

國際社會公投案例（下）

# 西班牙巴斯克自治區公投議題之研究

●卓忠宏／淡江大學歐洲研究所副教授

## 壹、歷史背景：歷史結構因素

西班牙民主化以來一直受制於少數民族自治的要求，境內有爭取獨立的巴斯克自治區，有要求高度自治的加泰隆尼亞及加利西亞兩地區。這三個自治區在中古世紀分別臣屬於納瓦拉王國（Navarra）、亞拉岡王國（Aragon）以及加利西亞王國（Galicia），之後因為武力征服或聯姻方式被併入卡斯提亞王國（Castilla）版圖（今西班牙王國）。因各王國擁有不同種族、語言以及文化，西班牙王國統一後保存各區域的民族特色，賦予其「歷史特權」（Fueros）。

上述三個賦予「歷史特權」的族群，其中巴斯克人在史前時代就已經居住在庇里牛斯山南北兩麓，其種族的起源至今仍是個謎，所使用的語言不屬於拉丁語系，也不同于斯拉夫語系，人民大多信奉天主教，民族意識強烈。在中古世紀，巴斯克地區臣屬於納瓦拉王國，1467年巴斯克加入卡斯提亞王國對抗南部摩爾人。為此，西班牙賦予巴斯克人地方自治特權。直到十九世紀兩次王位繼承戰爭失敗，巴斯克才喪失此一特權。

然而，引發巴斯克地區民族主義高漲，進而要求獨立的呼聲，主要源於佛朗哥（Francisco Franco Bahamonde）時期的高壓統治。西班牙第二共和時期（1936～1939），共和政府賦予地方自治的作法，得到民族主義份子高度的認同。內戰期間（1936～1939），巴斯克人民與佛朗哥軍隊發生激烈衝突。佛朗哥取得政權後，為了壓制巴斯克地區的民族意識，制訂單一語言政策，在公開場所禁止使用巴斯克語，一律以卡斯提亞語（現今通用的西班牙語）為主。同時強迫巴斯克人遷移家鄉，鼓勵西班牙其他地區人民移居至巴斯克地區，造成巴斯克現有人口中幾乎有一半是外來移民，導致巴斯克語及文化的衰微。佛朗哥實施語言種族的同化政策，造成巴斯克人極度的反彈。1959年在巴斯克地區出現一個分離主義組織「艾塔」（Euskadi Ta Askatasuna，簡稱ETA，原意為巴斯克祖國與自由），以恐怖、暴力手段作為抗爭，要求獨立建國。從

此，巴斯克問題從地方自治權之爭，演變為脫離西班牙獨立的訴求。直到民主化時期，「艾塔」始終是西班牙內政上的一大隱憂。

## 貳、1979年巴斯克自治權公投

西班牙民主化初期，有鑑於中央與地方權限劃分非常棘手，擁護地方自治人士主張區域自決，而保守派人士希望限制區域自治權，避免分離意識抬頭。在主要政黨協商下，最後採取折衷方案，在憲法中規定：「西班牙奠基於國家統一與各民族所組成的區域自治」（based on the “unity of the Spanish nation and the autonomy of the nationalities and regions which constitute it”）。此外，在憲法第八篇第三章制定「自治區」專章（第143至158條），由中央授權地方高度自治，同時保有國家統一與不可分割性。為行使憲法第2條所承認之自治權，第143條第1項規定：「有共同歷史、文化與經濟特徵相臨之省份、島嶼、或屬於同一歷史實體之省份，得決定組織自治政府，並依相關章程中的規定成立自治區」。同條第2項：「自治區之創始，由有意自治之省政府或島嶼，經所管轄三分之二的市，及每一省或島內多數人口支持。此項條件應於有意自治之組織提議後六個月內完成之」。同條第3項：「實施自治之提議如未通過，同一提議須於五年後方能提出」。根據上述規定，西班牙地區依照本身自治發展程度的不同，得以下列二種方式取得自治地位，擁有的政治權力也不同：

第一類為快速路線（fast route）：依照憲法第151條規定，由有意組織自治之省政府或島嶼依照憲法第143條第2項規定提出申請，經由公民投票過半數同意通過，即取得自治地位。這類自治區包括自十六世紀以來就享有「歷史特權」的加利西亞、加泰隆尼亞、巴斯克三個自治區，享有完全自治權（full autonomy）。除此之外，安達魯西亞在當時執政黨中間民主聯盟（Union Central Democrática，簡稱UCD）強力支持下，於1980年獲得完全自治地位。瓦倫西亞及加納利亞群島經由西班牙國會同意修改兩自治區自治章程，賦予其高度自治權。

第二類慢速路線（slow route）：依照憲法第143條規定取得自治地位，但由於區域內各省差異性較大，地方政治運作尚不成熟，財政無自主能力，仰賴中央政府統籌管轄。依照148條第2項規定：「自治區於自治五年後，得經由自治章程之修改，在149條規定的範圍內，繼續擴大其職權。」依此路線取得自治權包括阿斯圖里亞斯、坎達布里亞、亞拉岡、卡斯提亞-里昂、拉里歐哈、馬德里、艾斯特略馬都拉、卡斯提亞-拉曼恰、木西亞、巴列亞斯群島等十個自治區。

另外，不同於上述兩種路線取得自治地位的為納瓦拉自治區。納瓦拉與巴斯克兩地區自古為納瓦拉天主教王國屬地。1936~1939年內戰期間，納瓦拉人民不認同巴斯克對抗佛朗哥，致使戰後西班牙中央政府同意保留納瓦拉自治權力，完全不同於巴斯克被打壓情況。1979年巴斯克依憲法實施自治後，雖堅持納瓦拉地區應劃歸巴斯克自治區，但

遭到納瓦拉公民投票否決。直到1982年西班牙國會通過納瓦拉成爲單一省自治區，兩自治區之間紛爭才告一段落。而位於摩洛哥北邊塞烏塔與梅利亞兩殖民城市，則在1995年取得自治權。

### 參、2008年諮詢性公投內容及議題設定

巴斯克經由上述憲法規定取得自治地位，但境內族群並不以地方自治爲滿足。巴斯克自治區主要政黨巴斯克民族黨（Partido Nacionalista Vasco，簡稱PNV）分爲兩派：一派要求透過議會民主程序擴大自治權限；另一派則主張脫離西班牙獨立，但反對「艾塔」採取激進暴力手段達成獨立之政治訴求。

2008年巴斯克民族黨前主席伊巴列伽（Juan Jose Ibarretxe）要求舉行一「諮詢性」（consultation）公投，公投議題之設定如下：

第一題：如果「艾塔」表明永遠放棄武力，你是否支持以談判方式結束暴力？

*¿Está usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?.*

第二題：你是否同意巴斯克所有政黨以協商方式達成之民主協議決定巴斯克人民前途，並就最終協議於2010年底前舉行公民投票？

*¿Está usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un acuerdo democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?*

上述伊巴列伽「諮詢性」公投版之提議很快就被西班牙憲法法庭否決，依照該國憲法規定唯有西班牙中央政府有權做出類似提案，之後交付人民公投。故「巴斯克公投」是以公民投票方式決定巴斯克未來前途，雖名爲「諮詢」，但卻爲2010年是否脫離西班牙之獨立公投埋下伏筆。

### 肆、影響公投結果之內外在因素探討

2006年6月西班牙東北加泰隆尼亞自治區的選民舉行一支持擴大自治公投，使加泰隆尼亞地區可以自馬德里中央政府手中取得更多權力。這次擴大自治的法案也包括更廣泛使用加泰蘭語（Catalan），同時對外交事務與非戰略性機場與港口擁有更大控制權。

支持的群眾認爲，以加泰隆尼亞自治區占全西班牙不到六分之一的人口，但西班牙五分之一的經濟都是仰賴這個地區來看，加泰隆尼亞理當享有更多的自治權。但保守派

擔心過大的自治權會導致「加泰隆尼亞自治區」從西班牙分裂出來，激進派則要求獨立，而非自治權。加泰隆尼亞這次公投可能會鼓勵鄰近的「巴斯克地區」提出新的自治版本，使得西班牙成爲像巴爾幹半島的情形一樣。

政治觀察家指出，巴斯克境內武裝分離組織「艾塔」2006年3月宣布永久停火協議可能就是受到「加泰隆尼亞」自治計畫進展順利影響所致。目前西班牙總理薩巴德洛贊成與「艾塔」以和談方式，尋求國家永久的和平。對薩巴德洛而言，這次公民投票是個相當重要的測試，藉此爭取民眾支持，與巴斯克地區的分離份子舉行和平談判。◆