

Michał Zbigniew Dankowski¹

Geneza i konstytucyjne podstawy prawnoustrojowe autonomii baskijskiej

Słowa kluczowe: Hiszpania, Kraj Basków, ETA, autonomia, Konstytucja Hiszpanii, Statut autonomiczny

Keywords: Spain, Basque Country, ETA, autonomy, Spanish Constitution, Statute of Autonomy

Streszczenie

Hiszpania według Konstytucji z 1978 r. jest państwem unitarnym, choć jest administracyjnie podzielona na regiony autonomiczne. Duże aspiracje autonomiczne ma Kraj Basków. Przez lata koegzystencji w większych organizmach państwowych Baskowie posiadali względną samodzielność i uzyskali liczne prawa i przywileje – *fueros*. Pomimo czasowego ograniczenia lub częściowego zniesienia w XIX w. oraz w dobie dyktatury Francisco Franco Konstytucja Hiszpanii uwzględniła autonomiczne ambicje Basków, respektując ich odrębność także w dziedzinie prawa, przywracając *fueros* zaktualizowane, dopasowane do obecnej sytuacji państwa. Baskonia posiada w niektórych kwestiach szerszą autonomię niż inne regiony Hiszpanii, co znajduje swoje odzwierciedlenie w Statucie autonomicznym Kraju Basków. Społeczeństwo baskijskie w przeważającej mierze akceptuje obecny stan politycznego posiadania autonomii uregulowany Konstytucją oraz Statutem autonomicznym. Skutkowało to m.in. częściowym społecznym niezadowoleniem wobec planu zmodernizowania Statutu Autonomicznego, a także przede wszystkim zmarginalizowanie organizacji terrorystycznej ETA.

¹ Autor jest doktorem nauk prawnych, wykładowcą w Instytucie Filologii Romańskiej Uniwersytetu Gdańskiego. E-mail: m.dankowski@vp.pl.

Summary

The origin and constitutional basis of the Basque Autonomy

Spain is a unitary state according the Constitution of 1978, although it is administratively divided into autonomous regions. Basque Country has large autonomous aspirations. Over the years, coexistence in larger state organisms, the Basques had relative autonomy and obtained many rights and privileges named *fueros*. Despite the temporary restriction or partial repeal during the nineteenth century and in the dictatorship era of Francisco Franco, the Spanish Constitution took into account the ambitions of the Basques respecting their individuality also in the field of restoring *fueros*, updated to the current situation of the state. Basque Country has in some fields greater autonomy than other regions of Spain, which is reflected in the Statute of the Autonomy. The Basque society largely accepts current conditions of the autonomy regulated by the Constitution and the Statute of the Autonomy. This resulted in, among others, partial social discontent against the plan to modernize the Statute of Autonomy, and most of all, marginalized terrorist organization ETA.

✱

I.

Niemal cztery dekady minęły od śmierci generała Francisco Franco, końca okresu dyktatury i przejścia Hiszpanii na drogę demokracji. Miniony czas pomimo początkowych zawirowań (nieudany wojskowy zamach stanu z 1981 r.) przyniósł Hiszpanii wiele zmian, kierując państwo w stronę pełnej demokratyzacji. Wstąpienie do wojskowego Paktu Północnoatlantyckiego NATO (1982 r.), do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1986 r.) spowodował otwarcie państwa na Europę i świat. Życie polityczne Hiszpanii stało się odmienne niż w czasach dyktatury, kiedy obowiązywał system monopartyjny, gdzie jedyną legalną partią była *Falanga*, a „frankiści optowali za »jednością organiczną« społeczeństwa i wspólnoty narodowej”². Hiszpania wkroczyła w system wielopartyjny z wolnymi wyborami i różnorodnymi

² E. Górski, *O demokracji w Hiszpanii (1975–1995)*, Warszawa 1997, s. 11. Zobacz też szerzej: T. Moldawa, *Ewolucja ustroju politycznego Hiszpanii współczesnej*, Warszawa 1976.

ugrupowaniami: od partii komunistycznych aż po skrajną prawicę i regionalne partie nacjonalistyczne, które z wielką siłą uwidoczniły niehomogeniczność narodową państwa.

Większość problemów gospodarczych i kulturalnych udało się rozwiązać, wieńcząc je sukcesem, natomiast do czasów współczesnych najgłębiej nurtującym zagadnieniem jest sprawa regionów i ich powiązań z resztą kraju. Choć w teorii Hiszpania jest państwem unitarnym, to posiada wyraźne cechy państwa federalnego. W związku z powyższym należy przyjąć, że Hiszpania zajmuje stanowisko pośrednie między unitaryzmem a federalizmem, co zwykło się nazywać w piśmiennictwie państwem regionalnym³. Decydujące znaczenie dla takiego charakteru państwa ma kwestia centralizacji, węższa niż w przypadku państwa unitarnego (a takim była Hiszpania doby Franco), szersza jednak niż w przypadku federacji. Kompromisowe rozstrzygnięcie kwestii charakteru państwa w zakresie polityki regionalnej po transformacji ustrojowej spowodowało tarcia na linii: władza centralna – regiony. „Zagadnienie separatystycznych ambicji samostanowienia zostało rozstrzygnięte jedynie częściowo (...). Błędy popełnione na wstępie przejścia do demokracji mszczą się nawet po kilkunastu latach”⁴. Nakreślenie przyszłości Hiszpanii przez pryzmat polityki regionalnej jest zadaniem trudnym, a postawione prognozy mogą zostać zweryfikowane w niedalekiej przyszłości, w związku z potencjalnymi zmianami społeczno-politycznymi.

Hiszpania, państwo wielonarodowe, różnokulturowe i posiadające wielką ilość grup etnicznych, jest krajem, gdzie sprzeczne interesy między „centralą” a „terenem” są najbardziej uwidocznione w Europie. Władza centralna od czasu zjednoczenia Hiszpanii nieustannie próbowała ujarzmić poszczególne regiony, gdzie dążenia do samodzielności wzmagały się regularnie. Aspiracje wyzwolenicze, czy jedynie autonomiczne, w zależności od okoliczności, poszczególnych regionów stawały się groźne dla integralności państwa. Najtrudniejsze do zdławienia przez władzę centralną były wybuchy sympatii nacjonalistycznych w Kraju Basków.

³ Idea powstania hiszpańskiego państwa regionalnego łączącego cechy unitaryzmu i federalizmu ma swoje źródło już w czasach II Republiki (1931–1936). Szerzej na ten temat por.: A. Sroka, *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008, passim, przede wszystkim zaś na temat państwa regionalnego: s. 33–39.

⁴ R. Pankowski, *Hiszpańska droga*, „Więź” 1997, nr 3, s. 58.

II.

Kraj Basków (Baskonia), z hiszpańskiego *Pais Vasco* (*Vascognadas*), z baskijskiego *Ezkaudi*, jest regionem położonym na środkowym, północnym wybrzeżu Hiszpanii, nad Zatoką Biskajską, o powierzchni 7,621 km² i ludności niespełna 2,2 miliona mieszkańców⁵. W skład regionu wchodzi trzy prowincje: Álava, której stolicą jest Vitoria; Gúipuzcoa, z miastem stołecznym prowincji San Sebastián, jednym z ważniejszych portów hiszpańskich, 20 kilometrów od granicy francuskiej (również i za Pirenejami żyją Baskowie we francuskiej Gaskonii), oraz Vizcaya, gdzie stolicą jest największe miasto regionu, będące jednym z najbardziej znaczących w Hiszpanii – Bilbao.

Baskowie są najdawniej osiadłym ludem na Półwyspie Iberyjskim (przypuszcza się, że ich historia sięga ok. 900 r. p.n.e.). Ich pochodzenie nie zostało dotychczas dogłębnie zbadane, wiadomo jednak, że nie należą do grup indoeuropejskich. W czasach Imperium Rzymskiego, pomimo opowania przez Rzymian całego półwyspu, Baskowie nie ulegli wpływowi romanizacji. Schrytianizowani zostali w VIII–IX w. W XI w. zostali podporządkowani przez Nawarrę, następnie przez Kastylię. Do XIX w. posiadali pewną niezależność (tzw. *régimen foral*), przejawiającą się w zachowaniu tradycyjnych praw, w zakresie przede wszystkim prawa prywatnego i przywilejów otrzymanych począwszy od średniowiecza oraz autonomii politycznej w ramach zjednoczonego Królestwa Hiszpanii. Po rozpoczęciu tzw. Wojen karlistowskich (1833–1876) Baskowie poparli liberałów za cenę zachowania tradycyjnych przywilejów, co znalazło potwierdzenie w wydanej w 1839 r. *Ley Confirmatoria de los Fueros*. W kolejnych latach burzliwych sporów i konfliktów militarnych większość Basków popierała jednak tradycjonalistów – karlistów, którzy przegrali walkę o sukcesję na tronie hiszpańskim dla swego kandydata – Don Carlosa (tzw. Karol V). W efekcie sprowadziło to sankcję na Kraj Basków w postaci anulowania *fueros* w 1876 r.⁶

⁵ Dane według Narodowego Instytutu Statystycznego Hiszpanii (INE) na dzień 1 stycznia 2013 r., <http://www.ine.es> (18.04.2015).

⁶ T. Miłkowski, P. Machcewicz, *Historia Hiszpanii*, Wrocław 2009, s. 18–19 i n.; J.M. Portillo Valdés, *Las ideologías de foralidad (1808–1876)*, [w:] *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808–2008)*, red. L. Castells, A. Cajal, Madrid 2009, s. 60–71.

Masowa emigracja Basków i równoczesny napływ ludności rdzennie hiszpańskiej spowodowany wojnami oraz nasilającą się industrializacją kraju spowodował zbliżenie z Kościołem katolickim oraz powstanie silnego ruchu narodowego. Główną rolę w ruchu narodowym zaczęła odgrywać Baskijska Partia Nacjonalistyczna, z hiszpańskiego *Partido Nacionalista Vasco* (PNV), dążąca do odzyskania autonomii.

W czasach II Republiki (1931–1939) podjęto dwie próby wprowadzenia statutów autonomicznych dla Kraju Basków. W dobie wojny domowej w 1936 r. na mocy tzw. Statutu autonomicznego Kraju Basków Baskonia została uznana za region autonomiczny w ramach republiki. Do autonomii przystąpiły jedynie prowincje Vizcaya i Gúipuzcoa. Álava i Navarra, które walczyły o autonomię we wcześniejszych latach, poparły wojskowych rebeliantów gen. Franco. Po zwycięstwie tego ostatniego nowe wojska rządowe krwawo spacyfikowały region, doprowadzając do kolejnej fali emigracji ludności baskijskiej. W czasach rządów totalitarnych nastąpiła ponowna likwidacja autonomii⁷, dyskryminacja wobec tradycji, kultury i języka baskijskiego oraz pojawiła się powtórna imigracja ludności z innych regionów Hiszpanii do Kraju Basków, skutkując częściowym wynarodowieniem (szacuje się, że w czasach dyktatury jedynie 650 000 mieszkańców Baskonii władało biegle językiem baskijskim)⁸.

Trwale, ugruntowane przez wieki poczucie odrębności baskijskiej nie zostało jednak zachwiane na skutek wojen karlistowskich oraz prawie czterdziestoletniej dyktatury Franco. W czasach nasilającego się wynaradawiania społeczeństwo baskijskie zdołało się dostatecznie wzmocnić, by prowadzić skuteczną, lecz drastyczną walkę o zwrot należnej pozycji na mapie politycznej Hiszpanii i Europy.

Najsilniej wyodrębniającymi się regionami w dobie dyktatury Franco były Katalonia i Kraj Basków. W związku z dążeniami emancypacyjnymi odrębnych językowo i kulturowo obszarów, po śmierci *Caudillo*, a jeszcze

⁷ W prowincjach, które poparły wojskowy zamach stanu, utrzymano częściowo dawne prawa *fueros*, które zostały całkowicie zlikwidowane w prowincjach „republikańskich”. Por. J. Gil Pecharromán, *La Segunda República. Esperanzas y frustraciones*, Madrid 1997, s. 30–32; *Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*, red. J.L. de la Granja, S. de Pablo, Madrid 2002, s. 80–85.

⁸ R. Graham, *Spain: A Nation Comes of Age*, New York 1984, s. 57.

przed uchwaleniem nowej konstytucji, król Jan Karol I oraz premier Adolfo Suárez na mocy dekretów w drugiej połowie 1977 r. nadali status „przedautonomiczny” prowincjom w dwóch wyżej wymienionych regionach (a także niedługo później w Galicji). Baskowie odwoływali się do „oddania pierwotnych instytucji i praw politycznych”, które zostały zlikwidowane w połowie XIX w.⁹ Dopiero w następnych latach rozszerzono model decentralizacyjny na pozostałe części państwa¹⁰.

Separatyzm baskijski, choć posiadający mniejsze tradycje niż w innych częściach Hiszpanii, np. w Katalonii, jest bardziej radykalny w formie. Szczególnie to zjawisko uwidocznili się w drugiej połowie XX w. Główną siłą polityczną Kraju Basków jest od przeszło stu lat PNV. Od początku istnienia opowiada się za autonomią (w czasie wojny domowej stanęła po stronie republikanów, zyskując autonomię dla Baskonii. W wyniku zwycięstwa wojsk Franco na PNV spadły represje, a w konsekwencji na cały Kraj Basków), jednak sceptycznie podchodziła do haseł, w których nawoływano do całkowitej niepodległości¹¹.

Nie wszystkim Baskom odpowiadała postawa dominującej partii. Silne tendencje separatystyczne, w wyniku represji, jakie dotknęły Baskonię w latach 40. i 50., sprawiły, że „PNV okazała się za ciasna dla nowego, młodego pokolenia Basków. Rozłam w partii stał się nieunikniony, a zradykalizowana młodzież, połączona baskijskim patriotyzmem, wybrała drogę dzisiejszej ETA”¹².

Euskadi Ta Askatasuna (ETA), w wolnym przekładzie z baskijskiego można tłumaczyć jako Kraj Basków i Wolność, powstała dnia 31 lipca 1959 r. Skupiała młodych lewicujących (lewica jest wraz z nacjonalistami najbardziej znaczącą siłą polityczną w Kraju Basków, regionie silnie uprzemysłowanym) radykałów, którzy nie brali udziału w wojnie domowej i w tworzeniu się wcześniejszej autonomii. Głównym celem ETA stało się wywalczenie całkowitej suwerenności i niepodległości Kraju Basków. Pierwotnie przewi-

⁹ J. Corcuera Atienza, *El momento constituyente i la elaboración del Estatuto de Guernica (1975–1979)*, [w:] *La autonomía vasca...*, s. 335.

¹⁰ J. Iwanek, *Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii*, [w:] *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Katowice 1996, s. 29.

¹¹ M. Kuczyński, *Krwawiąca Europa*, Warszawa 2001, s. 343–344.

¹² B. Gola, F. Ryszka, *Hiszpania*, Warszawa 1999, s. 327.

dywano utworzenie marksistowskiej republiki ludowej. ETA wybrała drogę zbrojną do osiągnięcia celu, organizując przede wszystkim akcje terrorystyczne. ETA działała głównie w większych aglomeracjach miejskich, skupiając w swych szeregach członków wywodzących się ze środowiska robotniczego. Program ruchu stanowił zlepek radykalnego nacjonalizmu i doktryny marksistowskiej¹³.

W 1973 r. nastąpił rozłam w łonie ETA, dzieląc organizację na ETA Militar (ETA-M), skrajne skrzydło, opowiadające się za walką zbrojną z Madrytem, oraz na ETA Politico-Militar (ETA-PM), która skupiała większość członków gotowych do działalności politycznej, pod warunkiem przywrócenia zasad demokracji w Hiszpanii. Upadek dyktatury Franco nie spowodował ograniczenia działalności terrorystycznej ETA, lecz przeciwnie, jej nasilenie. Paradoksalnie, w 1978 r. (kiedy uchwalono Konstytucję Hiszpanii, a Baskonii przyznano szeroką autonomię) za sprawą ETA śmierć poniosła większa liczba osób niż we wszystkich zamachach czasu dyktatury. Pomimo spełnienia większości dotychczasowych żądań ETA jej członkowie „działali już zgodnie ze znaną specjalistom badającym terroryzm »logiką przetrwania«, eskalując swe postulaty poza próg mogący zostać zaakceptowany przez Madryt”¹⁴. Podstawowy cel nie uległ zmianie: całkowita niepodległość oraz rewolucja społeczna, oparta na doktrynie marksistowskiej, nie mogły zostać zastąpione przez nawet najszerszą wówczas autonomię, przyznaną Statutem dla Kraju Basków.

Jednak dla większości Basków osiągnięcie szerokiej autonomii było wysoce zadowalające. Wprawdzie większość mieszkańców Baskonii nie utożsamia się z Hiszpanią, ale przynajmniej akceptuje zwierzchnictwo Madrytu, za przykładem największej partii PNV. Postawa konformistyczna nie łączyła się z pojęciem prawdziwego Baska, lansowanym przez ETA. W związku z powyższym ETA z ugrupowania walczącego przeciw hiszpańskiemu okupantowi i dążącego do uwolnienia uciemiężonego ludu baskijskiego stała się organizacją kryminalną, gdzie pod szczytnymi celami niepodległości narodowej kryła się walka o korzyści materialne dla jej liderów¹⁵. Taka postawa

¹³ G. Bernatowicz, *Problem baskijski*, „Sprawy Międzynarodowe” 1974, nr 6, s. 145–147.

¹⁴ B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Toruń 2002, s. 236.

¹⁵ W. Stankiewicz, *Specyfika ujawnienia się terroryzmu narodowego na przykładzie baskijskiej Euskadi Ta Azkatasuna*, „Studia Europejskie” 2001, t. 8, s. 229–230.

ugrupowania zraziła wielu sympatyków, zaś sama ETA, pomimo eskalacji działań terrorystycznych w latach 90. XX i początku XXI w., została wypchnięta poza polityczny margines. Na początku 2010 r. wspólna akcja rządowych służb hiszpańskich i francuskich rozbiła kierownictwo organizacji. W tym samym roku ETA ogłosiła bezterminowe zawieszenie broni w walce o niepodległość, zaś w roku następnym definitywne zakończenie podejmowania działań zbrojnych¹⁶.

III.

Autonomia regionalna w Hiszpanii była jednym z podstawowych zagadnień do uregulowania, stojących przed ustawodawcą po przywróceniu w kraju demokracji. Po wyborach z lipca 1977 r. rozpoczął się żmudny proces ukierunkowany na uregulowanie statusów autonomicznych dla poszczególnych regionów aspirujących do usankcjonowania swoich odrębności. Dekret z dnia 29 września 1977 r. ustanowił Radę Katalonii (*Generalitat de Catalunya*), zaś Królewski dekret z dnia 4 stycznia 1978 r. powołał Radę Generalną Kraju Basków (*Consejo General del País Vasco*), która na jednym z pierwszych posiedzeń zadeklarowała stworzenie autonomicznego statutu jako elementu niezbędnego, który pozwoli naprawić niesprawiedliwość dziejową, jaka dotknęła naród baskijski¹⁷. Także w nowej Konstytucji Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r. kwestia autonomii zajęła poczesne miejsce w przepisach początkowych oraz została szczegółowiej opisana w rozdziale trzecim tytułu VIII.

Już w Preambule znajduje się deklaracja, zgodnie z którą: „Państwo hiszpańskie (...) proklamuje swoją wolę wzięcia w obronę wszystkie (...) narody Hiszpanii w zakresie praw człowieka, ich kultury i tradycji, języków oraz instytucji”¹⁸.

W art. 2 ustanowione zostało prawo do autonomii narodów i regionów, które zespolone są w niepodzielną jedność jako państwo hiszpańskie. Jak

¹⁶ A. Escrivá, *ETA anuncia el cese definitivo de su ,actividad armada'*, „El Mundo” z dnia 20 października 2011, <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/19/espana/1319034890.html> (20.04.2015).

¹⁷ O. Monje Balmaseda, *Introducción al derecho constitucional*, http://static.luiss.it/erasmuslaw/spagna/-spagna_constitucional.htm (21.04.2015).

¹⁸ Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, Preámbulo.

wyjaśnia Oscar Monje Balmaseda, profesor prawa z Universidad de Deusto w Bilbao, wprowadzenie podziału na narody i regiony było celowe i ma swoje wyjaśnienie w czynnikach etnicznych, historycznych, geograficznych i językowych. I tak: narody stanowią pewną odrębną całość społeczeństwa z zachowaniem wszystkich wyżej wymienionych składników. Regiony zaś to pozostałe terytoria, nieposiadające tak silnie umiejscowionej w historii i tradycji odrębności, charakteryzujące się spójnym położeniem geograficznym czy podobną kulturą. W związku z tym narody są ukazane jako bardziej skupione i „intensywnie” wyemancypowane skupiska społeczno-geograficzno-historyczne, zaś regiony są krainami geograficznymi o mniejszej tradycji autonomicznej¹⁹. Kraj Basków oczywiście zaliczono do tzw. narodów, w pierwszym rzędzie, podobnie jak Katalonię. Następne artykuły ze wstępu (*Título preliminar*) również mają zastosowanie w kwestii regionów autonomicznych. I tak: choć język kastylijski pozostaje mową urzędową i każdy Hiszpan ma obowiązek znać go i prawo do jego używania, na równi z nim traktowane są pozostałe „języki hiszpańskie” w odpowiednich regionach autonomicznych (art. 3). Flaga hiszpańska jest oficjalną insygnią państwową, ale każdy region może ustanowić własną symbolikę, która może być używana wspólnie z ogólnopństwową (art. 4)²⁰.

Bardziej szczegółowo została nakreślona sytuacja regionów autonomicznych w tytule VIII Konstytucji o organizacji terytorialnej państwa (*De la Organización Territorial del Estado*), który zawiera art. 137–158. Szczególnie dużo miejsca poświęcono w tym tytule właśnie regionom autonomicznym, wyznaczając dla nich cały rozdział III: *De las Comunidades Autónomas* (art. 143–158). Art. 137. stanowi, że administracyjny podział państwa będą stanowić: gminy, prowincje i regiony autonomiczne. Na jego mocy przyznano wszystkim podmiotom administracji terytorialnej „narodów hiszpańskich” podstawy do samostanowienia w ramach regionalnych autonomii pod zwierzchnictwem władz centralnych. Dopuszcza się tworzenie regionów autonomicznych wszędzie, gdzie większość mieszkańców stanowi odrębną grupę etniczną lub narodowościową. Przepis ten pozostawiał otwar-

¹⁹ O. Monje Balmaseda, op.cit. W art. 143 Konstytucji powtórzono czynniki historyczne, kulturalne i ekonomiczne jako cechę spajającą poszczególne prowincje i podstawę do emancypacji autonomicznej.

²⁰ *Constitución...*, art. 2–4.

tą sprawę formowania się przyszłych regionów autonomicznych. Co istotne jednak, żaden z twórców konstytucji nie przypuszczał, że już niebawem regiony autonomiczne powstaną na całym terytorium państwa. W tym względzie pewność istniała jedynie w przypadku Katalonii, Kraju Basków, Galicji, a także częściowo Nawarry. Dopuszczano możliwość utworzenia także autonomii andaluzyjskiej. Konstytucja nie zawierała zatem mapy wspólnot autonomicznych ani nie regulowała ich przyszłych kompetencji. Nie było też mowy o wewnętrznej organizacji poszczególnych autonomii.

Ograniczono się do sprecyzowania zakresu kompetencji, w którym każda ze wspólnot określi wewnętrzne uregulowania²¹. I tak: każdy region autonomiczny został zobowiązany do ustanowienia Statutu, zgodnego z ogólnonarodową Konstytucją, będącego fundamentem praw i obowiązków obywateli danego regionu (art. 147).

W art. 148 wymieniono w 22 punktach kompetencje przyznane każdemu regionowi objętemu autonomią. Wśród nich znajdują się tak istotne zagadnienia, jak: organizacja władz lokalnych, pełny zarząd sprawami wewnętrznymi regionu, zarząd infrastrukturą, w szczególności trakcjami kolejowymi i autostradami, odpowiedzialność za politykę rolną, a także hodowlaną i rybołówstwo, ochrona środowiska, bezpieczeństwo lokalne, szkolnictwo i kultura oraz sprawy związane z turystyką, sportem i polityką zdrowotną. Wszystkie te kompetencje posiadają swoje odzwierciedlenie w Statucie autonomii dla Kraju Basków w Tytule I *De las Competencias del País Vasco*²².

Dla władz centralnych pozostawiono wyłącznie jedynie: zapewnienie egzekwowania bezwzględnej równości wszystkich Hiszpanów wobec prawa i obowiązków konstytucyjnych, kwestie związane z polityką zagraniczną i obronnością państwa, ogólne kompetencje legislacyjne w zakresie stanowienia prawa handlowego, karnego i penitencjarnego, procedur sądowych, prawa pracy i prawa cywilnego, bez naruszania przepisów wewnętrznych

²¹ M. Hernaiz, *Konstytucyjne podstawy hiszpańskiego systemu wspólnot autonomicznych*, „Politeja” 2008, nr 1 (9), s. 9. W efekcie takiego zapisu w konstytucji całe państwo podzielono na regiony autonomiczne bardzo szybko, gdyż cały proces trwał zaledwie nieco ponad cztery lata od 1979 do 1983 r. (w 1995 r. przyznano dodatkowo autonomię enklawom afrykańskim: Ceuta i Melilla).

²² Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, art. 10–11 (dalej: Estatuto...).

ustanowionych przez poszczególne regiony autonomiczne. W ramach kompetencji ogólnopaństwowych pozostawiono politykę celną, pieniężną, miar i wag czy podatkową. W gestii władz centralnych leży też ogólne planowanie aktywności ekonomicznej oraz rozwoju nauki, a także ubezpieczeń społecznych, administracja sądowa oraz ogólny nadzór nad szeregiem działań leżących w gestii regionów autonomicznych (art. 149). Egzekucję wyżej wymienionych prerogatyw ogólnopaństwowych pozostawiono w gestii regionów autonomicznych. W Kraju Basków stanowi o tym art. 12 i następne Statutu autonomicznego.

W Konstytucji w art. 152 wymieniono organy regionów autonomicznych: Parlament Regionalny (*Asamblea Legislativa*), Rząd Regionalny (*Consejo de Gobierno*), prezydent autonomii (*Presidente*), Wyższy Trybunał Sądowniczy (*Tribunal Superior de Justicia*) podległy jedynie Trybunałowi Najwyższemu (*Tribunal Supremo*). Kontrolę nad wszystkimi instytucjami autonomii sprawują, zgodnie z art. 153, następujące organy: Trybunał Konstytucyjny (*Tribunal Constitucional*), rząd ogólnopaństwowy w sprawach przekazanych do kompetencji regionów autonomicznych na podstawie art. 150 pkt 2 Konstytucji, sądy administracyjne w kwestiach administracji danego regionu autonomicznego oraz Trybunał Rachunkowy (*Tribunal de Cuentas*), wedle posiadanych kompetencji. Jeden delegat rządu państwowego kieruje administracją rządową w każdym regionie autonomicznym. W art. 155 przewidziano procedurę, która miałaby być zastosowana, jeśli region autonomiczny podejmował działania niezgodnie z Konstytucją lub innymi obowiązującymi aktami prawnymi, albo w sposób wyraźny szkodzący państwu hiszpańskiemu. W art. 156 przyznano każdemu regionowi autonomię finansową w ramach wydatków i dochodów²³.

Trafnie zauważył Tadeusz Skrzypczak, który analizował podstawy prawne autonomii lokalnej, że rozwiązanie problemów regionalnych w Konstytucji pobudza do refleksji. Kwestia ta jest bowiem uregulowana bardzo szczegółowo, co uwidocznione jest w mnogości przepisów dotyczących powyższego zagadnienia oraz w szczególnej dbałości o optymalne rozwiązania w miejscach, gdzie kolidują ze sobą sprzeczne interesy „centrali” i „terenu”. Zgodnie z opinią Skrzypczaka: „Oceniając przepisy Konstytucji odnoszące

²³ Constitución..., art. 143–158.

się do jednostek autonomicznych, nie sposób nie odnieść wrażenia, że zachodzi w nich wyraźna dysproporcja pomiędzy szczegółowością rozwiązań proceduralnych a ogólnikowością przepisów przesądzających o autonomii. Ta ostatnia ma wykształcić się dopiero w praktyce, a ramowość przepisów konstytucyjnych i konfliktowość problematyki regionalnej w Hiszpanii nie rokuje jej łatwej drogi²⁴. Słowa napisane trzydzieści lat temu nie straciły na aktualności, albowiem problem regionalny nadal pozostaje w Hiszpanii sprawą ostatecznie nierozwiązaną, pomimo starań i wzajemnych ustępstw zainteresowanych stron.

IV.

Statuty poszczególnych regionów autonomicznych, choć różnią się, uwzględniając różnice między poszczególnymi autonomiami, zredagowane są w sposób do siebie zbliżony. Regulują w sposób skonkretyzowany uprawnienia autonomii zawarte w Konstytucji, w szczególności zaś nazwę regionu autonomicznego, jego granice terytorialne, nazewnictwo, sposób działania oraz siedzibę władz regionów autonomicznych, wreszcie zakres kompetencji (ograniczony przepisami Konstytucji), które miały przejść z urzędów centralnych na władze autonomiczne (art. 147 pkt 2). W Kraju Basków instytucje autonomiczne mają swoją siedzibę w mieście Vitoria-Gasteiz. Jednak miasto to nie posiada oficjalnego statutu stolicy regionu autonomicznego, w związku z czym od kilku lat toczą się spory polityczne wśród baskijskich polityków²⁵. W art. 138 pkt 2 Konstytucji zastrzeżono, że poszczególne Statuty nie będą mogły uprzywilejowywać regionów autonomicznych w kwestiach ekonomicznych i społecznych²⁶. Autonomia Kraju Basków została

²⁴ T. Skrzypczak, *Elementy podstaw autonomii regionalnej w Hiszpanii*, „Studia Nauk Politycznych” 1984, nr 2 (68), s. 167–168.

²⁵ Art. 25 Estatuto... oraz art. 4 Ley 1/1980, de 23 de Mayo, de „Sede de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco” stanowią o wyznaczeniu w Vitorii siedziby dla instytucji autonomicznych, takich jak rząd i parlament baskijski. Jednak dopiero od 2013 r. przyznaje się miastu dodatkowe fundusze na poczet stołeczności (*canon de capitalidad*), jakie są udziałem innych stolic regionów autonomicznych. Lokalni politycy domagają się także prawnego uznania wprost miasta za stolicę Kraju Basków.

²⁶ Constitución..., art. 138.

wprowadzona zgodnie z procedurą przewidzianą w Dyspozycji przejściowej nr 2, która przewidywała tzw. „krótką drogę” (*via corta*) do osiągnięcia pełnej autonomii²⁷.

Statut Baskonii z dnia 18 grudnia 1979 r., nazywany także Statutem z Guerniki (*Estatuto de Gernika* lub *de Guernica*)²⁸, nie kontrastuje ze statutami innych autonomii. Zawarto w nim kilka rozwiązań charakterystycznych dla tego regionu. Umiejscowione na początku odwołania do Konstytucji Hiszpanii i jej podstawowych zasad, określenie flagi regionalnej czy struktur organizacyjnych władz lokalnych są podobne do dokumentów przyznanych innym autonomiom. Prawo dołączenia „innych” terytoriów do Kraju Basków jest rozwiązaniem oryginalnym, nieznajdującym odpowiednika w żadnym innym statucie. Zaznaczono tu kwestię, jaką jest przywiązanie do tradycyjnych ziem historycznych, obejmujących poza prowincjami Álava, Guipúzcoa i Vizcaya również Nawarrę. Mieszkańcy Nawarry opowiedzieli się w 1982 r. za utworzeniem własnego regionu autonomicznego i odmówili akcesu do Kraju Basków²⁹. Wielu Basków, szczególnie separatyści z ETA, potraktowało wybór Nawarry jako zdradę baskijskich interesów narodowych i przez następne niemal trzy dekady dążyło do rewizji zaistniałego polityczno-prawnego stanu rzeczy.

W statucie dla Kraju Basków przewidziano kompetencje wyłącznie posiadane przez Baskonię. Nie różniła się one znacząco od kompetencji przyznanych w ramach Konstytucji oraz posiadanych przez pozostałe regio-

²⁷ Dyspozycja przejściowa nr 2 dotyczyła Kraju Basków, Katalonii oraz Galicji, czyli regionów, które otrzymały na mocy dekrétów tzw. preautonomię, przed uchwaleniem Konstytucji Hiszpanii w 1978 r. „Krótka droga” pozwalała przyspieszyć proces autonomizacji regionów, z pominięciem terminów proceduralnych później ustanowionych w Konstytucji. Por. M. Hernaiz, *op.cit.*, s. 11.

²⁸ Statut wszedł w życie na mocy referendum przeprowadzonego w Kraju Basków, gdzie uzyskano 90,27% głosów popierających jego wprowadzenie, przy frekwencji 58,85 % uprawnionych do głosowania.

²⁹ Autonomia Nawarry wynika z potwierdzenia i rozwinięcia dawnych praw (z lat 1452, 1526 i 1696), zagwarantowanych Dyspozycją dodatkową nr 1 Konstytucji, na mocy której baskijskie tereny historyczne (trzy prowincje, które weszły w skład autonomii baskijskiej, oraz Nawarra) mogły się konstituować jako tzw. *Comunidad Foral*. Z tego przywileju skorzystała jedynie Nawarra w 1982 r., pozostając poza autonomią baskijską. Por. M. Hernaiz, *op.cit.*, s. 10.

ny autonomiczne. Jednak Statut baskijski odróżnia się od innych tym, że oparty jest na wspomnianych wyżej przesłankach historycznych (*foralidad histórica*), ujętych w Konstytucji Hiszpanii. Taka podstawa Statutu była przesłanką do oparcia regulacji związanych z zagadnieniami redystrybucji finansów publicznych i polityki ekonomicznej pomiędzy rządem centralnym a autonomią baskijską na znowelizowanym prawie z 1876 r., tzw. *concierto económico*³⁰. Możliwościom realizacji powyższych uprawnień poświęcona jest część Statutu zawierająca organizację struktur władz autonomii. W skład władz wchodzi Parlament (*Parlamento*), Rząd (*Gobierno*) oraz prezydent (*Presidente* lub *Lehendakari*), wybierany przez deputowanych do Parlamentu (łącznie 75, po 25 z każdej prowincji)³¹. Jak słusznie zauważyła Małgorzata Myśliwiec, system wyborczy do parlamentów wspólnot autonomicznych w Hiszpanii sprzyja wzmocnieniu pozycji ugrupowań etnoregionalnych, szczególnie w regionach o tak bogatych tradycjach autonomicznych, jak Kraj Basków czy Katalonia³². Oryginalny jest rozdział poświęcony Instytucjom Terytoriów Historycznych (*Instituciones de los Territorios Históricos*), rozszerzony i sprecyzowany później przez Prawo Terytoriów Historycznych (*Ley de Territorios Históricos*)³³. W związku z takim rozwiązaniem przyjęto w doktrynie hiszpańskiej nazywać Kraj Basków *Intercomunidad* lub *Comunidad de Comunidades*, co podkreśla specyficzny *quasi*-federacyjny charakter regionu autonomicznego³⁴. Rady Prowincji (*Diputación Foral*) są organami samorządowymi posiadającymi szerokie kompetencje, niespotykane w innych regionach au-

³⁰ Zasadniczą różnicą pomiędzy finansowaniem Kraju Basków (a także Nawarry) a resztą wspólnot autonomicznych jest fakt ustalania i ściągania większości podatków, a następnie oddanie części przychodów fiskalnych skarbowi państwa (tzw. *cupo* lub *aportación*). W innych autonomiach to państwo wyznacza wysokość i egzekwuje podatki. W chwili obecnej rząd autonomiczny sprawuje kontrolę nad niemal wszystkimi podatkami, za wyjątkiem importowych oraz monopolów fiskalnych państwa. Więcej zob. A. Sroka, op.cit., s. 207–211.

³¹ Estatuto..., art. 29–33.

³² M. Myśliwiec, *System wyborczy w państwie wielonarodowym. Analiza przypadku Hiszpanii*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 121–122.

³³ Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. Termin Terytoriów Historycznych odpowiada trzem prowincjom, które składają się na Kraj Basków.

³⁴ B. Clavero, *El acceso a la autonomía de territorios históricos: las comunidades forales*, „Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)” 1985, núms. 46–47, s. 91.

tonomicznych państwa³⁵. Statut baskijski wyróżnia się także powołaniem autonomicznej policji (*Ertzaintzai*)³⁶.

W 2005 r. Parlament Hiszpanii odrzucił przytłaczającą większością głosów (313 przeciw, 29 za i 2 wstrzymujące się) projekt nowego Statutu zwanego Planem Ibarretxe, od nazwiska ówczesnego prezydenta rządu baskijskiego. Kontrowersje wzbudzały przede wszystkim przepisy stawiające naród baskijski na równi z innymi narodami Unii Europejskiej, pozostającym w „wolnym stowarzyszeniu” z Królestwem Hiszpanii i dające mu prawo do autodeterminacji i samostanowienia. Zarzucano także nacjonalistom, że nie skonsultowali podstawowych założeń zawartych w projekcie ze społeczeństwem i nie odwołali się do formy referendum, jak miało to miejsce w przypadku zatwierdzenia Statutu z Guerniki³⁷. W samym Kraju Basków istniała mocna opozycja przeciw zmianom Statutu, złożona z koalicji wszystkich nienacjonalistycznych partii. Do projektu nie powrócono do chwili obecnej.

V.

Wraz z nastaniem demokracji konieczne stało się uregulowanie prawne prowadzące do zaspokojenia dążeń Basków, a zarazem niepozostające w sprzeczności z interesami ogólnohiszpańskimi. Obecnie większość mieszkańców Kraju Basków opowiada się zdecydowanie za pokojowym, dyplomatycznym rozwiązaniem, zapewniającym ich regionowi prawa wyznaczone w statutach regionalnych. Zdecydowana większość narodu baskijskiego opowiada się za formą, zgodnie z określeniem byłego prezydenta Katalonii Jordi Pujola, „nacjonalizmu współżycia”, w przeciwieństwie do „nacjonalizmu wykluczającego”, któremu hołdowali ekstremiści z ETA. O tym, jak mało prawdopodobne, by akcje terrorystyczne, przy minimalnym poparciu społeczeństwa, przyniosły współmierne efekty, doprowadzając do poszerzenia i tak najszerzych w Europie autonomii, świadczy fakt całkowitego zaniechania działań zbrojnych przez ekstremistów z ETA. Wybrano drogę

³⁵ Estatuto..., art. 37.

³⁶ Ibidem, art. 36.

³⁷ *Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi*, <http://www.berria.eus/agiriak/ikusi/167/> (25.04.2015).

pokoju opartą o działania polityczne, na wzór Katalonii. Jednak szanse rozpadu państwa pozostają nikłe i należy sądzić, że do ostatecznej dezintegracji Hiszpanii w najbliższym czasie nie dojdzie.

Forma dyplomatycznego rozwiązania konfliktów, jakie niesie ze sobą sprzeczność interesów „centrali” oraz „terenu”, wydaje się formą, którą na wzór kataloński podążać będzie także Kraj Basków i nowe postępowe pokolenie polityków baskijskich (co widać w działaniach Sortu – partii skupiającej neonacjonalistów baskijskich), spychając na margines terrorystów.

Politycy z Madrytu konsekwentnie realizują politykę zachowania dotychczasowych praw dla autonomii regionalnych. W zależności od nastrojów społecznych co najwyżej dokonują minimalnych korekt, na rzecz scalania państwa lub przeciwnie, w stronę dezintegracji. Taka postawa, pomimo braku spektakularnych sukcesów, ewolucyjnie przynosi większy pożytek. Coraz więcej Basków utożsamia się z Hiszpanami. Przywiązanie do własnej grupy narodowościowej nadal jest silne, jednak społeczeństwo baskijskie coraz częściej identyfikuje się z własnym państwem, dostrzegając pewne realia, których nie potrafili czy nie chcieli dostrzec ich przodkowie.

Szeroka autonomia przyznana na mocy Konstytucji i zatwierdzona w Statucie autonomicznym usatysfakcjonowała większość mieszkańców Baskonii, czujących potrzebę zaznaczenia własnej tożsamości narodowej, pozostając pod wpływem i opieką władz stołecznych, gdyż trudno wyobrazić sobie Kraj Basków wyjęty poza Królestwo Hiszpanii. Zresztą według Madrytu nie ma usprawiedliwienia ani historycznego, ani gospodarczego, ani nawet kulturowego, gdyż Baskonia stanowi integralną część Hiszpanii (podobnie rozumują politycy z Paryża, jeśli chodzi o francuską część historycznego regionu zamieszkałego przez naród baskijski). Ruchy separatystyczne w ostatnich dekadach znacznie osłabły i skompromitowały się w oczach opinii publicznej, nawet własnego narodu, co pokazują marsze przeciw przemocy w Kraju Basków³⁸.

Podstawy prawne, na mocy których przyznano samodzielność regionom, wydają się dopasowane do interesów obu stron. Kompromis między Madrytem a prowincją skutkował wypracowaniem najszerszych w Europie autonomii, które satysfakcjonują zdecydowaną większość Basków, zapewniając władzom państwowym zwierzchność nad tym regionem.

³⁸ B. Bolechów, *op.cit.*, s. 245–246.

Przyszłość Hiszpanii rysuje się zgodnie z zamierzeniami polityków próbujących rozwiązać trudną sytuację związaną z regionalną autonomią przy pomocy dotychczas stosowanej polityki, która przynosi spodziewane efekty w postaci osłabienia nastrojów społeczności regionalnych w pogoni za separatyzmem. Bez względu na powtarzające się jeszcze sporadycznie protesty polityków baskijskich przeciw „kastylizacji” Kraju Basków zarzewie ekstremistycznego baskijskiego nacjonalizmu słabnie. W chwili, gdy kraje europejskie próbują stworzyć wspólny ponadpaństwowy organizm, zacierając granice, dążąc do ujednoczenia społeczeństw, wyszukując wspólne europejskie korzenie, ideologia nacjonalistyczna przestaje być formą pierwszoplanową. Szczególnie, jeśli chodzi o obszary tak niewielkie terytorialnie, jak Kraj Basków, który nigdy *de facto* nie był suwerennym państwem w epoce nowożytnej.

Literatura

- Bernatowicz G., *Problem baskijski*, „Sprawy Międzynarodowe” 1974, nr 6.
- Bolechów B., *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Toruń 2002.
- Clavero B., *El acceso a la autonomía de territorios históricos: las comunidades forales*, „Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)” 1985, núms. 46–47.
- Corcuera Atienza J., *El momento constituyente i la elaboración del Estatuto de Guernica (1975–1979)*, [w:] *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808–2008)*, red. L. Castells, A. Cajal, Madrid 2009.
- Gil Pecharromás J., *La Segunda República. Esperanzas y frustraciones*, Madrid 1997.
- Gola B., Ryszka F., *Hiszpania*, Warszawa 1999.
- Górski E., *O demokracji w Hiszpanii (1975–1995)*, Warszawa 1997.
- Graham R., *Spain: A Nation Comes of Age*, New York 1984.
- Hernaiz M., *Konstytucyjne podstawy hiszpańskiego systemu wspólnot autonomicznych*, „Politeja” 2008, nr 1 (9).
- Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*, red. J.L. de la Granja, S. de Pablo, Madrid 2002.
- Iwanek J., *Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii*, [w:] *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Katowice 1996.
- Kuczyński M., *Krwawiąca Europa*, Warszawa 2001.
- Miłkowski T., Machcewicz P., *Historia Hiszpanii*, Wrocław 2009.
- Moldawa T., *Ewolucja ustroju politycznego Hiszpanii współczesnej*, Warszawa 1976.

- Monje Balmaseda O., *Introducción al derecho constitucional*, http://static.luiss.it/erasmuslaw/spagna/-spagna_constitucional.htm.
- Myśliwiec M., *System wyborczy w państwie wielonarodowym. Analiza przypadku Hiszpanii*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Pankowski R., *Hiszpańska droga*, „Więź” 1997, nr 3.
- Portillo Valdés J.M., *Las ideologías de foralidad (1808–1876)*, [w:] *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808–2008)*, red. L. Castells, A. Cajal, Madrid 2009.
- Skrzypczak T., *Elementy podstaw autonomii regionalnej w Hiszpanii*, „Studia Nauk Politycznych” 1984, nr 2 (68).
- Sroka A., *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008.
- Stankiewicz W., *Specyfika ujawnienia się terroryzmu narodowego na przykładzie baskijskiej Euskadi Ta Azkatasuna*, „Studia Europejskie” 2001, t. 8.