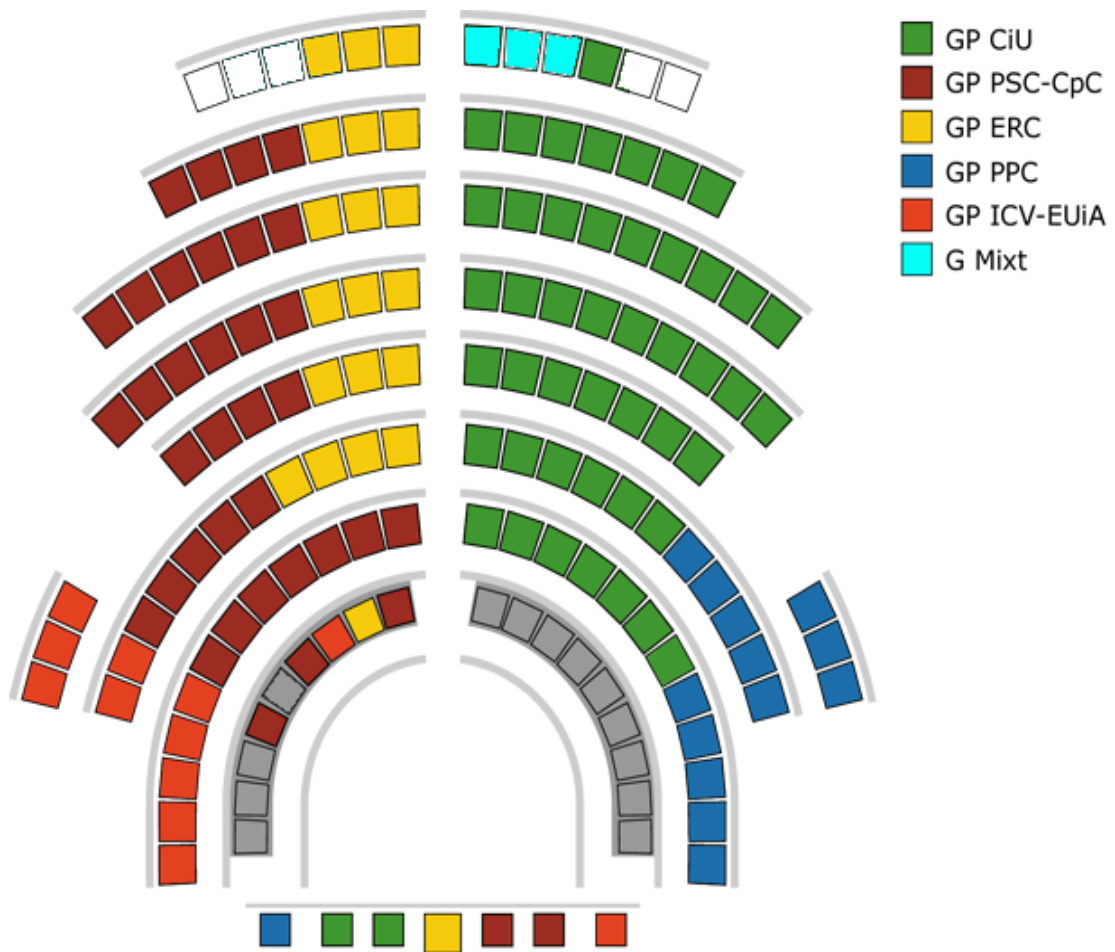
MELLÉKLET

Ábra 1. A Generalitat szervezeti felépítése



Forrás: <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/govern/index.htm>

Ábra 2. A katalán parlament összetétele



Forrás: <http://www.parlament.cat/iimatges/hemicicles.gif>

GP CIU: Convergència i Unió (Konvergencia és Unió)

GP PSC - CpC: Partit dels Socialistes de Catalunya (Katalán Szocialista Párt)

GP ERC: Esquerra Republicana de Catalunya (Katalán Köztársasági Baloldal)

GP PPC: Partido Popular de Catalunya (Katalán Néppárt)

GP ICV – EUiA: Iniciativa per Catalunya Verds (Katalán Zöldek)

G Mixt: vegyes parlamenti képviselőcsoport

Ábra 3. Katalónia közigazgatási beosztása I.



Forrás: <http://ca.wikipedia.org/wiki/Fitxer:Catalunya%2BProv%2BCatalà.jpg>

Ábra 4. Katalónia közigazgatási beosztása II.



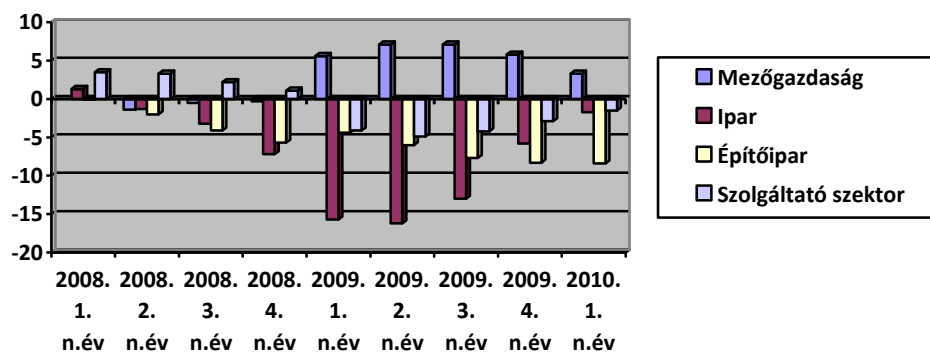
Forrás: <http://ca.wikipedia.org/wiki/Fitxer:Catalunya%2BComarques%2BCatalà.jpg>

Ábra 5. A katalán municípiumok székhelyei

Municípium	Comarca	Lakosság száma
 Barcelona	Barcelonès	1.595.110
 L'Hospitalet de Llobregat	Barcelonès	251.848
 Badalona	Barcelonès	216.201
 Terrassa	Vallès Occidental	202.136
 Sabadell	Vallès Occidental	201.712
 Tarragona	Tarragonès	134.163
 Lleida	Segrià	127.314
 <u>Mataró</u>	<u>El Maresme</u>	119.035
 Santa Coloma de Gramenet	Barcelonès	116.765
 Reus	Baix Camp	104.835

Forrás: http://www.idescat.cat/cat/idescat/publicacions/anuari/aec_pdf/aec-cap2.pdf

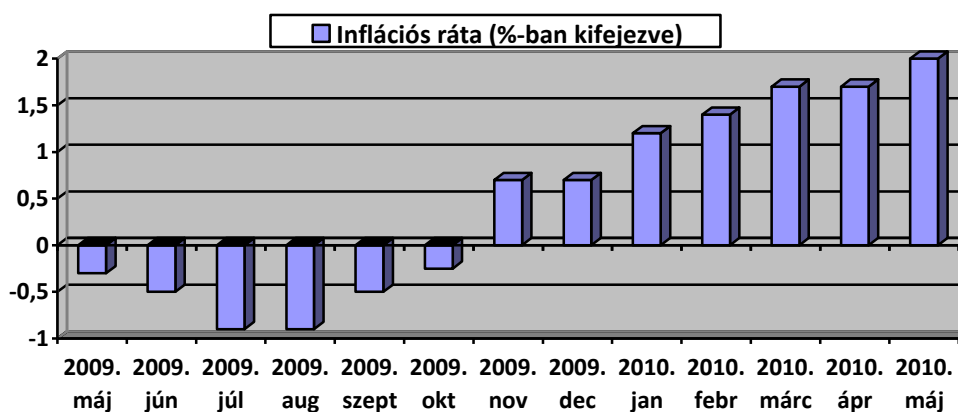
Ábra 6. A katalán bruttó nemzeti össztermék (GDP) alakulása gazdasági ágazatonként 2008 első negyedév és 2010 első negyedév között



Forrás: Nota de Conjuntura, núm. 64 (Abril 2010)

In: <http://www.gencat.cat/economia/ambits/ecocat/informes/conjuntura/64/index.html>

Ábra 7. Inflációs ráta alakulása 2009. május és 2010. május között (%-ban kifejezve)



Forrás: <http://www.gencat.cat/economia/ambits/ecocat/indicadors/ipc/index.html>

