

الگوی حقوقی تعادل بین خودمختاری مناطق و یکپارچگی

ملت در اندیشه دادگاه قانون اساسی اسپانیا

(مطالعه موردی: استقلال طلبی کاتالان)

احمد اعتماد*

حسین رحمت‌اللهی**

چکیده

نظام حقوقی اسپانیا که به دلیل وجود تفاوت‌های قومی، فرهنگی، زبانی و مذهبی از یک سیستم باز عدم تمرکز و در قالب نظام منطقه‌ای با اعطای خودمختاری به مناطق مختلف هفده گانه اداره می‌شود، می‌تواند یک دولت بسیط محسوب کرد که تمرکززدایی آن هم سطح دولت‌های مرکب نیست. در مقابل صیانت از تمرکززدایی منطقه‌ای و آزادی واحدهای محلی، قانون اساسی اسپانیا محدودیت تجزیه‌ناپذیری ملت اسپانیا را به مانند چراغ قرمز از نظر دور نداشته است. برای تضمین و صیانت از این اصول نقش نهادهای دولت مرکزی از جمله دادگاه قانون اساسی اسپانیا از همه نهادها در برهه‌های زمانی مختلف، مخصوصاً در سال‌های اخیر که احساسات استقلال‌طلبانه در کاتالونیا به اوج

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، پردیس بین‌المللی کیش، دانشگاه تهران، تهران، ایران، عضو هیات علمی دانشگاه پیام نور

** دانشیار پردیس فارابی دانشگاه تهران، گروه حقوق عمومی، تهران، ایران

(نویسنده مسوول: hrahmat@ut.ac.ir).

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۸/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۲/۲۰

فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره نخست، شماره بیست و ششم، صص ۱۵۶-۱۲۳.

خود رسیده پررنگ‌تر و آشکار است. باتوجه به مناقشات حادث شده بین دولت مرکزی و نهادهای منطقه خودمختار کاتالان، عملاً دادگاه خود را در مواجهه با دو اصل مهم می‌بیند؛ یکی اصل مشروطه‌خواهی که بر حفظ حاکمیت قانون اساسی و اصول مهم آن از جمله؛ یکپارچگی ملت تأکید دارد و دیگری حق تعیین سرنوشت، که برخلاف مفهوم حقوقی آن که بیانگر آزادی عمل و استقلال اداری مناطق خودمختار است، در مفهوم سیاسی به سمت تجزیه‌طلبی گرایش پیدا کرده است. نفوذ دادگاه بر نظم سیاسی در وهله نخست از ایفای نقش داوری بین دولت مرکزی و واحدهای مستقل محلی برمی‌خیزد و دادرسی اساسی تلاش می‌کند تنش‌ها را کاهش داده و تعادل لازم بین خودمختاری مناطق و یکپارچگی ملت به وجود آورده، به نحوی که هم ضامن یکپارچگی و حاکمیت مستقل ملت اسپانیا باشد و هم از خودمختاری مناطق، صیانت اساسی کند.

واژه‌های کلیدی: حق تعیین سرنوشت، یکپارچگی ملت، تجزیه‌طلبی، استقلال، خودمختاری.

از بعد تاریخی، دوران پس از مرگ ژنرال فرانکو از سال ۱۹۷۵ به بعد، که دوران گذار به دموکراسی نام دارد، زمانی است که مناطق خودمختار بر اساس اصل آزادی عمل واحدهای محلی و در قالب تمرکززدایی منطقه‌ای در حال شکل‌گیری است. الهام‌بخش چنین طرز تفکر و سیاست قانونی که هدف آن نه تنها تضمین و توسعه دموکراسی محلی، بلکه ذاتاً اداره مناطق ناهمگون است، قانون اساسی ۱۹۷۸ است. بعد از تصویب قانون اساسی که خودمختاری را به عنوان یک اصل تضمین نمود، با گذر زمان، خودمختاری رنگ و بوی جدایی‌طلبی و استقلال به خود گرفته است به نحوی که مردم کاتالونیا، احساسات به ظاهر قانونی خود را در قالب شعارهایی نظیر "مایک ملت هستیم" و "ماتصمیم گیرهستیم" به منصفه ظهور می‌رسانند. در این راستا دولت و پارلمان محلی کاتالونیا دست به اقدامات استقلال‌طلبانه به وسیله ابزارهای به ظاهر قانونی در قالب مصوبات زده و دولت مرکزی اسپانیا هم از مجرای قانونی و به بهانه‌های مختلف، مصوبات مراجع مذکور را نزد دادگاه قانون اساسی به چالش کشیده است. ماحصل این چالش‌ها، صدور چندین حکم از دادگاه قانون اساسی بوده که بررسی و تجزیه و تحلیل آنها می‌تواند به غنای حقوق اساسی اسپانیا بیفزاید. نگارنده باروش توصیفی-تحلیلی و بازخوانی اصول حق تعیین سرنوشت، حق تصمیم‌گیری، تکثرگرایی و نظم حاکم بر قانون اساسی درصدد ارائه پاسخی تحلیلی به این پرسش‌ها است که دادرسی اساسی به عنوان داور فی ما بین حکومت مرکزی و مناطق خودمختار، چطور بین دو اصل خودمختاری مناطق و یکپارچگی ملت تعادل ایجاد می‌کند؟ آیا از لحاظ واقعیت‌های حقوقی رویه دادگاه حاکی از حمایت یک‌جانبه از یکپارچگی ملت است و در این داور کفه ترازو به سمت این اصل سنگینی می‌کند؟ یا اینکه دادگاه مدلی از تعادل را در یک کشور منطقه‌گرا ارائه می‌دهد که ضمن صیانت از خودمختاری محلی

1. we are a nation
2. we decide

و تضمین نظم قانون اساسی، وظیفه اصلی خود در خدشه‌ناپذیری وحدت ملت اسپانیا را نیز محفوظ می‌دارد؟ فرضیه تحقیق بر این مبنا استوار است که دادگاه با تمسک به نظم حقوقی حاکم بر قانون اساسی و تفسیر سفت و سخت آن، همچنین وحدت کثرت‌ها ضمن اینکه خودمختاری مناطق را از لحاظ حقوقی تضمین می‌کند، قائل به این است که خودمختاری با استقلال سیاسی تفاوت دارد. بنابراین در مقابل خواست مردم و پارلمان کاتالان هر چند از لحاظ حقوقی تعادل ایجاد می‌کند، اما از لحاظ سیاسی چنین مسکنی نتوانسته، اندیشه‌های استقلال‌طلبانه را کامل درمان کند. هدف مهم مقاله این است که به این فهم و شناخت حقوقی برسیم که اعطای حق خودمختاری به برخی مناطق کشورهای بسیط در راستای تمرکززدایی نباید منجر به استقلال‌طلبی یا اجرای نوعی نظام فدرالی صرف گردد. به همین خاطر وظیفه دادرس اساسی است که ضمن تضمین اصل تمرکززدایی منطقه‌ای، تجسم‌بخش شعار یک دولت، یک ملت و یک سرزمین باشد. درباره پیشینه پژوهش باید گفت که تاکنون نوشته‌ی مکتوب فارسی در این مورد تدوین و چاپ نشده است ولی به خاطر حساسیت موضوع کاتالان از بعد داخلی و بین‌المللی، مقالات و کتاب‌های متعددی منتشر شده است. مهم‌ترین مقالات انگلیسی که در این باره منتشر شده و به عنوان منابع تحقیق استفاده شده عبارتند از: مقاله ویکتور فرز کوملا با عنوان «دادگاه قانون اساسی اسپانیا رودر روی حق تصمیم‌گیری کاتالونیا (تفسیری بر رأی ۲۰۱۴/۴۲)» و مقاله سابرینا راگون با عنوان «تلاش اخیر کاتالونیا برای استقلال: رویکرد حقوقی». در این پژوهش ضمن بیان اقدامات دولت مرکزی اسپانیا و نهادهای منطقه خودمختار کاتالان در گذر زمان، با تأکید بر نظم حقوقی برخاسته از قانون اساسی تلاش گردیده است تا نظام حقوقی تعادلی با تمرکز بر این نظریه و آثار آن در صحنه حقوق داخلی به صورت تحلیلی تبیین گردد.

۱. خودمختاری مناطق و یکپارچگی ملت از منظر قانون اساسی

۱-۱- خودمختاری محلی: تعریف و عناصر قانونی آن در نظام حقوقی اسپانیا

۱-۱-۱. تعریف

خودمختاری محلی^۱ بدین معناست که هر کدام از واحدهای اداری محلی بدون

1. Local self-government

اینکه حق مداخله سیاسی در امور سایر واحدها داشته باشند، حق تصمیم‌گیری راجع به منافع، امور محلی، خدمات و رفاه حال شهروندان خود دارند. مقامات محلی کاملاً در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌ها برای حل مشکلات محلی و منطقه‌ای صاحب قدرت و اختیار هستند (Jackiewicz, ۲۰۱۲: ۱۷۹). منشور اروپایی خودمختاری محلی که با هدف توسعه دموکراسی محلی، در مقدمه خود نهادهای محلی را مبنای اصلی رژیم‌های دموکراتیک معرفی می‌کند، در ماده سه و در توصیف خودمختاری محلی آن را اینگونه توصیف کرده است؛ خودمختاری محلی به معنای حق و توانایی مقامات و نهادهای محلی است که در چارچوب قانون و محدودیت‌های آن، با مسوولیت خودشان نسبت به تنظیم و مدیریت بخش مهمی از امور عمومی و اموری که متضمن منافع مردم محل است، اقدام نمایند.^۱ توجه به توانایی^۲ بیانگر این عقیده است که حق قانونی تنظیم و مدیریت امور عمومی مشخص باید توأم با ابزارهایی باشد که اجرای آن را تضمین نماید. رعایت محدودیت قانونی^۳ بدین معناست که حق و توانایی نهادها و مقامات محلی باید بطور واضح، به وسیله قانون موضوعه معین شود (Himsworth, 2015: 36).

۱-۱-۲. منابع حقوقی خودمختاری محلی

اولین منبع مهم حقوقی، قانون اساسی است. اصل ۱۳۷ قانون اساسی ذیل بخش هشت تحت عنوان تشکیلات کشوری بیان می‌دارد که: «کشور از نظر جغرافیایی و تشکیلات اداری به شهرها^۴، استان‌ها^۵ و مناطق خودمختار^۶ تقسیم می‌شود. هریک از این واحدهای جغرافیایی در زمینه منافع خود از خودگردانی برخوردار هستند. با توجه به عنوان بخش، به طور ضمنی می‌توان فهمید که این واحدها عناصر تشکیل‌دهنده دولت اسپانیا هستند. در قانون اساسی اصول مجزایی هم به نحوه حکمرانی هر کدام از واحدها اشاره دارد؛ اصل ۱۴۰ به سازمان اداری شهرها اشاره دارد و چنین تصریح می‌کند که: قانون اساسی خودگردانی شهرهای کشور که از شخصیت کامل حقوقی برخوردارند، تضمین

1. Article 3 (1) of the European charter of local self-government
2. Ability
3. Within the limits of the law
4. municipalities
5. provinces
6. Self-governing Communities

می‌کند ... اصل ۱۴۱ تشکیلات اداری و خودگردانی استان‌ها را بیان می‌کند. در نهایت اصل ۱۴۲ به بیان امور مالی حکومت‌های محلی می‌پردازد. دومین منبع، منشور اروپایی خودمختاری محلی مصوب ۱۹۸۵ است که از قدرت هنجاری مندرج در اصل ۹۳ قانون اساسی برخوردار است. منبع دیگر خودمختاری محلی، رویه قضایی دادگاه قانون اساسی اسپانیا است. از سال ۱۹۸۱ این دادگاه احکام مهمی راجع به خودمختاری محلی صادر نموده و تلاش کرده تا در شرایط بسیار دشوار به ایجاد تعادل بین دولت مرکزی و واحدهای محلی بپردازد (فاورو، ۱۳۸۸: ۱۴۳). مهم‌ترین احکام صادره عبارتند از:

- قضاوت ۱۸۹۱/۴ مورخ ۲ فوریه ۱۸۹۱ که دادگاه، خودمختاری محلی را از اصول کلی سازماندهی سرزمینی دولت می‌داند. از نظر دادگاه، خودمختاری محلی در میان دیگر عناصر به معنای حق مشارکت واحدهای حکومت محلی، حاکمیت و تصمیم‌گیری در مورد موضوعاتی است که بر شهروندان محلی تاثیرگذار است. سازمان‌های واحدهای محلی باید اختیار و صلاحیت خاص خودشان داشته باشند، در مقابل قانون‌گذار نمی‌تواند حوزه اختیار و تصمیم‌گیری خودمختارانه را به پایین‌تر از سطح شناسایی شده تقلیل دهد؛

- قضاوت ۲۸۹۱/۵۳ مورخ ۴۱ جولای ۲۸۹۱؛ خودمختاری محلی به عنوان اقتدار مقامات محلی به منظور شکل‌دهی و تنظیم سیاست‌های عمومی خاص خودشان بنیان نهاده شده است؛

- قضاوت ۷۸۹۱/۷۲ مورخ ۷۲ فوریه ۷۸۹۱؛ خودمختاری محلی، الگویی از دولت مشروطه است و

- قضاوت ۶۰۰۲/۴۲ مورخ ۰۲ جولای ۶۰۰۲؛ خودمختاری محلی به عنوان تضمین حداقلی صیانت اساسی از ظرفیت تصمیم‌سازی محلی است (Moreno, 2012: 606).

۲-۱. قانون اساسی و یکپارچگی ملت

در مورد یکپارچگی ملت که بعد منفی آن تجزیه‌ناپذیری^۱ نام دارد، نگاهی به قانون اساسی اسپانیا مصوب ۱۹۷۸ نشان می‌دهد که این قانون دارای اصول بنیادینی است که

صریح و ضمنی تجزیه‌ناپذیری ملت اسپانیا را تضمین می‌کند. محتوای مقدمه و اصول قانون اساسی شامل :

- مقدمه قانون اساسی به عباراتی مثل؛ ملت اسپانیا، تضمین همزیستی ملی، تقویت روابط مسالمت‌آمیز و همکاری ثمربخش اشاره می‌کند،

- اصل اول قانون اساسی که در بند (۱) تصریح می‌کند: اسپانیا کشوری است که بر اساس نظام ملی و مردمی تشکیل شده و ... در بند (۲) همین اصل قانونگذار اساسی به صراحت بیان می‌کند که حاکمیت ملی متعلق به مردم اسپانیاست و قدرت حکومت از آنان سرچشمه می‌گیرد و

- اصل دوم قانون اساسی که به صراحت به یکپارچگی ملت اسپانیا اشاره می‌کند در تصریحی جالب بیان می‌دارد که: قانون اساسی بر مبنای اتحاد پایدار ملت و تجزیه‌ناپذیری مام میهن اسپانیا استوار است ...

۳-۱. مبانی یکپارچگی ملت^۱

اولین مبنای یکپارچگی ملت در حقوق اساسی اسپانیا به برداشت ما از حاکمیت ملی و پیوند با جمهوریت نوین برمی‌گردد. زیرا که قانون اساسی اسپانیا علی‌رغم اینکه در نص فاقد نظام جمهوری است، در مقدمه و اصل اول اشاره به حاکمیت ملی دارد و آن را متعلق به مردم اسپانیا می‌داند. بر همین اساس، حاکمیت ملت که همان اقتدار غایی و نهایی است و یا در نظریهٔ نشأت قدرت و قانون از مردم، منبعت از حقوق رم ریشه دارد (رحمت‌اللهی و آقامحمدآقایی، ۱۳۹۵: ۱۲۵). چه در نظام‌های قدیمی و چه نوپا از ناخودآگاه نظام سیاسی است که بدون آن حکومت دموکراتیک معنا و مفهوم ندارد (بشیریه، ۱۳۸۷: ۴۳). برخلاف کشورهای جمهوری، مثل؛ ایتالیا و فرانسه که به صراحت در قانون اساسی خود جمهوری را غیرقابل تجزیه می‌دانند و این امر ریشه در نظریه جامعیت‌آدارد، می‌توان نظریه حاکمیت ملی در اسپانیا را هم به مطلق‌گرایی و جمهوریت پیوند داد. زیرا در لسان حقوق، حاکمیت ملی معطوف به حالتی است که در آن مجموعه ملت، به عنوان پیکره واحد و شخصیت حقوقی مستقل از افراد تشکیل‌دهنده آن، اقتدار

عالیه بر امور و شوون جامعه داشته باشد (هاشمی، ۱۳۹۲: ۲). نتیجه منطقی تلقی مذکور این خواهد بود که حاکمیت، تقسیم شده نیست و بخش‌های آن به شهروندان تعلق ندارد، بلکه حاکمیت تقسیم‌ناپذیر است، زیرا ملت تقسیم‌ناپذیر است (ویژه، ۱۳۹۴: ۴۲). مبنای دوم تجزیه‌ناپذیری ملت به نظریه ملت و مفهوم آن برمی‌گردد؛ چراکه هم در مفهوم آلمانی و هم فرانسوی ملت، احساس همبستگی و وحدت میان مجموعه‌ای از مردم که خود را در قالب یک کل می‌دانند وجود دارد و در اثر این همبستگی است که ناسیونالیسم ظهور پیدا می‌کند. ملت موجودی واقعی است که متمایز از اجزای تشکیل‌دهنده خود در بعد تاریخی، فرهنگی، ارزشی و آرمانی است. بر مبنای همین نظریه است که نظریه یک ملت، یک دولت شکل واقعی به خود خواهد گرفت و مبنایی برای شکل‌گیری و تجسم دولت ملی خواهد شد. اهمیت وحدت ملی و تجزیه‌ناپذیری ملت تا حدی است که در کشورهای جمهوری یا متکی بر حاکمیت ملت یک آرمان جمهوری خواهانه قلمداد می‌گردد، اما از مفهوم سنتی خود که در قالب یکپارچگی مکانی و سرزمینی تعریف می‌شود، فاصله گرفته و یکپارچگی اجتماعی آن را تحت سیطره خود قرار داده است. بدین معنی که، اجزای انسانی یک دولت -کشور به عنوان عنصر انتزاعی شهروندان که ملت نامیده می‌شود، بیش از ساختار اداری و سرزمینی باید یکپارچه و منسجم باشند (Daly, 2015: 468). بر مبنای این نظریه تأیید تجزیه‌ناپذیری ملت، یعنی؛ در نظر گرفتن ملت به عنوان عامل قدرت جامعه سیاسی به جای سرزمین. بی‌تردید حاکمیت ملی به عنوان نماد میهن‌پرستی جمهوری خواهانه همانطور که جان استوارت میل در کتاب دستگاه منطق از اصل ملیت بیان می‌کند، یک نظریه سیاسی صرف نیست، بلکه یک فرهنگ است که مطلوب آن همدلی است نه دشمنی، همبستگی است نه جدایی. مراد، احساس مشترک منافع بین همه کسانی است که تحت یک حکومت زندگی می‌کنند و درون مرزهای طبیعی یا تاریخی واحدی به سر می‌برند (ویرولی، ۱۳۹۴: ۶۹). پیامد چنین نظریه‌ای در حقوق اساسی نوین شکل‌گیری دولت - ملت^۲ به جای دولت - کشور^۳ است. بر همین مبناست که از نظر مدرنیست‌ها، ملت اتحادیه انسانی است که در اثر عوامل سرزمینی، سیاسی - حقوقی، مشارکت، تشابه و همگنی فرهنگی، حاکمیت، بین‌المللی و حس ملی‌گرایی به هم پیوند می‌خورد (Smith).

1. Nation-State
2. Nation-State
3. Country-State

15: 2008). مبنای دیگر وحدت و یکپارچگی ملت، اصل برابری و مساوات میان شهروندان است. بر مبنای این نظریه چون ملت مبین یک کل غیرانتزاعی است، تجزیه آن منجر به ایجاد ملت‌های مختلف در درون یک مجموعه‌ای می‌گردد که از لحاظ قانونی ادعای وحدت دارد. به همین خاطر صیانت از اصل برابری زمانی امکان دارد که ما با یک مجموعه واحد به نام ملت سروکار داشته باشیم.^۱

۲. منطقه خودمختار کاتالان؛ از خودمختاری منطقه‌ای تا ادعای تجزیه طلبی

تحولات صورت گرفته در منطقه خودمختار کاتالان را از لحاظ تاریخی می‌توان به سه دوره تقسیم کرد: در دوره اول که به قبل از سال ۱۹۴۶ برمی‌گردد، کاتالونیا پیش از پیوستن تدریجی خود به اسپانیای نوظهور، بخش اصلی پادشاهی آراگون را تشکیل می‌داد که امپراتوری قوی تجاری را تحت کنترل داشت و تا مدیترانه گسترده شده بود. حتی در این مراحل ابتدایی، کاتالونیا ویژگی‌های یک دولت مدرن، مانند؛ زبان مشترک و ساختار توسعه‌یافته سیاسی، حقوقی و اقتصادی را از خود نشان می‌داد (Desquens, 2003: 85-89). دوره دوم به دوران حیات ژنرال فرانکو معروف است که با جنگ‌های داخلی اسپانیا آغاز می‌شود. با این حال، پس از جنگ داخلی اسپانیا، ژنرال فرانکو دیکتاتوری متمرکزی را ایجاد کرد که در نظر داشت برای همیشه به مشکل کاتالونیا خاتمه دهد. پیامد چنین تفکراتی با سرکوب اشخاص و حقوق فرهنگی جمعی، مانند؛ منع استفاده از زبان کاتالونیایی، انکار هویت کاتالونیایی و مجازات برای ظهور جلوه‌های فرهنگی خود همراه بود (Comella, 2013: 162). دوره سوم که دوران احیای نهضت‌های خودمختار در اسپانیاست از سال ۱۹۷۸ و با تصویب قانون اساسی جدید اسپانیا آغاز می‌شود. شدت حرکت به سمت تقویت ناسیونالیسم منطقه‌ای، ادعای جدایی از اسپانیا را می‌توان از ژوئن ۲۰۰۶ مشاهده کرد؛ یعنی وقتی که کاتالان‌ها به قانون موضوعه اصلاحی خودمختاری، که اقتدار دولت کاتالونیا را افزایش می‌داد و جدل‌آمیزانه، کاتالونیا را به عنوان یک ملت معرفی می‌نمود، رأی دادند. با توجه به دادخواهی مقامات دولت مرکزی

۱. البته شایان ذکر است که این نظریه امروز تعدیل‌هایی با خود به همراه داشته است. از جمله اینکه تکررگرای و تنوع‌گرایی فرهنگی که با خود تنوع تقنینی را به همراه دارد، اصل برابری و مساوات را تعدیل کرده است و مساله این است که آیا تنوع قانونی بر مبنای تنوع فرهنگی می‌تواند یکپارچگی ملت یا یکپارچگی جمهوری را خدشه‌دار کند؟

در ژوئن ۲۰۱۰، دادگاه قانون اساسی اسپانیا چندین بخش از قانون موضوعه اصلاحی از جمله؛ استفاده از واژه ملت و زبان کاتالان را زیر سوال برد و تصمیم دادگاه، جرعه‌ای برای تظاهرات گسترده در بارسلونا بود. با حمایت پارلمان کاتالونیا فراندوم غیرالزام‌آوری برگزار شد که در آن بیشتر رای‌دهندگان حمایت خود را از تجزیه اعلام کردند (Minder, 2012). عطش چنین اقدامات تجزیه‌طلبانه‌ای با وجود مخالفت‌های شدید دولت مرکزی، هنوز هم فروکش نکرده است و بعد از شکست فراندوم‌های برگزار شده، فراندوم جدایی کاتالونیا از اسپانیا بر مبنای مصوبه ۳۰۶/۱۱ مصوب ۶ اکتبر ۲۰۱۶ پارلمان کاتالونیا، تحت عنوان تعهد به اجرای فراندوم الزام‌آور استقلال در اول اکتبر ۲۰۱۷ برگزار شد و رای‌دهندگان به این پرسش پاسخ دادند که آیا می‌خواهند کاتالونیا یک کشور مستقل به شکل جمهوری باشد یا خیر؟ با وجود تدابیر شدید امنیتی و برخورد فیزیکی مأموران دولت مرکزی با جدایی‌طلبان، فراندوم استقلال در موعد مقرر برگزار شد و طبق گزارش‌ها ۹۰ درصد مردم کاتالونیا به جدایی از اسپانیا رأی دادند.

۳. نقش پارلمان کاتالونیا در جریان سیاسی تجزیه‌طلبی و استقلال

در راستای حمایت از ادعاهای استقلال‌طلبانه مردم کاتالونیا، پارلمان کاتالونیا به عنوان نهاد سیاسی نقش مهمی در رهبری یک پروژه سیاسی بازی می‌کند. به همین منظور پارلمان کاتالونیا دست به تصویب مصوباتی زده تا ادعاهای مطرح شده در اندیشه مردم کاتالونیا را از مجاری قانونی به نتیجه برساند. در مقابل، دولت مرکزی اسپانیا که مصوبات پارلمان را خلاف قانون اساسی و حتی قوانین خودمختاری مناطق می‌داند، چنین مصوباتی را نزد دادگاه قانون اساسی به چالش کشیده‌اند.

۳-۱. قانون ارگانیک اصلاح قانون موضوعه کاتالونیا مصوب ۱۹ جولای ۲۰۰۶، اولین

جرعه مبارزه با قانون اساسی

۳-۱-۱. رویکرد قانون اصلاحی

مقدمه قانون پیشنهادی اصلاحی با برشمردن اصول مختلف حاکم بر کاتالونیا ضمن پایبندی به قانون اساسی و اتحاد با اسپانیا بیان می‌دارد: ... مردم کاتالونیا در طی قرون متمادی همواره خواستار دارا بودن دولتی مستقل بوده‌اند. تجسم این خواسته و تمایل

مردم کاتالونیا، شکل‌گیری نهادهای قانونی^۱ است ... زنان و مردان کاتالونیا بسیار مشتاق هستند که نهادهای قانونی همچون گذشته در احقاق حقوق مردم کاتالونیا بکوشند و بتوانند پایه‌گذار جامعه‌ای دموکراتیک و پیشرفته شوند که با اسپانیا متحد باشد و با اروپا همکاری‌های سازنده داشته باشد.^۲

۲-۱-۳. دادخواهی اساسی با هدف بازگرداندن تعادل

اصلاح قانون موضوعه کاتالونیا بدون مشورت با دولت مرکزی، باعث کشمکش‌های عمیقی شد و نهادهای گوناگونی مانند پارلمان اسپانیا، حزب مردم، آمبودزمان ملی و برخی دیگر از جوامع خودمختار، علیه این قانون موضوعه نزد دادگاه قانون اساسی دادخواهی نمودند. معترضین، این مقررات را ناقض سیستم مدیریت عمومی دانسته و میان تکلیف تکلم به زبان کاستیلی اسپانیایی و تکلیف یا اختیار تکلم به زبان کاتالانی برای مراده با مقامات رسمی تفکیک قائل شده بودند. مطابق با نظر آنها، امکان‌پذیر نیست که یک یا دو زبان رسمی را برای منطقه‌ای اجباری کنیم. آنها همچنین تأکید کردند که قدرت قانونگذاری جامع و منحصر به فرد جوامع خودمختار همانند صلاحیت‌هایی که به صورت مشترک با دولت مرکزی به آنها اعطا شده است، باید از اصول قانون اساسی و قواعد بین‌المللی پیروی کند.^۳

۳-۱-۳. حکم دادگاه قانون اساسی

بر پایه استدلالات معترضین و عقیده قضات دادگاه، حکم صادره (۲۰۱۰/۳۱) متشکل از سه بند است:^۴

۱. ارجاع مقدمه قانون ارگانیک ۶/۲۰۰۶ مصوب ۹ جولای در مورد اصلاح قانون خودمختاری کاتالونیا به اینکه کاتالونیا یک ملت و واقعیت ملی است، فاقد اثر حقوقی است.

1. Generalitat

۲. برگرفته از مشروح مذاکرات دادگاه قانون اساسی راجع به حکم ۲۰۱۰/۳۱ به آدرس:

<http://www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/paginas/STC31-2010.aspx>

۳. برگرفته از مشروح مذاکرات دادگاه قانون اساسی راجع به حکم ۲۰۱۰/۳۱ به آدرس:

<http://www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/paginas/STC31-2010.aspx>

4. Constitutional Court Judgment No. 31/2010, of June 28 at <http://www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/paginas/STC31-2010.aspx>

۲. بسیاری از مواد قانون اصلاحی مغایر با قانون اساسی است؛ از جمله این مواد، ماده ۶ است که در کنار اشاره به زبان کاتالانی به عنوان زبان رسمی، از زبان کاستیلی که زبان رسمی مردم اسپانیاست هم نام می‌برد ...

۳. دادگاه قانون اساسی سایر مواد قانون اصلاحی را با این شرط که در راستای استدلال‌های دادگاه در مطابقت با قانون اساسی و مقررات قانونی دیگر تفسیر شود، مغایر با قانون اساسی نمی‌داند ...

۲-۳. مصوبه حاکمیت و حق تصمیم‌گیری مردم کاتالونیا^۱ مصوب ۲۳ ژانویه ۲۰۱۳ واکنش به رای دادگاه (۲۰۱۰/۳۱) برپایی تظاهراتی در ۱۰ جولای در بارسلونا بود، به نوعی که کاتالان‌ها دیگر به اصلاح قانون خودمختاری قانع نشدند، بلکه با برگزاری فراندوم خواهان حق حاکمیت مستقل بودند.

۱-۲-۳. محتوای مصوبه پارلمان کاتالونیا

مصوبه ۱۰/۵ در مقدمه‌اش اشاره می‌کند که با اجرای این رویه، خواست و تمایل شهروندان، که در آخرین انتخابات برگزار شده در کاتالونیا به شکلی دموکراتیک آن را بیان کرده‌اند، به گوش دولت مرکزی رسانده می‌شود. این مصوبه همچنین اشاره می‌کند که قصد دارد حاکمیت مستقل و حق تصمیم‌گیری مردم کاتالونیا را تبیین و تصویب کند. مصوبه برپایه ۹ اصل مهم استوار شده است؛ اولین اصل حاکمیت^۲ نامیده می‌شود؛ طبق این اصل، مردم کاتالونیا به لحاظ سیاسی و حقوقی مستقل هستند. دومین اصل، مشروعیت دموکراتیک^۳ است؛ بدین معنا که مردم حق خود را نسبت به تصمیم‌گیری در شرایطی اعمال می‌کنند که تکثرگرایی و مشورت تثبیت گردد. سومین اصل، عبارت است از شفافیت^۴؛ تمامی اطلاعات لازم به شهروندان داده خواهد شد. چهارمین اصل، مذاکره^۵ است؛ بحث و مذاکره با دولت اسپانیا، نهادهای اروپایی و جامعه بین‌المللی ادامه خواهد

1. Declaration of sovereignty and a right of the right to decide of the people of catalonia
2. Sovereignty
3. Democratic legitimacy
4. Transparency
5. Dialogue

داشت. پنجمین اصل، همبستگی اجتماعی است؛ همبستگی سرزمینی و اجتماعی کاتالان مورد حمایت است و مردم کاتالونیا به عنوان مردمی یکپارچه و منسجم باقی می‌مانند. ششمین اصل، اروپایی‌گرایی^۲ است؛ اصول اساسی اتحادیه اروپا مخصوصاً اصولی که مربوط به حقوق بنیادین، دموکراسی، دولت رفاه و انسجام میان مردم اروپاست و نیز اصول مربوط به توسعه فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی رعایت خواهد شد. اصل هفتم، مشروعیت^۳ است؛ تمامی چارچوب‌های حقوقی موجود بدین منظور به کار می‌روند که شهروندان بتوانند حق تصمیم‌گیری خود را اعمال نمایند. هشتمین اصل، مرتبط با نقش اساسی پارلمان است؛ پارلمان کاتالونیا باید نقش اساسی در فرایند استقلال ایفا نماید. نهمین اصل، مشارکت^۴ است؛ پارلمان کاتالان و دولت کاتالان باید در نهادهای محلی مشارکت فعال داشته باشند و مشارکت گروه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را تا حد ممکن تضمین نمایند.^۵

۲-۳. چالش مصوبه نزد دادگاه قانون اساسی

باتوجه به صلاحیت اعطاشده در بند (الف) اصل ۱۶۲ قانون اساسی و مواد ۷۶ و ۷۷ قانون بنیادین دادگاه قانون اساسی، دادستان کل و پارلمان اسپانیا مصوبه را مغایر اصول ۱ (۲) و ۲ و ۹ (۱) و ۱۶۸ قانون اساسی اسپانیا و مواد ۱ و ۲ (۴) قوانین موضوعه منطقه خودمختار کاتالونیا دانستند. معترضین در بیان استدلال‌ات خود در محضر دادگاه یادآور می‌شوند که قسمتی از مصوبه که به حاکمیت مستقل ملت کاتالونیا اشاره می‌کند، ممکن است از سوی نهادهای صاحب قدرت به گونه‌ای تفسیر شود که از حق ذاتی مردم کاتالونیا، برای تصمیم‌گیری جمعی مربوط به آینده‌شان، در جهت خواسته‌های غیرقانونی و زیاده‌خواهانه کسانی که شهروندان را تشویق به اعمال قدرت بالقوه سیاسی‌شان کرده‌اند سوءاستفاده شود و بدین طریق یکپارچگی و اتحاد ملیت‌های مختلفی که در کنار یکدیگر اسپانیای واحد و متحد را شکل داده‌اند، خدشه‌دار گردد.

1. Social cohesion
2. Europeanism
3. legality
4. Participation

۵. برگرفته از مشروح مذاکرات دادگاه قانون اساسی به آدرس:

<http://www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/paginas/STC42-2014.aspx>

۳-۲-۳. حکم دادگاه قانون اساسی

دادگاه قانون اساسی در نهایت طی حکم ۲۰۱۴/۴۲ مورخ ۲۵ مارس بیان می‌دارد: با بخشی از چالشی که دادستان کل کشور، به مصوبه ۱۰/۵ وارد کرده، موافقت می‌کند و اعلام می‌دارد:

۱. اصل مربوط به حاکمیت مستقل، که پارلمان کاتالونیا در مصوبه ۰۱/۵ آن را به تصویب رسانده، مغایر با قانون اساسی کشور اسپانیاست و به همین خاطر باطل و بی‌اعتبار قلمداد می‌شود.

۲. ارجاع به حق تصمیم‌گیری شهروندان کاتالونیا، که در بخش آغازین مصوبه به آن اشاره شده، اگر بر اساس بند ۳ و ۴ حکم تفسیر شود، مغایرتی با قانون اساسی کشور اسپانیا ندارد.
۳. بدین وسیله اعلام می‌شود که تمام درخواست‌های دیگر، که تقاضای به چالش کشیدن بیشتر مصوبه را داشته‌اند، مردود و باطل هستند.

۳-۳. مصوبه پارلمان کاتالونیا در مورد آغاز روند سیاسی بعد از مشخص شدن نتیجه انتخابات مصوب ۲۷ سپتامبر ۲۰۱۵

۱-۳-۳. مفاد مصوبه؛ تغییر مسیر از حق تصمیم‌گیری به جدایی یک‌جانبه

بعد از صدور حکم دادگاه قانون اساسی در سال ۲۰۱۴ پارلمان کاتالونیا در تاریخ ۹ نوامبر ۲۰۱۵ با تشکیل جلساتی مصوبه ۱۱/۱ را با عنوان آغاز روند سیاسی به تصویب رساند. محتوا و ضمیمه این مصوبه برخلاف مصوبات سابق صراحتاً حکایت از تلاش برای استقلال‌طلبی کاتالان دارد. در این جلسه نهایتاً مصوبه زیر به تصویب رسید:

۱. پارلمان کاتالونیا یادآور می‌شود که نتیجه انتخابات دموکراتیک ۷۲ سپتامبر ۵۱۰۲ به گونه‌ای رقم خورد که اکثریت کرسی‌های پارلمان به نمایندگانی اختصاص یافت که هدفشان ایجاد دولتی مستقل در کاتالونیاست.

۲. پارلمان کاتالونیا به موجب این مصوبه رسماً اعلام می‌کند که روند ایجاد جمهوری

۱. دادگاه در بندهای مذکور از حکم خود اجرای حق تصمیم‌گیری را منوط به پایبندی به قیودات و شروط مندرج در قانون اساسی و اساسنامه جوامع خودمختار می‌داند که بدون پایبندی به آنها امکان اجرای دموکراتیک این حق وجود ندارد؛ چرا که اگر اجرای حق جنبه سیاسی داشته و واجد اثرات سیاسی باشد ماهیتاً رفرااندوم است که باید مجوز دولت مرکزی را داشته باشد.

2. beginning of the political process in Catalonia arising from the election results of 27 September 2015

مستقل کاتالونیا را آغاز کرده است.

۳. پارلمان کاتالونیا به موجب این مصوبه، اعلام می‌دارد که قانون اساسی آینده کاتالان، شهروندمحور است و به مشارکت مؤثر شهروندان در تهیه قانون اساسی آینده کاتالان بسیار اهمیت می‌دهد.

۴. پارلمان کاتالونیا بر این باور است که دولت آینده باید به پیشنهادهای پارلمان اهمیت دهد و آنها را به شیوه مؤثری به کار گیرد.

۵. پارلمان کاتالونیا در آغاز، دوره‌های سی روزه را برای ارزیابی نظام امنیت اجتماعی و مالیاتی در نظر گرفته است.

۶. پارلمان کاتالونیا، به عنوان امانت‌دار و حافظ حاکمیت مستقل و نماینده بخشی از قدرت، تصریح می‌کند که روند جدا شدن کاتالونیا از دولت اسپانیا نباید باعث ایجاد تصمیماتی از سوی نهادهای وابسته به دولت مرکزی اسپانیا، به خصوص دادگاه قانون اساسی در مواردی همچون؛ حکم صادره در سال ۲۰۱۰ در مقابله با دولت مستقل کاتالونیا در شرایطی که استقلال دولت کاتالونیا پیشتر در رفراندومی سراسری رای موافق مردم را به دست آورده بود، گردد.

۷. پارلمان کاتالونیا باید موازین ضروری برای آغاز روند جداسازی کاتالونیا از دولت مرکزی اسپانیا را به گونه‌ای صلح‌آمیز فراهم سازد و در این راستا از مشارکت مؤثر تمام شهروندان نیز استفاده کند.

۸. پارلمان کاتالونیا بر این باور است که دولت آینده کاتالان باید از قوانین بنیادینی، که در ضمیمه^۱ این مصوبه اشاره شده است و ممکن است تحت تأثیر تصمیمات مخالفت‌آمیز نهادهای وابسته به دولت مرکزی اسپانیا قرار گیرد، محافظت کند.

۹. پارلمان کاتالونیا تمایل خود را به اجرای مذاکرات برای عملی شدن تشکیل جمهوری مستقل، در کاتالان ابراز می‌دارد. پارلمان کاتالونیا همچنین موافقت خود را با آگاه‌سازی دولت اسپانیا، اتحادیه اروپا و مجامع بین‌المللی در مورد دولت مستقل کاتالان اعلام می‌کند.^۲

۱. ضمیمه مصوبه شامل مواردی از قبیل؛ فقرانه‌ری، مسکن، بهداشت و سلامت، آموزش، تضمین آزادی‌های عمومی، مدیریت محلی و منطقه‌ای، پناهندگان، حق سقط جنین و تامین ملی و مدیریت بدهی‌ها می‌باشد.
۲. برگرفته از مشروح مذاکرات دادگاه قانون اساسی به آدرس:

۲-۳-۳. استدلالات معترضین به مصوبه در محضر دادگاه قانون اساسی

معترضین، باتوجه به جایگاه سیاسی پارلمان کاتالونیا، برای نقض مصوبه به دلایل زیر استناد می‌کنند. از جمله این که اولاً مصوبه باید به عنوان یک کل و یک بسته نظام‌مند، تفسیر شود که با رویکردی مغایر با قانون اساسی و غیردموکراتیک، حکم به جدایی کاتالونیا از اسپانیا می‌دهد. ثانیاً با اشاره به فرمان قانون اساسی دربارهٔ همزیستی ملی، پارلمان کاتالونیا از طریق این مصوبه قصد دارد چارچوب همزیستی مبتنی بر قانون اساسی را نقض کرده و خود را به نظام دموکراتیک بی‌تفاوت نشان دهد. ثالثاً معترضین در ادامه بر آنچه آن را "بیانیه‌ای مغایر با قانون اساسی"^۱ می‌دانستند، تمرکز کرده و مصوبه مذکور را مغایر با اصول متعدد قانون اساسی به ویژه مفاهیم اساسی دولت و ملت اسپانیا دانسته‌اند. آنها استدلال می‌کنند که مطابق با اصل ۱ (۲) قانون اساسی، حاکمیت مستقل ملی به مردم اسپانیا تعلق دارد؛ زیرا قدرت دولت از خواست مردم ناشی می‌شود. کلمهٔ دولت، در اصل ۱ (۲) باید در جامع‌ترین مفهومش لحاظ شود. اصل ۱۳۷ نیز به واژهٔ دولت به جامع‌ترین معنی‌اش اشاره دارد. معنی جامع کلمهٔ دولت شامل تمامی جوامع و مناطق خودمختار موجود در قلمروی ارضی کشور می‌شود. ماده ۳ (۱) قوانین موضوعهٔ کاتالونیای خودمختار به اصول عمومی که دولت کاتالونیا را بخشی از دولت اسپانیا در نظر می‌گیرد، اشاره می‌کند. همچنین حکم ۲۰۱۰/۳۱ مصوب ۲۸ ژوئن دادگاه قانون اساسی تصریح می‌کند که منظور از دولت -کشور اسپانیا، نه دولت مرکزی، بلکه دولتی -کشوری یکپارچه و متحد است که شامل تمام مناطق تحت قلمروی کشور اسپانیا، از جمله تمام مناطقی که دولت خودمختار دارند، می‌شود. از طرف دیگر، مصوبه مذکور مغایر با اصل تجزیه‌ناپذیری ملت است، زیرا تفویض حاکمیت مستقل به مردم کاتالان، در واقع تفویض حق جدایی کاتالان از اسپانیا و تجزیه کشور و ملت اسپانیا است. همچنین مصوبه ناقض اصل ۱ (۱) قانون اساسی است. اصل مذکور و اصل ۹ (۱) اشاره می‌کنند که کشور اسپانیا مبتنی بر تبعیت از قوانینی است که همهٔ شهروندان و نهادهای کشور، متعهد به اجرای بند بند آن هستند. مصوبه مذکور سرپیچی افراطی از قانون اساسی کشور است و بنابراین، با تخلف از اصول ۱ (۱) و ۹ (۱) این سرپیچی صریح زمانی بیشتر به چشم می‌آید که در بند اول مصوبه به تبعیت نکردن صاحبان قدرت در کاتالان از دولت اسپانیا اشاره می‌شود. رابعاً در

نظر معترضین، رفراندوم‌های یک‌جانبه استقلال ضمن اینکه امری مغایر با حاکمیت ملی است، موجبات نافرمانی در برابر اصل حاکمیت قانون و عدم وفاداری به قانون اساسی را به همراه دارد، چرا که مصوبه مغایر با اصل ۱۶۸ قانون اساسی است که نحوه اصلاح را در مواردی همچون قصد مردم کاتالان برای کسب حاکمیت مستقل، مشخص کرده است. از این‌رو هر تغییری در قانون اساسی کشور باید ابتدا به وسیله همه مردم اسپانیا مهر تأیید بگیرد و رأی و نظر بخشی از مردم اسپانیا برای ایجاد تغییر در قانون اساسی کفایت نمی‌کند.^۱

۳-۳-۳. حکم دادگاه قانون اساسی

با در نظر گرفتن تمام مواردی که ذکر شد، دادگاه قانون اساسی به موجب حکم ۲۰۱۵/۲۵۹ مورخ ۲ دسامبر، تصمیم گرفته که از دادخواهی علیه مصوبه ۱۱/۱ و ضمیمه‌اش دفاع کند. از نظر دادگاه، کل مصوبه مغایر با قانون اساسی اسپانیا است و از این رو باطل و بی‌اثر است.

۳-۴. مصوبه ۳۰۶/۱۱ مورخ ۶ اکتبر ۲۰۱۶؛ فراخوان برگزاری همه‌پرسی الزام‌آور استقلال^۲

۳-۴-۱. مصوبه راهی برای خروج از مسیرهای غیرقابل عبور قانونی
بعد از برگزاری رفراندوم سال ۲۰۱۵ و مخالفت‌های دولت مرکزی، در رأس آن دادگاه قانون اساسی، پارلمان کاتالونیا راه برون‌رفت را در این دید که مطالعه روند استقلال را به کمیته‌ای ارجاع دهد. کمیته، گزارش خود را به شماره ۲۶۳/۱۱ در تاریخ ۲۷ جولای ۲۰۱۶ تقدیم پارلمان کرد و پارلمان هم بر مبنای گزارش، اقدام به تصویب مصوبه ۳۰۶/۱۱ در تاریخ ۱۶ اکتبر ۲۰۱۶ با محوریت مذاکره سیاسی پارلمانی کرد. در بخش ۱-۱-۱ پارلمان تصریح می‌کند که کاتالان‌ها از حق تعیین سرنوشت سلب ناشدنی برخوردارند. بار دیگر بیان می‌کند که انتخابات برگزار شده در ۲۷ سپتامبر ۲۰۱۵ اکثریتی را به منظور اعلام استقلال ایجاد نمود، سپس فوراً به عنوان یک تصویر جدید به دولت کاتالان فرمان می‌دهد که رفراندوم الزام‌آور (نه صرفاً مشورتی) در مورد استقلال را در سپتامبر ۲۰۱۷ به

1. STC 103/2008,FJ4

2. Resolution 306/XI of 6 October 2016:call for a binding referendum on independence

صورت یک سوال ساده در قالب بلی یا خیر ترتیب دهد که نیازمند مجوز دولت مرکزی نباشد (Rocamora, 2017: 17-18).

۲-۴-۳. واکنش دادگاه قانون اساسی

دادگاه قانون اساسی در حکم ۲۰۱۷/۲۴ مورخ ۱۰ می، بیان می‌کند که رفتار دوم‌های جوامع خودمختار چنانچه بر مبنای یک قانون بنیادین باشد و یا مجوز آن از سوی دولت مرکزی صادر شده باشد، امکان برگزاری دارد. با این استدلال رفتار دوم ۲۰۱۷ همانند موارد قبل باید از مسیرهای دموکراتیک موجود در قانون اساسی و رویه‌های سابق عبور نماید. دادگاه سه دلیل را برای این کار بیان می‌کند؛ اول به این دلیل که وضعیت حقوقی و رویه‌های دادرسی قانون اساسی، دولت مرکزی را متعهد می‌کند از مشروعیت قانون اساسی دفاع کند. دوم اینکه؛ نقشه راه پیشنهادی به عنوان جایگزین، در مسیر اجرا در سناریویی که منجر به تناقض می‌شود، تضعیف‌شدنی است. سوم اینکه؛ شناسایی چنین رفتار دوم‌هایی در متن‌های خصمانه می‌تواند نتایج زیان‌بار داخلی و خارجی داشته باشد (Rocamora, 2017: 19).

۴. الگوی حقوقی تعادل در اندیشه دادگاه قانون اساسی

با توجه به صدور مصوبات چهارگانه از سوی پارلمان کاتالونیا و به چالش کشیدن این مصوبات از سوی نهادهای دولت مرکزی نزد دادرسی اساسی، دادرسی در تقابل دو اصل مهم از اصول قانون اساسی قرار گرفته است، یکی؛ اصل خودمختاری و حکمرانی منطقه‌ای که در قالب تمرکززدایی شدید به صورت منطقه‌گرایی جلوه گر می‌شود، دیگری؛ یکپارچگی ملت که هر دو ریشه در قانون اساسی دارند. حال با توجه به سوالات مطرح شده و حرکت گام به گام منطقه خودمختار کاتالونیا بر مدار حاکمیت مستقل و حق بر تصمیم‌گیری و نظریات دولت مرکزی بر مدار صیانت از نظم قانونی به ویژه خدشه‌ناپذیری یکپارچگی ملت اسپانیا، با مطالعه این مبحث مدل حقوقی دادرسی اساسی را از جنبه‌های مختلف تعادلی بررسی خواهیم کرد.

۱. برگرفته از مشروح مذاکرات دادگاه قانون اساسی به آدرس:

<http://www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/paginas/STC24-2017.aspx>

۴-۱. دادگاه در تقابل حق تصمیم‌گیری، خودمختاری محلی و یکپارچگی ملت

نگاهی به مصوبات پارلمان کاتالونیا و احکام دادگاه نشان می‌دهد که چنین سناریویی به گفته آندراس سایو^۱ می‌توان به دستگاه موسیقی تشبیه کرد و گفت "قوانین اساسی کشورهای اروپای شرقی مرکزی، مانند اجرای موسیقی مناجات در یک دستگاه گرامافون بسیار قدیمی است. شنونده، موسیقی مورد انتظار حکومت بر اساس مشروطه‌خواهی را می‌شنود، در حالیکه صدای ترق و تروق گرامافون نیز در پس زمینه موسیقی شنیده می‌شود. اجرای موسیقی کلاسیک از نظر شورای اروپا مانعی ندارد، اما صدای خواننده سوپرانو، گاه (وقتی با اصل تمامیت ارضی و یکپارچگی ملت روبرو می‌شویم) عصبی و بسیار متشنج است." (Roznai and Suteu, 2015: 1). حال باید دید دادرس در مقام قضاوت، در مقابل این صدا که بوی دموکراسی خواهی می‌دهد و در قالب حق تصمیم‌گیری، برای دولت مرکزی تنش‌آفرین است، چطور تعادل لازم را در تقابل با نظم قانون اساسی برقرار می‌سازد.

۴-۱-۱. حق تصمیم‌گیری مفهومی مبهم با دو رویکرد متضاد

ابهام موجود در این حق که با حق تعیین سرنوشت و دموکراسی پیوند خورده، در حوزه فلسفه سیاسی و حقوق، ناشی از برداشت‌های سیاسی است که از این مفهوم و حق تعیین سرنوشت وجود دارد. به همین خاطر کریستوفر جی بورگن^۲ اعتقاد دارد که مفهوم حق تعیین سرنوشت با عنوان شدن در اسناد بین‌المللی، از یک امر آرمانی به یک پذیرش حقوقی تبدیل شد که علی‌رغم پذیرش قانونی همچنان از یک مشکل اساسی رنج می‌برد؛ هیچ کس نمی‌تواند بر معنای دقیق آن به اجماع برسد (Connally, 2013: 70). به همین مناسبت دو رویکرد مختلف نسبت به این حق در جامعه حقوقی اسپانیا وجود دارد؛ مفهوم اولی که از حق تصمیم‌گیری برداشت می‌شود، یک مفهوم غیرسیاسی، غیرالزام‌آور و صرفاً مشورتی است. با این مفهوم که در راستای حق تعیین سرنوشت داخلی که می‌توان آن را به مشارکت برابر و بدون تبعیض همه افراد جامعه در اداره امور سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور خواه مستقیم و یا غیرمستقیم و از راه نمایندگان

1. Andras Sajo
2. Cheristopher J.Borgen

منتخب خود تعبیر کرد (عباسی، ۱۳۹۰: ۳۷۸) مردم کاتالان حق دارند که خواسته‌های آنها شنیده شود (Barclo, 2014: 1) در این مفهوم حق تصمیم‌گیری صرفاً اظهار نظری غیرالزام‌آور است که ماهیتاً با فراندوم تفاوت دارد، به نوعی که حق تصمیم‌گیری معادل حق شنیده شدن خواسته‌هاست (Crameri, 2015: 11). اعطای این حق به آنها به گونه‌ای که بتوانند تغییرات یک‌جانبه داشته باشند، به عنوان فروپاشی قانون اساسی است، اما اگر بخواهند این حق را داشته باشند که دیدگاه‌های خود را آزادانه در خصوص اینکه یک کشور جدید شوند، بیان نمایند از چارچوب قانون اساسی کنونی خارج نخواهند شد (Comella, 2014: 573). دیدگاه دوم به مفهوم سیاسی حق تصمیم‌گیری و آثار آن نظر دارد به نحوی که با توجه به آثار سیاسی اعمال چنین حقی بدون رعایت ضوابط مقرر در قانون اساسی، نقض قانون اساسی است که خود بر مبنای دموکراسی شکل گرفته است. دلیل اولی که مخالفین بدان استناد می‌کنند به ماهیت نظرخواهی و حق تصمیم‌گیری برمی‌گردد. این عده اعتقاد دارند که اعمال حق تصمیم‌گیری در قالب نظرسنجی، ماهیتی همانند فراندوم دارد؛ چرا که فراندوم عبارت است از رأی و نظر مستقیم هیات انتخاب‌کننده یک کشور به منظور پیشنهاد یا تصمیم‌گیری در مورد یک موضوع خاص (Plank, 2011: 1) با توجه به گزینه‌های پیش روی شهروندان کاتالان با این گذاره که آیا شما می‌خواهید که کاتالونیا یک دولت باشد؟ دوم اگر پاسخ مثبت است آیا می‌خواهید این دولت از اسپانیا مستقل باشد؟ این نحو از نظرخواهی با مراجعه به رأی ۲۰۰۸/۱۰۳ با توجه به رویه انتخاباتی، مراحل انتخابات و تدابیر قضایی خاص، ماهیتاً نوعی فراندوم است. استدلال دوم این است که با توجه به ماهیت سیاسی حق تصمیم‌گیری و آثار قانونی الزام‌آوری که بر حاکمیت و یکپارچگی ملت اسپانیا دارد، اعطای چنین حقی بدون در نظر گرفتن مفاد قانون اساسی، نقض قانون اساسی است. این عده استدلال می‌کنند که در ماده ۱ قانون خودمختاری کاتالونیا مصوب ۱۹۷۹ تصریح شده که کاتالونیا، مطابق با قانون اساسی، جامعه‌ای خودمختار است که نهادهای آن مطابق با قانون اساسی مشغول به کار هستند. از آنجا که این ماده و خود قانون اساسی تبعیت مناطق خودمختار از قانون اساسی و اصول دموکراتیک آن را لازم می‌دانند، اعمال هر کدام از حقوق و آزادی‌ها باید با رعایت قانون اساسی باشد؛ چرا که اجرای چنین فراندومی تغییر در قانون اساسی از طریق روش‌های غیرقانونی است که صرفاً اهداف سیاسی را دنبال می‌کند. این عده در ادامه به رویه سابق

دادگاه قانون اساسی در حکم شماره ۲۰۰۸/۱۰۳ در خصوص طرح ایبارتکس که دکترین حقوقی راجع به اعتبار رفراندوم‌هاست، استناد می‌کنند و استدلال می‌کنند که دادگاه در حکم مذکور پیش از همه بیان کرد که اصل ۳۲ (۱) و ۱۴۹ قانون اساسی در این خصوص بسیار شفاف است که دولت مرکزی دارای قدرت انحصاری برای همه‌پرسی عمومی از طریق رفراندوم است. حتی اگر همفکری عمومی، رسماً رفراندوم خوانده نشود و حتی اگر هیچ رأی الزام‌آوری از طریق آن بیرون نیاید، اگر از مردم خواسته شود که نظر خود را در خصوص مسائل سیاسی مهم بیان کنند، این امر قطعاً یک رفراندوم است (Acienro and Baquero Cruz, 2005: 690-691).

۲-۱-۴. رویکرد تعادلی دادگاه در تقابل حق تصمیم‌گیری و یکپارچگی ملت الف. دادگاه حامی حق تصمیم‌گیری مشروط و مقید شهروندان کاتالونیا بر پایه دموکراسی برای ایجاد تعادل، دادگاه قانون اساسی به طرز هوشمندانه‌ای حق تصمیم‌گیری را به اصل دموکراسی پیوند می‌دهد؛ زیرا اگرچه قانون اساسی اسپانیا صراحتاً از حق تصمیم‌گیری صحبتی نکرده اما این دلیل بر این نیست که قانون اساسی اسپانیا از سایر قوانین متفاوت است و با مبانی دموکراتیک فاصله دارد، بلکه دلیل این امر تنها این است که کارکرد قانون اساسی صرفاً سازماندهی ارکان تصمیم‌ساز و عمل‌کننده است. اگر بخواهیم دقیق‌تر بگوئیم، اصل دموکراسی در اصل ۱ قانون اساسی اسپانیا به رسمیت شناخته شده است به نحوی که بر سایر اصول سایه افکنده است. در حکم شماره ۲۰۱۴/۴۲ دادگاه قانون اساسی در بند دوم به صراحت از حق تصمیم‌گیری شهروندان کاتالان دفاع می‌کند و این قسمت از مصوبه که راجع به این حق است را با شرایطی مغایر با قانون اساسی نمی‌داند. در حکم شماره ۲۰۱۵/۲۵۹ دادگاه در مقابل استدلالات دادستان پس از بررسی‌های لازم و تحلیل دلایل، براساس رویه سابق که در حکم سال ۲۰۱۴ بدان اشاره شده، مرتب این حق را برای شهروندان کاتالونیا مورد اشاره قرار می‌دهد. دادگاه صراحتاً اعلام می‌دارد که می‌توان از چنین درخواست سیاسی، بدون نقض قانون اساسی حمایت کرد. از نظر دادگاه چون حق تعیین سرنوشت و حق بر تصمیم‌گیری مردم کاتالان با دموکراسی پیوند خورده و هر دو روی یک سکه‌اند، اجرای این حق بدون توجه به قیودات قانون اساسی، خود نقض اصول دموکراتیک در یک جامعه دموکراتیک است.

ب. صیانت از نظم قانون اساسی، سنگ بنای تعادل حقوقی

از نظر دادگاه، نمی‌توان اصل دموکراسی را جدای از نظم مستقر در قانون اساسی در نظر گرفت. هر گونه تفسیر از حقوق ادعا شده باید در چارچوب قانون اساسی باشد. فارغ از مسائل سیاسی، دادگاه قانون اساسی که در مقابل حق تصمیم‌گیری به عنوان سنگ بنای منطقه خودمختار کاتالان در جهت استقلال طلبی از یک طرف و اصول محدودکننده آزادی عمل مناطق خودمختار که به عنوان قفلی مطمئن پیش روی سیاستمداران قرار گرفته، برای تعادل حقوقی به دلایل ذیل استناد می‌کند:

۱. تبدیل واقعیت سیاسی به واقعیت قانونی از طریق احترام به رویه‌های سابق رفراندوم

به طور کلی دو رویه در قانون اساسی راجع به رفراندوم وجود دارد؛ به عنوان یک قاعده کلی، رویه قابل اعمال در اصل ۱۶۷ آمده است. اساساً رأی اکثریت سه چهارم هر دو مجلس (کنگره و سنا) برای اعمال اصلاح قانون اساسی لازم است. رفراندوم عمومی برای تأیید اصلاحات، وقتی لازم است که یک دهم اعضای کنگره یا سنا آن را درخواست کنند. یک رویه پیچیده و خاص که به منظور اصلاح بخش خاصی از قانون اساسی، مثل برخی از حقوق اساسی مذکور در عنوان ۱ و ۲ قانون اساسی که مربوط به سلطنت است دارای اهمیت بیشتری است، در اصل ۱۶۸ بیان شده است. این رویه نیازمند دوسوم آرای مجلسین، انحلال پیش از موعد پارلمان و مجدداً رأی دوسوم اعضای قوه مقننه است. به علاوه، رفراندوم نهایی حتی اگر هیچ نیروی سیاسی آن را درخواست نکرده باشد، باید لزوماً انجام شود. مطابق با سخن دادگاه، امکان ندارد که رویه قابل اجرا در اصلاح قانون اساسی را از طریق رفراندومی دیگر به اجرا گذارد. اگر یک رفراندوم در مراحل اولیه خود اضافه شود، بدون اینکه پیش از آن، اکثریت خاصی در پارلمان آن را تأیید کرده باشد، به سختی می‌توان از روح قانون اساسی حمایت کرد. به طور مثال، اگر حفظ سلطنت مورد سوال قرار گیرد و اکثریت مردم برخلاف آن رأی دهند، هیچ‌گونه فضای واقعی برای احزاب سیاسی مختلف باقی نمی‌ماند تا در این خصوص با یکدیگر در پارلمان به بحث و جدل بپردازند (Gonzalez, 2015: 89-90). با این وجود، مسئله قابل بحث این است که دکتترین عمومی، که دادگاه در رأی ۲۰۰۸/۱۰۳ بر آن پافشاری کرده است، می‌تواند

برای تعیین سناریوی تجزیه لازم باشد؟ همانطور که پیش از این اشاره شد، دادگاه تأکید کرده است که طبق اصل ۲ تمام اصول قانون اساسی از جمله اصولی که یکپارچگی اسپانیا را تعیین کرده‌اند، برای بازنگری آتی باز هستند. این بدان معناست که قانون اساسی به لحاظ فنی به گونه‌ای که بتوان از آن تجزیه و جداسازی را نتیجه گرفت، قابل اصلاح است. بنابراین، یک پاسخ این هست که، منطقی به نظر می‌رسد که ابتدا رفراندومی را در مناطقی که مردم جدایی را ترجیح می‌دهند طرح ریزی کنیم که این امر می‌تواند کارکرد بدی داشته باشد، به طور مثال؛ صرفاً برای اینکه کاتالونیا می‌خواهد مستقل شود بدون اینکه از مردم آن راجع به این مسئله سوال شود، اقدام به اصلاح قانون اساسی شود (Comella, 2014: 587-588). دولت اسپانیا استدلال می‌کند که دولت اختیاری برای اجازه دادن رفراندوم برای جدایی کاتالونیا ندارد و ابتدا باید قانون اساسی اصلاح شود. برعکس، احزاب سیاسی که موافق برگزاری رفراندوم هستند، سعی می‌کنند که تصمیم جدید دادگاه را به عنوان وجود صلاحیت پیشین برای پرداختن به این امر قلمداد کنند. آنچه به نظر غیرعملی می‌آید این است که رأی دادگاه را یک پیشنهاد افراطی محسوب کنیم؛ یعنی اینکه مقامات کاتالونیایی می‌توانند رفراندومی را طرح ریزی کنند. اصل ۳۲ (۱) و ۱۴۹ قانون اساسی وقتی که قدرت انحصاری را برای پذیرش برگزاری رفراندوم‌های عمومی به دولت می‌دهد در این مسئله شفاف است، پس نمی‌توان نتیجه‌گیری کرد که دادگاه راه را برای برگزاری یک‌جانبه رفراندوم در کاتالونیا باز گذاشته است. دادگاه اضافه نموده که رفراندوم‌ها ابزارهایی هستند که با هدف پیاده‌سازی حق مشارکت سیاسی در شرایط استثنائی برگزار می‌شوند و نمی‌توان از آن سوء استفاده کرد و نظر گروهی خاص را در مورد موضوعی خاص جویا شد. به علاوه رفراندوم در واقع نوعی تجدیدنظر در خصوص هویت و یکپارچگی مردم اسپانیا و یا حداقل تغییر در تعادلی است که دولت در خصوص جوامع خودمختار در پیش می‌گیرد. این موضوع را صرفاً می‌توان از طریق رفراندوم اصلاح قانون اساسی به رأی گذاشت. شاهد بر تأیید نظر دادگاه، واکنش کمیسیون ونیز و شورای اروپا به نامه ۲ ژوئن ۲۰۱۷ دولت کاتالان است که بیان داشت: «بدون برخورداری از موافقت دولت اسپانیا در این مورد دخالت نمی‌کند» و یادآور شد که فراخوان برگزاری رفراندوم باید به اصل قانونی بودن احترام بگذارد (Rocamora, 2017: 20). به عنوان نتیجه امر می‌توان گفت که نظام حقوقی اسپانیا همانند نظام حقوقی برخی کشورهای

دیگر از جمله ازبکستان و اتیوپی نیست که حق جدایی طلبی را به صورت دموکراتیک اساسی سازی کرده باشد.^۱

۲. نگرانی دادگاه از پیامدهای تقدم اصل دموکراسی بر قانونی بودن

اگرچه دادگاه برای توجیه تقدم اصل قانونی بودن با توجه به نظم قانون اساسی با مشکل حقوقی روبرو نمی‌شود، اما تقدم خواسته‌های استقلال طلبانه بر پایه حق تعیین سرنوشت، نگرانی‌های حقوقی و سیاسی در پی دارد؛ نگرانی حقوقی از این بابت که قانون اساسی در مقابل هر ادعایی از سوی مناطق خودمختار شکننده است و اصول حاکم بر آن دیگر صلابت گذشته ندارد و از طرف دیگر اصولی که خود مشروعیت‌شان از قانون اساسی می‌گیرند بر خود قانون اساسی غلبه پیدا می‌کنند. از بعد سیاسی نگرانی دادگاه از این است که قرار دادن اصل دموکراسی در برابر اصل قانونی بودن می‌تواند در امور سیاسی که در آن قانونی بودن به عنوان پیامد اصل پیشین ایجاد نشده است، توجیه شود. در چنین محیطی است که پذیرش اولویت اصل دموکراتیک برای گذار یا نقض قوانین یک دولت حاکم به نفع یک نظام جدید کاملاً دموکراتیک امکان پذیر است. پیرو چنین نگرانی‌هایی است که دادگاه اعتقاد دارد که یک دموکراسی تحکیم شده حاوی چارچوب سیاسی و قانونی پایداری است که هر گونه تغییر قابل توجهی در چارچوب ساختار را قانون اساسی تضمین می‌کند.

۳. تمسک دادگاه به دکترین قضایی سابق در پرونده باسک و رویه عملی کشورهای اسکاتلند و کانادا

دادرسی اساسی برای توجیه تعادل حقوقی مد نظر خود بر مبنای پافشاری بر صیانت از نظم قانون اساسی، ضمن استناد به رویه سابق خود در پرونده باسک (حکم ۲۰۰۸/۱۰۳) که مجوز برگزاری همه‌پرسی برای جدایی طلبی را صرفاً در صلاحیت دولت مرکزی و آن هم از طریق رعایت شروط قانونی می‌دانست، خارج از نظام حقوقی اسپانیا

۱. برای مثال قانون اساسی ازبکستان در اصل ۷۴ حق جدایی طلبی را برای مردمان منطقه خودمختار قره قالپاق به واسطه یک referendum به رسمیت می‌شناسد و یا قانون اساسی اتیوپی در اصل ۳۹ چنین حقی را به رسمیت شناخته است اما مقررات اساسی سایر کشورها بر حفظ تمامیت ارضی و یکپارچگی ملت تاکید زیاد دارند به نحوی که در اصل ۷ قانون اساسی کشور گابون جدایی طلبی خیانت بزرگ تلقی شده است.

به رویه موجود در اسکاتلند و کانادا استناد کرد. با توجه به پرونده‌های اسکاتلند و کبک، هر دو منطقه پیش از این فراندوم‌هایی را برگزار کرده بودند و هر دو به عنوان مصادیقی برای ادعای استقلال و یا خودمختاری بیشتر به کار می‌روند. عده‌ای استدلال می‌کنند که وضعیت فعلی کاتالونیا بازتاب‌دهنده تعادلی مشابه است و کاتالونیا، اسکاتلند را در این زمینه سرمشق خود قرار می‌دهد. وضعیت سیاسی، امروزه خلاف این امر است؛ اولین نکته توافقی است که بین دولت مرکزی و منطقه‌ای در خصوص فراندوم دو گزینه‌ای در سال ۲۰۱۴ شکل گرفته است. این توافق که در اکتبر ۲۰۱۲ امضا شد، بیان کرد که فراندوم باید مبنای حقوقی واضحی داشته باشد و این امر توسط پارلمان اسکاتلند تصویب گردد تا پارلمان، دولت و مردم نظر مساعد خود را نسبت به آن اعلام نمایند و محک عادلانه‌ای برای بازتاب دیدگاه‌های مردم در اسکاتلند باشد تا نتایج آن توسط همه مورد احترام قرار گیرد (Ragone, 2015: 77). با این تفاسیر چنانچه حالت تشابه وجود داشته باشد، حداقل ۳ عنصر کلیدی در مورد پرونده اسکاتلند وجود دارد که می‌تواند برای کاتالونیا مورد استفاده قرار گیرد: اول اینکه، یک توافق با دولت مرکزی صورت پذیرفت؛ دوم اینکه، مسئله انتخابات شفاف و گویا بود و سوم اینکه، در مسئله فراندوم هیچ اشاره‌ای به اتحادیه اروپا صورت نپذیرفت (Ragone, 2015: 77). در اینجا چنانچه بخواهیم از منظر تشابه به قضیه نگاه کنیم، منظور دادگاه قانون اساسی از اجرای فراندوم در اسکاتلند، فراندومی بوده که شرایط قانونی لازم از جمله مجوز دولت مرکزی را کسب نموده باشد. اختلاف رویه‌ها تا جایی است که نخست‌وزیر اسپانیا، کاتالونیای مستقل را به جزیره رابینسون کروزوئه تشبیه می‌کند. در جهت مخالف نخست‌وزیر انگلستان، دیوید کامرون، بیان می‌کند که ما بدون اسکاتلند عمیقاً افول خواهیم کرد؛ زیرا همگی بریتانیای کبیر هستیم و این بدین دلیل است که همه ما با هم می‌توانیم قوی عمل نماییم. بنابراین فارغ از ابعاد عاطفی، فرهنگی، اقتصادی و بین‌المللی تمایز دو کشور از حیث مسائل حقوقی است؛ چرا که دولت بریتانیا مشروعیت نظرخواهی از مردم و نیز جدایی‌سازشی را به رسمیت شناخته و این بستگی به اسکاتلندی‌ها دارد که چه تصمیمی می‌گیرند، اما دولت اسپانیا برگزارای فراندوم را مغایر با قانون اساسی می‌داند (Castella, 2014: 66-67) در رابطه با استناد به رویه دادگاه عالی کانادا در قضیه استقلال کبک، برخی مخالفان چنین استنادی از سوی دادگاه قانون اساسی را گیج‌کننده می‌دانند. این عده در زمان مقایسه احکام دادگاه قانون اساسی

اسپانیا و حکم دادگاه عالی کانادا بیان می‌کنند که؛ دادگاه اسپانیایی نمی‌توانست بین دو مسئله فرق بگذارد، اینکه یک منطقه بتواند یک‌طرفه جدا شود و اینکه بتواند رفتاری را برای جدایی به صورت یک‌طرفه ترتیب دهد. دادگاه عالی کانادا در مورد مشروعیت دو رفتاری که در سال‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۵ برگزار شده بود، اظهار نظری نکرده بود. در عوض، دادگاه در این خصوص حکم کرده بود که کبک حق ندارد به صورت یک‌جانبه از کانادا جدا شود (Comella, 2014: 580). حداقل تشابهی که در این زمینه وجود دارد این است که دادگاه عالی کانادا با جدایی یک‌جانبه و بدون سیر مراحل قانونی از جمله توافق با دولت مرکزی، حتی اگر واجد نظر اکثریت باشد، مخالف است و دیدگاهی را رواج می‌دهد که تحت عنوان تجزیه همراه با مذاکره^۱ نام دارد. دادگاه بیان کرد که مطابق با حقوق بین‌الملل، حق خودمختاری مردم عموماً از طریق خودمختاری داخلی مردم و در خصوص توسعه فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در چارچوب کشور اعمال می‌گردد. مطابق با نظر دادگاه، هر چند حقوق داخلی کانادا پذیرش تجزیه یک‌جانبه را اجازه نمی‌دهد، قانون اساسی وحی منزل نیست، بنابراین اگر اکثریت رأی‌دهندگان در کبک به جدایی رای دهند، این امر می‌تواند مشروعیت دموکراتیک را برای اجرای اقدامات جدایی فراهم نماید و واقعیت سیاسی را به قانونی تبدیل کند (Connolly, 2013: 73-74). همانطور که قانون اساسی کانادا، اجازه تجزیه نمی‌دهد، قانون اساسی اسپانیا نیز آن را منع می‌کند. قانون اساسی اسپانیا نه تنها صریحاً تأکید می‌کند که ملت اسپانیا وجود دارد، بلکه صلاحیت انحصاری برای برگزاری رفتاری را به دولت مرکزی اعطا می‌کند که می‌تواند استفاده از نیروی نظامی را برای مبارزه با هرگونه تجزیه نیز به کار گیرد.

۲-۴. دادگاه در تقابل اصول خودمختاری مناطق، حاکمیت مستقل و یکپارچگی ملت

علی‌رغم اینکه دادگاه در آراء مختلف، از خودمختاری محلی صیانت کرده و حتی آن را پایه مشروطه‌خواهی دانسته، پارلمان کاتالونیا در مصوبات خود با طرز تلقی جدید و تفسیر موسعی که از حق تعیین سرنوشت ارائه می‌دهد، گامی فراتر برداشته و با ادعای حاکمیت مستقل از مفهوم خودمختاری محلی و فلسفه تمرکززدایی منطقه‌ای فاصله گرفته است.

این بند تقابل اصول حاکمیت مستقل، خودمختاری محلی، یکپارچگی ملت و عملکرد تحلیلی دادگاه قانون اساسی برای ایجاد نظام حقوقی تعادلی را نشان خواهد داد.

۱-۲-۴. تفسیر دادگاه از خودمختاری مناطق

باتوجه به تعریفی که از خودمختاری محلی بر مبنای منشور خودمختاری محلی در مباحث قبل ارائه دادیم، دادگاه قانون اساسی در قضاوت ۱۹۸۱/۴ مورخ ۲ فوریه و قضاوت ۲۰۰۶/۲۴ مورخ ۲۰ جولای، برخلاف طرز تلقی فعلی پارلمان و مردم کاتالونیا که آن را به حق استقلال سیاسی در وضعیت فعلی تعبیر می‌کنند، اعتقاد دارد که خودمختاری محلی از اصول کلی ساماندهی سرزمینی دولت است و به معنای حق مشارکت واحدهای محلی در تصمیم‌سازی و حاکمیت محلی است. بنابراین بر اساس همین آراء، قانون اساسی و اساسنامه جوامع خودمختار، این مناطق اگرچه دارای ویژگی‌های فرهنگی و زبانی بارزی هستند که آنها را از مناطق و جوامع دیگر متمایز می‌کند، ولی این به معنای تجویز استقلال سیاسی از دولت مرکزی نیست؛ چرا که این مناطق جزئی از اسپانیای با حاکمیت واحد است. به همین خاطر سه اصل بنیادین خودمختاری محلی، یکپارچگی و انسجام، باید به نحو تعادلی با هم پیوند داشته باشند. در نظام حقوقی اسپانیا راه‌های زیر برای تضمین صیانت از اصل خودمختاری محلی وجود دارد:

۱. اعطای صلاحیت قانونی به جوامع خودمختار برای اعتراض به مصوبات سایر جوامع و دولت مرکزی که خودمختاری‌شان را نقض کرده‌اند؛ چنین صلاحیتی تا سال ۱۹۹۱ برای جوامع خودمختار وجود نداشته؛ چرا که از لحاظ سنتی، حق حضور در دادگاه قانون اساسی بسیار محدود بوده و این حق برای مقامات محلی مورد شناسایی قرار نگرفته بود. در سال ۱۹۹۱ زمانی که قانون بنیادین دادگاه قانون اساسی تغییر کرد، چنین صلاحیتی به مدیران مناطق و مناطق خودمختار اعطا شد تا از ابزار استیناف برای دفاع از خودمختاری خود در مقابل دولت مرکزی یا سایر مناطق خودمختار استفاده نمایند (Visser, 2015: 262-265).

۲. همکاری میان دولت مرکزی و منطقه‌ای با راهکارهای خاص می‌تواند ضامن خودمختاری محلی باشد؛ برای نمونه در حالی که دولت مرکزی مسئول ایجاد چارچوب اصلی نظام سلامت در کشور اسپانیاست، جوامع خودمختار این نظام را ارتقا

بخشیده و برای ارتقای آن خدمات ضروری ارائه می‌دهند. نمونه دیگر همکاری به اتحادیه اروپا مربوط می‌شود؛ قبل از آنکه دولت اسپانیا تصمیم بگیرد که چه موضعی در اتحادیه اروپا اتخاذ کند، باید از نظرها و مواضع دولت‌های منطقه‌ای آگاه باشد. در همین زمینه انجمنی شکل گرفته که هدف آن تضمین مشارکت جوامع منطقه‌ای در رویه‌های تصمیم‌گیری در سطح اتحادیه اروپا می‌باشد (Comella, 2013: 175).

۳. بر اساس احکام صادره ۶۹۹۱/۸۱۱ و ۷۹۹۱/۱۶ دادگاه قانون اساسی نقش مکمل بودن قوانین دولت مرکزی را که در بند ۳ اصل ۹۴۱ قانون اساسی تصریح شده محدود کرده است. بدین معنا که وقتی تمام مناطق از صلاحیت و قدرت قانونگذاری در موضوعی خاص برخوردار هستند، دولت مرکزی دیگر نمی‌تواند در مورد این موضوع، قانون خاصی تصویب نماید (Comella, 2013:175).

۴-۲-۴. قضاوت ۱۸۹۱/۴ مورخ ۲ فوریه ۱۸۹۱ که دادگاه، خودمختاری محلی را از اصول کلی سازماندهی سرزمینی دولت می‌داند و بیان می‌دارد که سازمان‌های واحدهای محلی باید اختیار و صلاحیت خاص خودشان داشته باشند. درمقابل، قانونگذار نمی‌تواند حوزه و اختیار و تصمیم‌گیری خودمختارانه را به پایین تر از سطح شناسایی شده تقلیل دهد (Comella, 2013: 175).

۲-۲-۴. از نظر دادگاه حاکمیت مستقل از آن ملت تجزیه‌ناپذیر و یکپارچه اسپانیاست با توجه به اینکه داشتن حاکمیت مستقل مردم کاتالونیا به حق جوامع خودمختار برای داشتن حاکمیت مستقل نسبت داده شده است،^۱ چنین درخواستی فراتر از قانون اساسی اسپانیا می‌باشد. دادگاه قانون اساسی اسپانیا در موارد مشابه اذعان داشته که حق حاکمیت مستقل، منحصرأً محدود به کشور اسپانیا است و قانون اساسی اسپانیا تأکید ویژه‌ای بر یکپارچگی و اتحاد ملت اسپانیا، به عنوان کشوری دموکراتیک دارد.^۲ به عبارت دیگر، تفویض حاکمیت مستقل مغایر با اصول ۲ (۱) و ۲ قانون اساسی اسپانیا می‌باشد. اصل ۲ (۱) قانون اساسی اسپانیا اشاره می‌کند که حاکمیت مستقل ملی متعلق به مردم اسپانیاست و منشأ اصلی قدرت در اسپانیا مردم هستند. این اصل همچنین تصریح

1. STC 103/2008,FJ 4

2. STC 247/2007,of 12 December,FJ 4.a

می‌کند که نظام قانونی اسپانیا یکپارچه، کامل و جامع است.^۱ تصدیق حاکمیت مستقل مردم کاتالونیا، که در قانون اساسی اسپانیا برای ملیت‌های مختلفی که در اسپانیای متحد زندگی می‌کنند اشاره‌ای نشده است، با اصل ۲ قانون اساسی اسپانیا ناسازگار است. دادگاه قانون اساسی اسپانیا یادآور می‌شود که پیش فرض اصلی قانون اساسی، تفویض حاکمیت مستقل ملی به مردم اسپانیا می‌باشد، از این رو مسائل ارضی که پیشینه تاریخی دارند نمی‌توانند فراتر از قانون اساسی اسپانیا در نظر گرفته شوند.^۲ همچنین، دادگاه قانون اساسی ادعان می‌دارد که خودمختاری به معنای تفویض حاکمیت مستقل نیست.^۳ قضاات دادگاه به نمونه مشابه این امر در حکم دیوان عالی کشور کانادا اشاره می‌کنند، که در تاریخ ۲۰ آوریل سال ۱۹۹۸، تجزیه بخشی از کشور کانادا را مغایر با قانون اساسی و حقوق بین‌الملل تشخیص داد.^۴ همچنین قضاات دادگاه به ماده ۱ قانون موضوعه منطقه خودمختار کاتالونیا اشاره می‌کنند که مقرر می‌دارد؛ کاتالونیا، مطابق با قانون اساسی، جامعه‌ای خودمختار است که نهادهای آن مطابق با قانون اساسی مشغول به کار هستند. صاحبان قدرت باید به وظیفه گریزناپذیر وفاداری به قوانین متعهد باشند. هر چند صاحبان قدرت متعهد هستند که به نظام قانونی کشور و انطباق وظایفشان با قانون اساسی کشور هماهنگ عمل کنند؛^۵ در نتیجه، دادگاه قانون اساسی اسپانیا، ضمن تضمین یکپارچگی ملت، خودمختاری مناطق را نیز به دیده احترام می‌نگرد و در قضاوت سال ۲۰۰۷ خود بیان می‌دارد که: کشور اسپانیا به تمام جوامع خودمختار که در کنار هم قلمروی اسپانیای متحد را شکل می‌دهند، احترام می‌گذارد.^۶ در این راستا دادگاه در بررسی چالش مطرح شده در مورد ماده ۷ قانون موضوعه کاتالونیا اشاره داشته است که، مردم کاتالونیا نیز همچون تمام مردم دیگر نقاط اسپانیا متعهد به پیروی از قوانین و احکام قانون اساسی هستند.^۷ از طرف دیگر، نه تنها از لحاظ قانونی امکان استقلال کاتالونیا وجود ندارد، بلکه از لحاظ سیاسی هم دو حاکمیت موازی امکان ظهور ندارد؛ زیرا استقلال کاتالونیا به معنای

1. STC 6/1981,FJ 3

2. STC 76/1988,of 26 april,FJ 3 and STC 247/2007,of 12 December,FJ 4.a

3. STC 247/2007,of 12 December,FJ 4.a

4. Secession of Qubec-1988-2SCR 217

5. STC 101/1983,of the 18 novambr ,Ground 3 and STC 122/1983,of the 16 December ,Ground 5

6. STC 247/2007 ,of the 12 December a4

7. STC 12/2008 ,FJ 10

انکار استقلال مردم اسپانیاست و انکار استقلال و حاکمیت مردم اسپانیا، مساوی با نابودی قانون اساسی از بعد سیاسی و حقوقی است.

۳-۲-۴. توجه دادگاه به اصل کلی وحدت کثرت‌ها

با نگاهی به تصمیمات دادگاه قانون اساسی می‌توان پی‌برد که تفکرات تعادلی دادگاه برای صیانت از اصل یکپارچگی ملت اسپانیا و خودمختاری مناطق، حول نظریه وحدت در عین کثرت یا کثرت در عین وحدت دور می‌زند. چنین نظریه‌ای در فلسفه سیاسی، یادگار هگل است که اعتقاد به وحدت کثرت‌ها دارد. بر مبنای چنین نظریه‌ای تنش‌های اجتماعی، در قالب اصل تکثرگرایی، ذات اجتماع هر کشوری و در دوران جدید، موجب بالندگی آن است. اگر بخواهیم منطق گفته هگل درباره اسپانیا، به عنوان وحدت کثرت‌ها را بار دیگر در حوادث اخیر کاتالونیا مرور کنیم، باید آن را هگلی نیز بفهمیم؛ زیرا از دیدگاه فلسفه هگل، وحدت کثرت‌ها اگر درست فهمیده نشود، به معنای حل شدن کثرت‌ها در وحدت خواهد بود؛ یعنی چیرگی و فرمانروایی وحدت بر کثرت‌ها. این چیرگی همان است که نظریه پردازانی مانند کارل اشمیت از آن به «دولت تمامیت‌خواه یا توتالیتار» تعبیر کرده‌اند. در مکتب هگل، معنای وحدت در کثرت، حل شدن کثرت‌ها در وحدت نیست. بلکه کثرت‌ها، به‌عنوان یک سوی وحدت، مانند سوی دیگر، که همان خود وحدت است، به طور جزئی در تعارض با آن نیستند، بلکه خود این کثرت‌ها، برای این که بتوانند به وحدت برسند، باید «تعیین جزئی بودن» را از پای خود درآورند و همانند شمع، دور کل (که در وضعیت فعلی ملت اسپانیاست) بچرخند. در اسپانیای امروزی، مرکز-عام نباید در تضاد با مردمان پیرامون-جزء فهمیده شود و اینان نیز نباید خود را به عنوان اموری عام و نیروی گریز از مرکز تعریف کنند. زیرا جزئی که جزئی از کل نباشد، جزء نیست، یا کل است یا به کل شدن گرایش دارد. خروج از جزئی بودن و یا خود را بدون لحاظ کل، کلی قلمداد کردن است که امروزه موجبات استقلال طلبی را برای کاتالونیا فراهم نموده است.

نتیجه

از آنجا که اسپانیا کشوری است که در قالب تمرکززدایی منطقه‌ای اداره می‌شود و قانونگذار در اصل ۲ حق خودمختاری را برای ملیت‌های مختلف به رسمیت شناخته،

رشد تفکرات ناسیونالیستی در ایالت کاتالان که در ابتدا به صورت حق تعیین سرنوشت و بعدها در قالب حق تصمیم‌گیری و حق حاکمیت مستقل ظهور پیدا کرده، زمینه را برای کسب استقلال سیاسی و جدایی از اسپانیا به نحوی فراهم نموده که در این میان اصول دموکراسی و قانونی بودن رودرروی همدیگر قرار می‌گیرند. از آنجا که صیانت از قانون اساسی و داوری اختلافات بین دولت مرکزی و مناطق خودمختار به عهده دادگاه قانون اساسی است، دادگاه به طرق مختلف تعادل لازم را برقرار نموده تا یکپارچگی ملت اسپانیا و خودمختاری مناطق دچار خدشه نگردد:

۱. دلایل دادگاه برای ایجاد تعادل، ملهم از نظر هانس کلسن در باب نظم قانون اساسی می‌باشد. اصل یکپارچگی و اتحاد مغایر با وجود حاکمیت‌های مستقل چندگانه است. به همین دلیل پارلمان کاتالونیا نمی‌تواند یک‌جانبه ادعا کند که صاحب قدرتی مستقل است. چرا که از نظر دادگاه، اسپانیا کشوری متشکل از ملت‌های کوچک که هرکدام تشکیل‌دهنده دموکراسی‌های کوچک باشند نیست، بلکه یک کل منحصر به فرد است که متشکل از اجزای یکپارچه می‌باشد. از طرف دیگر مناطق خودمختار ضمن پایبندی به قانون اساسی به عنوان جزئی از سازماندهی سرزمینی، مکلف به تبعیت از نظام واحد سرزمینی اسپانیا هستند.

۲. از نظر دادگاه در یک کشور بدون قانون اساسی، دموکراسی معنایی ندارد. احکام دادگاه خاطر نشان می‌سازد که مشروعیت دموکراتیک فقط در صورتی حاصل می‌شود که تابع قانون اساسی کشور باشد. اصول دموکراتیک نمی‌توانند خارج از چارچوب قانون اساسی اعمال شوند؛ زیرا مشروعیت دموکراتیک ریشه در قانون اساسی دارد. ارجحیت و برتری بی‌قید و شرط قانون اساسی، ضامن قدرت سیاسی یکتا و یکپارچه کشور است و اصول دموکراتیک باید فقط و فقط در چارچوب قانون اساسی تفسیر شوند. اعطای خودمختاری به جوامع خودمختار به معنای تفویض حاکمیت مستقل به آنها نیست، بلکه فلسفه تمرکززدایی منطقه‌ای و اعطای خودمختاری، بیانگر سطح خاصی از استقلال کارکردی و نهادی است. مناطق خودمختار نمی‌توانند از چارچوب‌های که قانون اساسی برای آنها به رسمیت شناخته عبور نمایند، لذا برگزاری رفراندوم چه در قالب ماهوی و چه در قالب نظرخواهی مشورتی، چون واجد آثار سیاسی و حقوقی است در صلاحیت دولت مرکزی است.

۳. دادگاه قانون اساسی در احکام و تصمیمات اتخاذ شده خود اعتقاد صریح دارد که دموکراسی حاکم بر اسپانیا یک دموکراسی نظامی و تحمیلی نیست که تغییر در آن امکان پذیر نباشد؛ بلکه این مسیر وجود دارد که هر کدام از اصول قانون اساسی از جمله، حاکمیت مستقل ملت اسپانیا و یکپارچگی ملت نیز از طریق اصلاح قانون اساسی اصلاح گردند. دادگاه در راستای صیانت از این اصول اعتقاد دارد تا زمانی که قانون اساسی اصلاح نشده امکان تخطی از چنین اصولی وجود ندارد و دادگاه وظیفه‌ای قانونی دارد که در مقابل هرگونه خدشه‌پذیری این اصول مقاومت کند. راه حل پایانی از لحاظ حقوقی، اصلاح قانون اساسی و از لحاظ سیاسی هم آشتی و مذاکره با دولت مرکزی اسپانیاست. اگرچه دادگاه در راستای ایجاد تعادل از لحاظ حقوقی موفق بوده ولی از لحاظ سیاسی تاکنون نتوانسته تعادل لازم را به نحوی برقرار نماید که عطش استقلال طلبی فرونشیند. *

کتابنامه منابع فارسی

- بشیری، حسین. (۱۳۸۷). *درس‌های دموکراسی برای همه*. چاپ سوم. تهران: نشرنگاه معاصر.
- رحمت‌اللهی، حسین و احسان آقامحمدآقایی. (۱۳۹۵). *گذار از دولت مطلقه به دولت مشروطه*. تهران: انتشارات خرسندی.
- عباسی، بیژن. (۱۳۹۰). *حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین*. تهران: نشر دادگستر.
- فاورو، لویی. (۱۳۸۸). *دادگاه‌های قانون اساسی: الگوی اروپایی دادرسی اساسی*. ترجمه علی‌اکبر گرجی از ندریانی. تهران: انتشارات میزان.
- ویرولی، مائوریتسیو. (۱۳۹۴). *جمهوری خواهی*. ترجمه حسن افشار. تهران: نشر مرکز.
- ویژه، محمدرضا. (۱۳۹۴). *کلیات حقوق اساسی*. چاپ دوم. تهران: انتشارات سمت.
- هاشمی، سیدمحمد. (۱۳۹۲). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. جلد دوم. چاپ ۲۴. تهران: نشر میزان.

منابع انگلیسی

- Acienro, S and J. Baquero Cruz. (2005). The Order of the Spanish Constitutional Court on the proposal to convert the Basque Country into a freely associated community: Keeping hands off constitutional politics. *International journal of constitutional law*, 3(4), pp. 687-695.
- Angel, M. M. (2012). *Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: National institute of public administration, Spain.
- Barclo, M. (2014). The right to decide in Catalonia and Spain-its place in the constitution and legal basis. *Diploca*, 7(1), pp.1-4.
- Bartlett Castella, E. R. (2014). Scotland and Catalonia: Two historic nations challenge a three hundred year-old status Quo. *American international journal of*

- social science*, 3 (4), pp. 63-75.
- Bayona Rocamora, A. (2017). The political future of Catalonia: the role of parliament. *Revista Catalane de Deret public*, 54, pp.1-23.
- Catalonian's Right to Decide (Comment on the judgment 42/2014). *European Constitutional Law Review*, 10 (3), pp.571-590
- Connolly, Ch. K. (2013). Independence in Europe: Secession, sovereignty, and the European union. *Duke journal of comparative and international law*, 24 (51), pp.51-105
- Cramer, K. (2015). Do Catalans have the right to decide? Secession legitimacy and democracy in twenty-first century Europe. *Global Discourse*.
- Daly, E. (2015). The indivisibility of the French republic as political theory and constitutional doctrine. *European constitutional law Review*, 11 (03), pp.458-481.
- Desquens, J. (2003). *Europe's stateless Nations in the Era of Globalization: The case for Catalonia's Secession from Spain*, Available at <http://www.jhubc.it/bcjournal/articles/desquens.cfm>.
- Devisser, M. (2015). *Constitutional review in Europe: A Comparative Analysis*. oxford and Portland ,Oregon.
- Ferreres, V. C. (2013). *The Constitution of Spain*. United Kingdom: hart publishing.
- (2014). The Spanish Constitutional Court Confronts
- Gonzalez, M. G. (2015). Catalonia's independence and the role of the constitutional court: recent developments. *BIJ DE BUREN JUNUARI*, pp. 86-94.
- Himsworth, C. M. G. (2015). *The European Charter of Local Self-Government A treaty for local democracy*. Edinburgh University Press.
- Jackiewicz, A. (2012). The principle of unitarism, subsidiarity and decentralization as a constitutional basis of regional self-government of the republic of Poland. *Studies in logic, grammar and rhetoric*, 31 (44), pp. 175-189.
- Minder, R. (2012). Spain's Leader Fails to Reach Deal With Catalonia. *N.Y.Times*, sept 20.
- Moreno, L. (1997). Federalisation and Ethnoterritorial Concurrence in Spain. *The Journal of Federalism*, 27 (4).
- Plank, M. (2011). *Referendum*. Oxford: Oxford public International law.
- Ragone, S. *CATALONIA'S RECENT STRIVE FOR INDEPENDENCE: A LEGAL APPROACH*, Available at: www.bgazrt.hu/-dbfiles.
- Smith, A. D. (2008). *The Antiquity of nations*. USA: Polity Press
- Yaniv, R and S. Suteu. (2015). Eternal Territory? The Crimean Crisis and Ukrain Territorial Integrity as an unamendable principle. *research paper series University of Edinburg*, 15, pp.1-27.