

Szajbély Katalin

Kisebbségi kérdés Spanyolországban

The Minority Question in Spain

From among the current EU member states, Spain has the largest Roma population (600.000–800.000). Yet, the legal and political aspects of their status remain unregulated. This practice is characteristic of Spain in general, since the effective participation of autonomous communities in the state legislature is unresolved and the lack of financial autonomy remains an ongoing concern as well.

A kisebbségek kérdésére az 1978-as spanyol alkotmány a maga nemében egyedülálló, több ország által csodált és követendőnek tekintett választ adott. Összekötötte ugyanis az állam területén alapvetően kompaktan élő kisebbségek ügyét a közigazgatás területi beosztásának, illetve hatásköri decentralizációjának kérdésével. Ez a megoldás azonban nem hirtelenül, hanem a történelmi–politikai realitások logikus, sőt szükségszerű következményeként jelent meg.

A hatályos szabályozás kialakításához vezető út

Spanyolországban a 19. század elején erős centralizációs, egységes állam kialakítására irányuló törekvések kerültek előtérbe. Az 1812-es Alkotmány volt az első lépés a francia forradalom elveinek megfelelő nemzetállami modell kialakítása érdekében, ez a törekvés a 19. század folyamán egyre erősödött. A nemzetállam kifejezés¹ itt olyan politikai nemzetet jelent, amelyben az államalkotó nemzetiségek a domináns nemzet szabályai szerint egységesülnek, homogenizálódnak. E rendszerben alapvetően a politikai egység tényezője dominál az egyes nemzetiségek kulturális, illetve nyelvi alapú összetartozása felett. Ennek megvalósítása azonban olyan módon történik, hogy a domináns nemzet a politikai egység és az államon belüli egyenlőség érdekében mintegy saját nyelve, illetve kultúrája elsőbbségével, sőt kizárólagosságával kívánja megszervezni az egységes államot.

A fenti törekvésekkel párhuzamosan azonban egy másik folyamat is megkezdődött a 19. század folyamán. A kultúrnemzeti ideológia alapjául-előfutárául szolgáló romantikus, nacionalista áramlatok jelentek meg előbb az egyes nemzetiségek kultúrájában, főként irodalmában, majd e jelenség politikai téren is éreztette hatását. Spanyolország több régiójában (különösen Katalóniában, Baszkföldön és Galíciában) regionalista mozgalmak indultak. E törekvések kezdetben kulturális, majd 1890-től kezdve politikai jelleget öltöttek, a kisebbségek nyelvük elismerését, illetve autonómiát kértek. *Az autonómia-törekvések azonban többségükben egy egységes Spanyolország keretein belüli autonómiára, nem pedig teljes elszakadásra irányultak.* A „mérsékelt függetlenedési törekvések”² hátterében vélhetően az a nagyon fontos történelmi tény is áll, hogy a Spanyolország területén élő kisebbségeknek anyaországuk nincsen. Így a 19. századi nacionalista mozgalmak egyik fő mozgatórugója, a (kulturális, nyelvi, etnikai) nemzet egyesítése nem jelenhetett meg a spanyolországi mozgalmakban.

¹ Nagy Levente: A nacionalizmus természetrajza. *Kisebbségkutatás* 2001/1, 82. p.

A nemzetiségi mozgalmak a 20. század elejére szervezett politikai erőként képviseletet harcoltak ki a madridi Cortesben.² Az első világháború folyamán tömegmegmozdulások követelték az autonómiát a kisebbségek számára, e követeléseket Primo de Rivera szocialista diktatúrája fojtotta el. A második köztársaság 1931-es alkotmánya a nemzetállami kereteken belül azonban széles körű autonómiára adott lehetőséget a régiók számára. Így Katalónia 1931-ben önálló parlamentet, majd kormányt hozott létre. Franco diktatúrája (1936–1975) azonban a teljes centralizáció és egynyelvűség elvét követte, az autonómiákat megszüntette, az országot nyolc régióra osztotta, ahol a központi közigazgatás delegáltjai gyakorolták a hatalmat. 1975-ben, Francisco Franco halálát követően azonban kezdetét vette a demokratikus átmenet időszaka, az 1947-es utódlási törvény alapján királlyá koronázták Juan Carlos de Bourbon herceget. Az 1977-es választások a regionalista pártok győzelmét mutatták, különösen Katalóniában és Baszkföldön. Láthatóvá vált tehát, hogy a regionalizációs törekvésekkel kikerülhetetlenül szembe kell nézni.³ Ezzel egy időben azonban a spanyol kisebbségi törekvések azon jellegzetességét is felismerték, hogy a nemzetiségi mozgalmak nem teljes elszakadásra, hanem önálló államok föderációjának létrehozására töreksenek, azaz a spanyol állam keretein belül kívánnak függetlenné válni.

E helyzetre kellett tehát minden fél számára elfogadható megoldást találni az új alkotmány megalkotása során. *A politikai nemzet fennállásának, illetve az ezt alkotó nemzetek etnikai identitásának összeegyeztethetősége főként azon múlik, hogy kialakul-e az egyes állampolgárokból valamiféle – kulturális, nyelvi, vallási különbségektől független – azonoságtudat.*⁴ Ezt az összetartozást az állampolgárság intézménye, illetve néhány egyszerű és konkrét szimbólum, így az ország himnusza, zászlaja jelképezi. Puskás Tünde szerint a monarchia újraélesztésének is szerepe volt a közös politikai identitás kialakulásában, illetve megerősödésében. Az uralkodó személye a regionális és etnikai érdekek felett álló összetartozás szimbólumává vált. Kedvező volt az egységes állam fenntartása szempontjából az is, hogy kevésbé voltak erőteljesek a tényleges vallási, sőt nyelvi különbségek a többségi nemzet, illetve a kisebbségi közösségek között.⁵ Így Katalónia, Baszkföld, Galícia, illetve a kasztíliai többségi nemzet egyaránt római katolikus vallású. A katalán és a galíciai nyelvek ugyanúgy latin eredetű nyelvek, mint a spanyol, így kölcsönösen igen könnyen tanulhatók. Természetesen nem valamennyi nemzetiség vonatkozásában ilyen egyszerű a helyzet, így például a baszk nyelv nem indoeurópai nyelv.

A törekvések mérsékelt voltát és a helyzet rendezésének elkerülhetlenségét felismerve a kormány 1977–1978 során, az alkotmányozási munkálatokkal párhuzamosan törvényerejű rendeletekkel ideiglenes autonómiát biztosított a régiók számára. Az 1978-as alkotmány elkészültekor a regionális beosztás már lényegében létezett, sőt több terület konkrét hatásköröket is gyakorolt.

² Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések)*. Budapest, 2001. www.hhrf.org

³ Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája – Initial periodical report submitted by Spain to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Art. 15. of the Charter Strasbourg, 23. Sept. 2002. www.coe.int

⁴ Puskás Tünde: Nyelv, identitás és nyelvpolitika Európában. *Fórum* Társadalomtudományi Szemle. A szlovákiai magyar tudományos műhelyek folyóirata. II. évf. 2000/1.

⁵ Pau Puig i Scotini: Paper presented at the Seminar „Representation of Minority Interests and Participation of Minorities in the Decision-Making Process” organised by the Office of the Parliamentary Commissioner for the Rights of National and Ethnic Minorities. Budapest 1999, (Kézirat)

Nemzeti közösségek az 1978-as spanyol alkotmányban

A kisebbségi követeléseket figyelembe véve a spanyol államnak több lehetősége is kínálkozott az államszervezet reformjára. A konzervatív gondolkodók az Amerikai Egyesült Államok modellje alapján szerették volna átalakítani Spanyolországot, e felvetés azonban nem kapott komoly súlyt az alkotmányozási folyamat során.⁶ Az 1978. december 29-én népszavazással megerősített spanyol alkotmányt éles vitákat követően, 3100 módosító javaslat megtárgyalása után fogadták el. Az alkotmány 2. cikke meghatározó jelentőségű a nemzeti közösségek szempontjából: kimondja, hogy az alkotmány a spanyol nemzet felbonthatatlan egységén alapul, amely valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazája. Elismeri és garantálja a nemzetiségek, illetve régiók autonómiához való jogát, illetve hangsúlyozza a szolidaritás elvét.

Az alkotmány lehetőséget adott az egyes régióknak saját autonómia-státútumuk megalkotására, az autonómia egy sajátos válfaját hozva létre ezáltal. 1979 és 1983 között összesen 17 autonómia-státútumot fogadtak el: Baszkföld és Katalónia státútumát 1979-ben, Galícia, Andalúzia, Asturia, Cantabria státútumát 1981-ben, Rioja, Marcia, a Valenciái Közösség, Aragon, Castille-la Mancha, a Kanári-szigetek és Navarra státútumát 1982-ben, Estremadura, a Baleári szigetek, Madrid-Közösség és Castille-Léon alaptörvényét 1983-ban.⁷

Ehrlich⁸ szerint a spanyol modell a regionalizmus és a föderalizmus sajátos keveréke, központi állami fennhatóság alatt. Eide szerint a „területi autonómia egy, rendszerint szuverén államon belüli olyan megegyezést jelent, ahol a terület meghatározott részének lakói önkormányzat létrehozására irányuló önálló jogokkal rendelkeznek.”⁹ Szerinte az autonómiát a különbözteti meg a föderációs megoldástól, hogy az egyes területi részek között szimmetrikus vagy aszimmetrikus kapcsolat áll-e fenn. Így a föderációs rendszer önkormányzatiság szempontjából egyenlő jogokkal rendelkező entitásokból áll, míg az autonómiát élvező területek az államon belüli kompetencia tekintetében különböznek egymástól.

A spanyol alkotmány nem maga biztosít meghatározott körű autonómiát a nemzeti közösségek számára, hanem lehetőséget biztosít arra, hogy az alkotmányban meghatározott keretek között az egyes területi egységek maguk határozzák meg autonómiájuk határait, tartalmát. Autonómia létrehozására a következő területek jogosultak: az egymással határos, közös történelmi, kulturális és gazdasági jelleget viselő tartományok, a szigeteken levő területek és a regionális történeti egységet alkotó tartományok. Ezenkívül nemzeti érdekből a parlament engedélyezheti az autonómia kialakítását a fenti feltételeknek meg nem felelő területi egységeknek is.¹⁰ Látható tehát, hogy még az autonómiára jogosult területeket sem konkrétan, taxatív módon határozza meg az alkotmány, hanem néhány kritériumot szabva szabad utat enged a közösségek önszerveződésének.

⁶ Charles E. Ehrlich: Ethno-cultural minorities and federal constitutionalism. Is Spain instructive? *Southern Illinois University Law Journal* Vol. 24, 2000. www.law.sin.edu

⁷ Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája – Initial periodical report submitted by Spain to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Art. 15. of the Charter Strasbourg, 23. Sept. 2002. www.coe.int

⁸ Charles E. Ehrlich: uo.

⁹ Asbjörn Eide: Az állam területi integritása, kisebbségvédelem és autonómia. (ford.: Szilágyi István) *Comitatus. Önkormányzati Szemle* 1998. január VIII. évf. 1. sz. – http://vp.hu/comit/c9801/h_allam.html

¹⁰ Constitution of Spain Art. 143–144.

A státútumok az autonóm közösségek alaptörvényei, amelyeket az állam jogrendjének szerves részeként ismer el.¹¹ Az alaptörvények tervezetét az önkormányzatiság elnyerésére törekvő terület képviselőinek és szenátorainak gyűlése dolgozza ki, és a parlament ratifikálja a végleges szöveget.¹² Így az egyes régiók autonómia-státútumai hasonlóságuk ellenére sem egyformák, nem azonos hatásköröket tartalmaznak. Így például hat régióban a kasztíliai mellett egy másik nyelv is hivatalos nyelv, vagy Baszkföldön, Katalóniában és Navarrában önálló rendőrségi szervezetet hoztak létre. Az alaptörvények közötti különbségek elé egyetlen korlátot állít az alkotmány: nem szolgálhatnak gazdasági vagy társadalmi privilégiumok alapjául.¹³

Eide kategorizálását alapul véve tehát *az igen széles körű autonómia ellenére sem föderációról, hanem az államon belüli regionális autonómiákról van szó.* Ez az értelmezés (azaz az autonómiák gyakorlati megvalósulása) összhangban van az Alkotmány fent hivatkozott 2. cikkével is, amely szerint *a spanyol alkotmány a nemzeti szuverenitás egységén alapszik, amely az egész spanyol nemzet közös alapja.* Ennek szellemében az alkotmány – az állam egységének védelmében – kifejezetten tiltja az autonóm közösségek föderációját. A régiók együttműködése is csupán bizonyos feltételek mellett, meghatározott esetekben lehetséges.¹⁴

Fontos azonban kiemelni, hogy *ezen autonómiák – bár létrejöttükben kétségkívül kulcsfontosságú a nemzetiségi, nyelvi-kulturális, történelmi tényező – nem személyi elven, etnikai alapon szerveződnek, hanem nemzetiségi hovatartozástól függetlenül az adott terület lakosságának közössége a belső önrendelkezés anyja.* Olyan ez, mintha létrejönne egy, az állam egészéhez képest fordított nemzetiségi arányokkal rendelkező mini-állam, ahol a lakosság demokratikus szabályok szerint dönt a hatáskörébe utalt kérdésekben. A döntések kisebbségi érdekeket preferáló volta így a demokratikus döntéshozatal lényegéből adódik. Ezt erősíti Scotini azon megállapítása,¹⁵ miszerint a kisebbségi autonómiák (különösen Katalónia) identitása nem etnikai alapokon nyugszik, hanem inkább területi, polgári alapú, azaz nyitva áll minden állampolgár előtt, nyelvétől, kultúrájától, születési helyétől függetlenül. Jordi Pujol, aki 1980 óta megszakítás nélkül a katalán kormány elnöke, a következőket mondta: „Katalán minden ember, aki Katalóniában él és dolgozik, és katalán akar lenni.”¹⁶ Mindezeket egybevetve *a spanyol modell igen speciális abból a szempontból, hogy kultúrnemzeti motiváció eredményeképpen nagyrészt politikai nemzet modellező autonóm régiók jöttek létre az egységes állam területén.*

A hatáskörök megoszlása a központi állam és az autonóm régiók között

Alkotmány keretszabályokat tartalmaz hatáskörök megoszlására nézve. Azaz felsorolja egyrészt *azon hatásköröket, amelyeket az autonóm közösségek választásuk szerint gyakorolhatnak, ezek között felsorol teljesen önállóan gyakorolható, illetve megosztott hatáskö-*

¹¹ Constitution of Spain Art. 147.

¹² Constitution of Spain Art. 146.

¹³ Constitution of Spain Art. 138.

¹⁴ Constitution of Spain Art. 145.

¹⁵ Pau Puig i Scotini: uo.

¹⁶ Idézi: Éltető Andrea – Hercsuth Andrea: Katalónia modernizációja. *Magyar Tudomány* 2003/6. – www.matud.ujf.hu

*röket.*¹⁷ Önállóan gyakorolható hatáskörök többek között az autonóm terület belső intézményeinek, „államszervezetének” meghatározása, területszervezési kérdések, kulturális, sporttal és egészségüggyel kapcsolatos kérdések. Megosztott hatáskörbe tartozik például az a jogosultság, hogy az autonóm közösségek gazdasági fejlődésük érdekében intézkedéseket hozzanak – összhangban a nemzeti gazdaságpolitikai célkitűzésekkel. Összesen 22, az autonóm közösségek által gyakorolható hatáskört nevesít az alkotmány.

Felsorol továbbá 32 *kizárólagos állami hatáskört*,¹⁸ ide tartoznak például az állampolgársági, menekültügyi, külügyi, hadügyi, igazságszolgáltatási kérdések. Mindazon hatáskörök, amelyeket az alkotmány nem utal kizárólagos állami kompetenciába az autonóm közösségeket illetik meg statútumaik módosítása alapján.¹⁹ Azonban valamennyi olyan hatáskör, amelyet a statútum nem utal kifejezetten az autonóm közösségek hatáskörébe, az államot illeti. Az állam joga pedig minden esetben az autonóm szabályozások mögöttes jogaként van jelen.²⁰

Az alkotmány *a hatáskörök elosztását finomító további szabályokat* is tartalmaz.²¹ Így a nemzeti parlament kizárólagos állami hatáskörbe tartozó kérdésekben felhatalmazhat egy vagy több autonóm közösséget arra, hogy az állami törvények keretei között saját törvényeket hozzon. E törvények a nemzeti parlament ellenőrzése alá esnek. Ezenkívül az állam átruházhatja az autonóm közösségekre néhány olyan hatáskör gyakorlását is, amelyek természetüknél fogva átruházhatók. Ilyen esetben az átruházásról szóló organikus törvénynek minden esetben tartalmaznia kell a feladat ellátásához szükséges anyagi eszközök átruházását, illetve az állami ellenőrzés gyakorlásának módját. További hatáskör-elosztáshoz kapcsolódó rendelkezés, hogy az állam közérdekből hozhat olyan törvényeket, amelyek rendező elveket tartalmaznak az autonóm közösségek normatív szabályainak összehangolására.

Az autonóm közösségek belső szervezete, intézményrendszere

Ahogy azt a fentiekben láthattuk, az autonóm régiók hatáskörébe tartozik belső szervezeteik meghatározása is. Ez statútumukban történik, az alkotmányban meghatározott keretek között.²² A 17 közösség politikai rendszere parlamentáris képviseleti rendszer. Fő szerveik a Törvényhozó Gyűlés, a Kormányzó tanács, az Elnök és a Főtörvényszék. E szervek főbb jellemzői a következők:²³

Törvényhozó testülete valamennyi közösségnek van – létszámuk 33 főtől (Rioja) 135 főig terjed.²⁴ E testületek funkciója kettős: a saját autonóm kormányhoz, illetve az állam

¹⁷ Constitution of Spain Art. 148.

¹⁸ Constitution of Spain Art. 149.

¹⁹ Constitution of Spain Art. 148.(2), Art. 149.(3)

²⁰ Constitution of Spain Art. 149.(3)

²¹ Constitution of Spain Art. 150.

²² Constitution of Spain Art. 152.

²³ Sipos Katalin: *A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország)* MTA Állam- és jogtudományi Intézet, Budapest 1993. 40 p. Hivatkozik rá: Gerencsér Balázs – Juhász Albin: uo. 91. p.

²⁴ Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája – Initial periodical report submitted by Spain to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Art. 15. of the Charter Strasbourg, 23. Sept. 2002. www.coe.int

szerveihez egyaránt kapcsolódnak. Hatáskörükbe tartozik a törvényhozás, a kormány ellenőrzése, illetve a kormány elnökének megválasztása.

A Törvényhozó Gyűlés által megválasztott Elnököt az uralkodó nevezi ki. Szerepe a következő: egyrészt az autonóm közösség első számú közjogi méltósága, másrészt az állam képviselője az adott régióban. Ő nevezi ki és hívja vissza a Kormányzó Tanács tagjait, fellettük hierarchikus irányítási jogkört gyakorol.

A Kormányzó Tanács tagjai a minisztériumok vezetői. E szerv határozza meg az autonóm közösség által követendő politika irányvonalait, valamint törvényjavaslatokat terjeszt be. Szinte valamennyi autonóm közösségben van ún. helyi minisztérium, amely a pénzügyekre, a helyi közösségekkel fenntartott kapcsolatokra vonatkozó hatásköröket gyakorol.

Bár az alkotmány előírja Főtörvényszék felállítását, az egyes státútumok ritkán tesznek róla említést, nem tartalmazzák eljárási szabályait. E szerv feladatai közé tartozna a Kormányzó tanács, illetve a közigazgatás ellenőrzése.

Az autonóm testületek többségének a fentiekén kívül egyéb szervei is vannak, így például Ombudsman és Gazdasági és Szociális Ügyekért Felelős Tanács.²⁵ Az autonóm területek jelentős saját közigazgatási apparátussal rendelkeznek. A közigazgatásra fordított közkiadások 28,2%-át az autonóm tartományok adminisztrációjának költségei teszik ki. (58,7% az állami közigazgatás, 13,1% helyi önkormányzatok költsége.) A közigazgatás alkalmazottainak 47,8%-a²⁶ az autonóm tartományok igazgatásában működik.

Nyelvi kérdés

A hatályos szabályozás kialakításához vezető folyamat egyik fő mozgatórugója a 19. századi romanticizmus és nacionalizmus volt, amelynek központi értékeiként a nemzeti nyelv, illetve kultúra szerepelt. Puskás Tünde szerint „az európaiak jelentős hányada a nyelvet nem csupán a kommunikáció eszközeként használja, hanem az etnikai csoportok közti különbségek legfontosabb jelképét is a nyelvben véli felfedezni”. A 19. századtól kezdve a nyelv mint az etnikai csoportok azonosságtudatának központi értéke egyre inkább előtérbe került. „A nyelvi identitás és a nyelvhasználat kérdéseinek nagymértékű egymásra hatása Európa számos nemzetállamában azt eredményezte, hogy a nyelv az etnonacionalisa mobilizáció és az egyes politikai és etnolingvisztikai csoportok közti hatalmi harcok eszközévé vált.”²⁷ Így az egységesítő, centralisztikus törekvések egyik legkézenfekvőbb eszköze volt a kisebbségi nyelv használatának tiltása, a legszűkebb magán-szférára való visszaszorítása. Franco például még az iskolai szünetekben is megtiltotta a baszk nyelv használatát.²⁸ Így a spanyolországi nemzetiségek követeléseiben is központi szerepet játszott a nyelvi jogok követelése, és gyakorlati jelentősége mellett máig szimbolikus jelentőséggel bír a nyelvhasználat kérdése.

A spanyol alkotmány rögzíti, hogy a kasztíliai az állam hivatalos nyelve, amelyet minden spanyolnak kötelessége ismerni és jogában áll használni. Lehetővé teszi azonban, hogy az egyes autonóm közösségek státútumai a spanyol mellett más nyelveket is hivatalos nyelvvé nyilvánítsanak. Előírja, hogy a különféle spanyol nyelveket a kulturális örökség részeként speciális védelemben kell részesíteni.²⁹

²⁵ Uo.

²⁶ Uo.

²⁷ Puskás Tünde: uo.

²⁸ Gerencsér Balázs – Juhász Albin: uo. 97 p.

²⁹ Constitution of Spain Art. 3.

Hat közösség élt az Alkotmány által biztosított lehetőséggel, és tett hivatalos nyelvét a kasztíliai mellett más nyelvet is: így Baszkföldön és Navarrában a baszk (euskera), Katalóniában és a Baleári Szigeteken a katalán, Galíciában a galíciai, Valenciában a valenciai is hivatalos nyelvek. E közösségeknek külön nyelvtörvényeik is vannak a hivatalos nyelvek használatának szabályozására, ezeket 1982 és 1986 között fogadták el, Katalónia azonban 1998-ban új törvényt fogadott el.

A központi és közösségi nyelvhasználati szabályok azonban mindkét oldalról kritika tárgyát képezhetik. Egyrészt – az autonóm közösségek számára nem feltétlenül kielégítő a fent idézett alkotmányos szabályozás, amely a nyelvi pluralizmus elismerése mellett a kasztíliai nyelvet teszi meg a hatóságok és állampolgárok közötti kommunikáció bevett nyelvének, az állam egyetlen hivatalos nyelvének.³⁰ Másrészt viszont a kisebbségi autonómiák területi jellegével, lakosságának nemzetiségi szempontból nem teljesen homogén voltával kapcsolatosan is adódhatnak problémák. Így például Katalónia statútuma kimondja,³¹ hogy Katalónia nyelve a katalán, amely a spanyol nyelvvel együtt hivatalos nyelv. A katalán kormány kötelessége mindkét nyelv hivatalos és nem hivatalos használatát, valamint a két nyelv teljes egyenlőségét biztosítani. Ezzel szemben az 1998-as katalán nyelvtörvény kimondja többek között, hogy az oktatás nyelve az oktatás minden szintjén a katalán, ez az általában használatos nyelv a tanítás, illetve a kapcsolódó adminisztratív tevékenységek során. Az alapfokú oktatásban (kizárólag ott!) mindkét nyelv használata egyaránt lehetséges, a tankötelezettség végére mindkét nyelv ismerete kötelező. E szabályok láthatóan némiképp a katalán nyelvet preferálják a kasztíliaival szemben. Katalóniát az a szemrehányás is éri, hogy korlátozza a spanyol nyelv használatát a katalán kormány hivatalos dokumentumaiban. Mivel Katalónia lakosainak egyharmada nem katalán nemzetiségű, hanem más régiókból bevándorolt személy, ez a kérdés nem csupán elméleti jelentőségű.³²

A katalánok azonban teljesen más irányból közelítik meg e problémát, az ő értelmezésükben e szabályok lehetőséget biztosítanak a bevándorlóknak nyelvük elsajátítására, és a társadalmi megosztottság elkerülése érdekében mindenki számára mindkét nyelv ismeretét biztosítani kívánják.³³ Scotini szerint a „szimmetrikus kétnyelvűség” érvényesül – azaz a katalán anyanyelvűek a kasztíliai anyanyelvűekkel azonos egyéni nyelvi jogokkal rendelkeznek, legalábbis elméleti szinten. Megítélése szerint ez a teória inkább a katalán anyanyelvűek rovására csorbul – a Franco-rezsim következtében nem mindenhol lehet ténylegesen elboldogulni katalán nyelven. Így a katalán nyelvpolitika célja a katalán nyelv ismeretének és közéleti használatának általánossá tétele.

A spanyol rendszer árnyoldalai

Az 1978-as spanyol alkotmány révén kialakult rendszer létrehozására, ahogy azt a fentiekben láthattuk, nagyrészt történelmi szükségszerűségből került sor. Emiatt az a kritika érheti, hogy az alkotmányos szabályozás – különösen a hatáskörök elosztása tekintetében – nem egyértelmű, gyakorlatilag továbbra is inkább *politikai kompromisszumok*, mint a jogi szabályozás működteti a rendszert. Az ellentmondások és megválaszolatlan kérdések azonban egyértelmű, stabil szabályozást tennének szükségessé.³⁴

³⁰ Gerencsér Balázs – Juhász Albin: uo. 93. p.

³¹ Hivatkozik rá: Gerencsér Balázs – Juhász Albin: uo. 93. p.

³² Charles E. Ehrlich: uo.

³³ Pau Puig i Scotini: uo.

³⁴ Charles E. Ehrlich: uo.

Nincs megfelelően megoldva az autonóm közösségek hatékony *részvétele az állami, központi törvényhozásban, akaratképzésben*. A spanyol parlamentben való részvételt a szenátusban való garantált tagság révén kívánja rendezni az alkotmány.³⁵ Előírja, hogy minden autonóm közösség egy-egy szenátort választ a szenátusba, illetve további egy-egy főt a területén élő minden egy millió lakos után. A szenátorokat a státútum előírásai-val összhangban a Törvényhozó Testület választja meg.³⁶ Ezzel kapcsolatosan a probléma az, hogy maga a szenátus is igen gyenge pozícióval rendelkezik a spanyol törvényhozásban.³⁷ A régióknak tehát más módon kell befolyást szerezniük a központi kormányzatra. Mivel a spanyol választási rendszer igen arányos, azaz nagy teret biztosít a pártoknak, a katalán nacionalista koalíció (Convergence and Union) általában bekerül a spanyol parlament alsóházába.³⁸

Az utóbbi időkig komoly gondot jelentett a *pénzügyi autonómia* hiánya az autonóm közösségekben. Az autonóm közösségek forrásai a következők: állami adókból a rendelkezésre juttatott összegek, saját adók, illetékek, központi költségvetési hozzájárulások, tulajdonuk hasznosításából származó bevételek, hitelügyletekből származó pénzügyi összegek.³⁹ 1993-tól kezdve az állam növelte az autonóm közösségek részesedését a helyben beszedett személyi jövedelemadókból.⁴⁰

A spanyol rendszer „szépséghibájaként” jelenik meg a baszkkérdés. A *baszk szeparatizmus* gyakorlatilag mindazon elveket cáfolni látszik, amelyeken a spanyol rendszer, így például a katalán autonómia nyugszik. Daniel Conversi⁴¹ e jelenség okát a baszk, illetve katalán nacionalizmus gyökeresen eltérő voltában látja. Szerinte a katalán nacionalizmus elkülönült nyelvi és kulturális identitásra épül, ezek magas szintje biztos alapot teremt a kasztíliai asszimilációs hatásokkal szemben. A baszk nacionalizmus viszont szegényes irodalmi és művészeti hagyományokon alapszik, kialakulásában az állami centralizációtól való félelem játszott döntő szerepet, így inkább erőszak-alapú politikát valósít meg. Amíg a katalán nacionalizmus inkább befogadó, a baszk nacionalizmus nem teszi lehetővé a pozitív alapú önmeghatározást, így kirekesztő jellegű lesz. Amíg a katalánok alapvetően regionális autonómiára törekedtek, a baszk mozgalmaknál kezdettől fogva hangsúlyosan voltak jelen szeparatista törekvések is.

Az ETA („Euskadi Ta Askatasume”, jelentése „Euskadi és szabadság”) 1959-ben alakult. Önmeghatározása szerint „illegális forradalmi szervezet, amely három fronton küzd: kulturális, politikai és katonai fronton.”⁴² Egészen 1968-ig támadásai nem irányultak személyek ellen, a politikával semmilyen kapcsolatban nem álló személyek pedig először 1978-ban, az alkotmányozási folyamat időszakában estek áldozatul az ETA támadásának. Fontos azonban látni azt, hogy az ETA mint a baszk szeparatizmus hirdetője

³⁵ Constitution of Spain Art. 69.

³⁶ Charles E. Ehrlich

³⁷ Charles E. Ehrlich: uo., Pau Puig i Scotini: uo.

³⁸ Charles E. Ehrlich: uo.

³⁹ Constitution of Spain Art. 157.

⁴⁰ Pau Puig i Scotini: uo.

⁴¹ Pap András László: Baszkok, katalánok, spanyolok, óibér kultúra és identitás. Daniel Conversi könyvének ismertetése. (Daniel Conversi: *The Basques, the Catalans and Spain: Alternative routes to nationalist mobilisation*. London Hurst 1997) *Külpolitika (Foreign Affairs)* 1998/4. 107–111. p.

⁴² Idézi: Gerencsér Balázs – Juhász Albin: uo. 98. p.

kisebbségben van a baszk közvélemény egésze vonatkozásában. Franco halálát követően a Baszk Nacionalista Párt nyíltan elhatárolódott a terrorszervezettől, a felelős politikai erők megelégedtek a területi autonómia írott jogszabályokon alapuló biztosításával. Baszkföldön a megkérdezettek csupán 15%-a állt ki a teljes függetlenség mellett.⁴³ Azaz a baszk szeparatizmus egy igen hangsúlyos, de számszerűleg mégis marginális kisebbség törekvése, amellyel szembe kell nézni, azonban Baszkföld egészét azonosítani vele nem szabad. *Conversi* megállapításai pedig szintén e kisebbségben levő törekvésre adnak magyarázatot.

A cigány kisebbség Spanyolországban

A spanyol „sikertörténet” taglalása során míg általában az autonóm közösségek nagy hangsúlyt kapnak, nem sok szó esik a cigány kisebbségről. Így van ez annak ellenére, hogy az *Európai Unió talán legnagyobb lélekszámú roma népessége* él Spanyolországban. A romák becsült létszáma – mivel a regisztrációt a magyar szabályozáshoz hasonlóan a spanyol alkotmány is tiltja – szociológiai kutatások alapján 630 847 fő,⁴⁴ azaz a teljes népesség 1,58%-át alkotják. Nem kormányzati becslések azonban ennél is magasabbra, 800 ezer fő fölé teszik a spanyolországi romák lélekszámát.⁴⁵ A roma kisebbség a 15. század óta van jelen Spanyolországban, az ország egész területén, valamennyi autonóm közösségben szétszórvva élnek. A legtöbben, becslések szerint 45%-uk Andalúziában él, ezenkívül nagyobb számban vannak jelen Andalúziában és Murciában, illetve a nagyobb városokban, mint Madrid, Barcelona, Sevilla, Granada vagy Zaragoza.⁴⁶

A spanyolországi cigány kisebbség igen heterogén, különböző közösségekből és eltérő képzettségű és életvitelű személyekből tevődik össze. Ami viszont közös vonásuk, az az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottságának (ECRI) megállapítása szerint a többségi nemzettől (nemzetektől) elszenvedett diszkrimináció, marginalizáció és kirekesztettség az élet szinte valamennyi területén.⁴⁷ Így különösen problémát jelent az, hogy a 14 éven felüli gyerekek 70%-a kiesett a kötelező oktatási rendszerből. A lányok körében ez az arány 90%-os. A totális, illetve funkcionális analfabéták aránya a roma népesség körében sokkal magasabb, mint a lakosság egészét tekintve. Nagyon kevés roma jut el egyetemre. E jelenségek okait az ECRI egyrészt a roma családoknak az oktatási rendszerből való különféle okokra visszavezethető idegenkedésében, másrészt – és ennek kiváltójaként – a diszkriminációban, illetve a kedvezőtlen szelekciós kritériumok alkalmazásában látja. Felhívja továbbá a figyelmet arra a jelenségre is, hogy a romák gyakran bizonyos iskolákban koncentrálnak.

A roma népesség foglalkoztatottsága sem azonos a népesség egészének mutatóival – még mindig szokatlan az állandó munkahely, illetve különösen az alkalmazotti státus. A

⁴³ Gerencsér Balázs – Juhász Albin: uo. 100. p.

⁴⁴ Report submitted by Spain pursuant to Article 25. Par.1. of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (december 2000) www.coe.int

⁴⁵ ECRI Second report on Spain adopted on 13. December 2002 and made public on 8. July 2003. www.ecri.coe

⁴⁶ Report submitted by Spain pursuant to Article 25. Par.1. of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (december 2000) www.coe.int

⁴⁷ ECRI Second report on Spain adopted on 13. December 2002 and made public on 8. July 2003. www.ecri.coe

leggyakrabban (50–80%) házalással, kereskedelemmel, alkalmi munkákkal foglalkoznak, körülbelül 10–16%-uk van alkalmazotti státusban.⁴⁸ Ezzel kapcsolatban az ECRI ismét a széles körű előítéltelességre és diszkriminációra hívja fel a figyelmet.

Lakóhelyi kirekesztettség is sújtja a Spanyolországban élő romákat, nagyrészt lepusztult, külvárosi részekben, rendkívül rossz körülmények között élnek. Ezzel szoros összefüggésben, illetve az egészségügyben is tapasztalható diszkrimináció okán a roma népesség egészségügyi mutatói is jóval rosszabbak az átlagosnál.

Spanyolországban a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény végrehajtása kapcsán készített országjelentése⁴⁹ szerint a legkevésbé népszerű kisebbsége a cigányság. Az ECRI pedig aggodalmait fejezte ki a roma személyeket esetenként érő rasszista motivációjú erőszakos cselekmények miatt.

A spanyol kormány már 1985-ben elfogadott egy a roma közösségek helyzetének javítására irányuló tervet,⁵⁰ ennek megvalósítására 1989-től kezdődően a központi költségvetés elkülönült keretet is tartalmaz. A terv céljai az életminőség fejlesztése, a szociális jóléti juttatásokhoz történő egyenlő hozzáférés biztosítása, a közéletben való részvétel elősegítése, a romák önszerveződésének megerősítése, valamint a rasszista megnyilvánulások elleni küzdelem. A spanyol kormány erőfeszítéseinek tekintetbevételével az ECRI felhívja Spanyolország figyelmét arra, hogy a jelenlegi intézkedések nem elegendők, illetve önmagukban nem célravezetők. A tervek, cselekvések hatékonysága érdekében elkerülhetetlen a roma közösségekkel való szoros együttműködés tényleges igényeik megismerése érdekében. Ezenkívül az ECRI azt a hiányosságot is Spanyolország terhére rója, hogy *nincs koherens jogi szabályozás a romák kultúrájának, hagyományainak és nyelvének védelmére, politikai és közéleti jelenlétük biztosítására.*

Látható tehát, hogy még a legtökéletesebb, plurális rendszer sem feltétlenül alkalmas arra, hogy az érdekeik érvényesítésére nem vagy csupán alig képes közösségeknek pusztán az igazságosság, illetve szolidaritás eszméjétől vezérelve egyenlő jogokat és esélyeket teremtsen. Az alapvetően kisebbségbarát és a nemzetiségek belső önrendelkezési jogát a legmesszebbmenőkig elismerő spanyol rendszer több szempontból valóban példátértékű lehet más államok számára is. Az eredmény szempontjából a motívumok különbözőek, a roma kisebbség vonatkozásában mégis van jelentőségük. Érdekérvényesítő képességeinek gyengesége következtében a roma kisebbség továbbra is a többség jóindulatára, illetve a nemzetközi fórumok közbenjárására hagyatkozhat csupán. Így nem valószínű, hogy a közeljövőben hatékony intézkedések valósulnak meg a roma kultúra és nyelv védelmében Spanyolországban.

Felhasznált irodalom

Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések)*. Budapest, 2001 www.hhrf.org
 ECRI Second report on Spain. Adopted on 13. December 2002 and made public on 8. July 2003. www.ecri.coe

⁴⁸ Report submitted by Spain pursuant to Article 25. Par. 1. of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (December 2000) www.coe.int

⁴⁹ Report submitted by Spain pursuant to Article 25. Par. 1. of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (December 2000) www.coe.int

⁵⁰ Parliamentary Bill of 3. Oct. 1985 on a Roma Development Plan

- Report submitted by Spain pursuant to Article 25. Par.1. of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (december 2000) www.coe.int
- Charles E. Ehrlich: Ethno-cultural minorities and federal constitutionalism. Is Spain instructive? *Southern Illinois University Law Journal* Vol. 24, 2000 www.law.sin.edu
- Asbjörn Eide: Az állam területi integritása, kisebbségvédelem és autonómia. (Ford.: Szilágyi István) *Comitatus. Önkormányzati Szemle* 1998. január VIII. évf. 1. sz. – http://vp.hu/comit/c9801/h_allam.html
- Éltető Andrea – Hercsuth Andrea: Katalónia modernizációja. *Magyar Tudomány* 2003/6 – www.matud.iif.hu
- Nagy Levente: A nacionalizmus természetrajza. *Kisebbségkutatás* 2001/1. 69–84. p.
- Pap András László: Baszkok, katalánok, spanyolok, óibér kultúra és identitás. Daniel Conversi könyvének ismertetése. (Daniel Conversi: *The Basques, the Catalans and Spain: Alternative routes to nationalist mobilisation*. London Hurst 1997) *Külpolitika (Foreign Affairs)* 1998/4. 107–111. p.
- Puskás Tünde: Nyelv, identitás és nyelvpolitika Európában. *Fórum Társadalomtudományi Szemle. A szlovákiai magyar tudományos műhelyek folyóirata*. II. évf. 2000/1
- Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája – Initial periodical report submitted by Spain to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Art. 15. of the Charter Strasbourg, 23. Sept. 2002 www.coe.int
- Report submitted by Spain pursuant to Article 25. Par.1. of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (december 2000) www.coe.int
- Pau Puig i Scotini: *Paper presented at the Seminar „Representation of Minority Interests and Participation of Minorities in the Decision-Making Process” organised by the Office of the Parliamentary Commissioner for the Rights of National and Ethnic Minorities*. Budapest 1999, (Kézirat).