

Tomasz Bednarz, Jakub Bednarek¹

Legalność jednostronnego ogłoszenia niepodległości przez Katalonię w perspektywie prawa hiszpańskiego i prawa międzynarodowego

Streszczenie:

Odrębność kulturowa i polityczna Katalonii ukształtowała się w przeciągu wielowiekowego procesu historycznego. Obecna konstytucja hiszpańska z 1978 roku stanowi podstawę funkcjonowania wspólnot autonomicznych. Jednocześnie stanowi ona o niepodzielności państwa i istnieniu jednego narodu hiszpańskiego. W odwołaniu do tych zasad trybunał konstytucyjny uznał katalońskie referendum niepodległościowe za nielegalne. Dążenia władz w Barcelonie nie znajdują również oparcia w prawie międzynarodowym. Zasada samostanowienia narodów posiada oblicze wewnętrzne i zewnętrzne. Samostanowienie powinno być realizowane w ramach istniejącego systemu ustrojowego i zgodnie z obowiązującym prawem wewnętrznym. Dążenia separatystyczne znajdują uzasadnienie w kontekście narodów okupowanych, kolonialnych oraz tych, wobec których łamane są podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do wewnętrznego samostanowienia. Jednak na podstawie decyzji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości należy stwierdzić, że prawo międzynarodowe nie zabrania ogłoszenia niepodległości poza zakresem prawa do samostanowienia. Co za tym idzie, jednostronne ogłoszenie niepodległości nie byłoby sprzeczne z międzynarodowym porządkiem prawnym.

Słowa kluczowe: Hiszpania, Katalonia, niepodległość, referendum, separatyzm, samostanowienie narodów, remedial secession

¹ Autorzy są studentami V roku Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

*Without dignity there is no liberty, without justice there is no dignity, and without independence there are no free men*²

Patrice Lumumba

1. Wprowadzenie

Referendum niepodległościowe w Katalonii, które odbyło się w październiku 2017 roku oraz późniejsze dążenia władz w Barcelonie do uzyskania niepodległości ponownie wywołały dyskusje dotyczącej dążeń separatystycznych w Europie³. W dyskursie publicznym stale porusza się kwestie słuszności roszczeń niepodległościowych oraz zadaje się pytanie dotyczące ewentualnych konsekwencji politycznych i gospodarczych podziałów terytorialnych. Jednocześnie w socjologii podnosi się problem tzw. współczesnego „neo-tribalism”, który zagraża liberalnym demokracjom i ponadnarodowym inicjatywom⁴.

Celem niniejszego opracowania jest próba wyodrębnienia aspektów prawnych sporu i ich doktrynalna analiza. W celu nadania rozważaniom odpowiedniego kontekstu na początku przedstawione są historyczne uwarunkowania katalońskiej autonomii. Następnie analizowany jest ustrój konstytucyjny Hiszpanii w celu odpowiedzi na pytanie, czy działania władz katalońskich można uznać za legalne w aspekcie wewnętrznym oraz międzynarodowym. Wspomniane kwestie są przyczynkiem do rozważań dotyczących prawa do samostanowienia narodów. W niniejszym artykule prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym prawo do samostanowienia ma charakter uniwersalny, a co za tym idzie legitymizuje tzw. „remedial secession”. Jednak prawo to jest ograniczone jedynie do określonych okoliczności, w których nie znajduje się obecnie Katalonia.

2. Rys historyczny

Obraz terytorium współczesnego Królestwa Hiszpanii w znacznym stopniu stanowi konsekwencję arabskiej obecności na Półwyspie Iberyjskim (arab. *Al- Andalus*), która trwała do XV wieku n.e. Arabowie najechali półwysep na początku VIII wieku n.e. i w niedługim czasie zajęli praktycznie całe jego terytorium, z wyłączeniem niewielkiego księstwa Asturii, położonego na północy. Wielka inwazja zniszczyła praktycznie całkowicie Królestwo Hiszpanii założone przez Wizygotów, ale co najważniejsze – nie zniszczyła idei Hiszpanii. Kierując się wspomnianą ideą katolicycy możnowładcy rozpoczęli działania militarne na rzecz odepchnięcia Arabów na południe półwyspu. Czas ten nazywany jest rekonkwistą⁵. Wraz z sukcesami rekonkwisty, na zajmowanych z powrotem północnych terenach powstawały liczne feudalne ośrodki państwowe, takie jak np. Królestwo Leonu, Królestwo Kastylii, Królestwo Nawarry, Królestwo Aragonii

² P. Lumumba, List do żony [w:] G. Goethals, G. Sorenson, *Encyclopedia of Leadership*, Vol. 2, Londyn 2004, s. 924.

³ Zob. więcej w kwestii politycznego tła sporu: J. Ma Reniu, *Could Catalonia Become Independent?*, *International Journal Of Legal Information* 1/2014, s. 67–74.

⁴ Zob. A. Cassese, *Self-Determination Of Peoples*, Cambridge 1995, s. 339–341.

⁵ R. Szul, *Regionalizm w Hiszpanii*, *Studia Regionalne* 16/2015, s. 3.

oraz Hrabstwo Barcelony. Konsekwencje wspomnianego podziału wywierają istotny wpływ na współczesny ukształtowanie kulturowe i polityczne Hiszpanii. W procesie rozwoju półwyspu wiodącym królestwem stała się Kastylia (połączona z Leonem), a od ślubu Izabeli Kastylijskiej i Ferdynanda Aragońskiego przyjmuje się powstanie Królestwa Hiszpanii. Była to jednak tylko unia personalna, która nie wyeliminowała odrębności. Obszarem istotnych różnic była sfera językowa. Język kataloński był uznawany za dialekt języka kastylijskiego, jednak jego powszechne używanie przez ludność zarówno Katalonii, jak i Balearów nadało mu olbrzymiego znaczenia⁶.

Z czasem pojawił się konflikt pomiędzy koncepcjami organizacji państwa hiszpańskiego, który w niezmienionej formie rezonuje do dzisiaj. Był to konflikt pomiędzy koncepcją centralizacyjną (głoszącą dążenie do unifikacji językowej, administracyjnej i promowanej przez Kastylię), a koncepcją decentralizacyjną głoszoną przez tereny odmienne kulturowo od centralnego ośrodka władzy. Na przełomie nowożytnych wieków powyższe koncepcje były na zmianę implementowane w hiszpańskim systemie politycznym. Mimo tego, że w XIX wieku to ośrodek w Madrycie (tj. kastylijski) odciskał znacznie wyraźniej piętno na polityce Królestwa, to regionalizmy, zamiast zniknąć, przybierały na sile. Katalonia i Kraj Basków były najbardziej zasobnymi terenami całej ówczesnej Hiszpanii, przez co Baskowie i Katalończycy opierali się „kastylizacji”⁷. Problemy gospodarcze całego kraju utwierdzały tylko mieszkańców peryferii w przekonaniu o wyższości lokalnych ośrodków i braku potrzeby unifikacji. W XX wieku, w czasach II Republiki Hiszpańskiej (tj. zaraz przed wybuchem wojny domowej), udało się Katalonii uzyskać status regionu autonomicznego. Jednak zwycięstwo w wojnie stronnictwa generała Francisco Franco spowodowało powrót do silnie scentralizowanej administracji, bez poszanowania regionalnych odrębności⁸. Język kataloński został całkowicie usunięty z przestrzeni publicznej. Zakazano eksponowania katalońskiej flagi *Senyera* oraz odśpiewywania katalońskiego hymnu *Els Segadors*. Zdecydowana większość członków katalońskich partii, których działalność została zakazana przez reżim, udało się na długoletnie wygnanie. Niektórzy działacze, w ramach represji politycznych, zostali zamordowani⁹. Po śmierci generała Katalonia, w czasie tzw. preautonomii, stopniowo odzyskiwała swoje regionalne instytucje (tj. *Generalitat* i jej władzę wykonawczą). Cały kraj wszedł wówczas na drogę głębokiej decentralizacji, zarówno politycznej, jak i administracyjnej¹⁰. Ostatecznie możliwość stworzenia wspólnoty autonomicznej zagwarantowana została w Konstytucji hiszpańskiej z 1978 roku¹¹. Jak podkreślają niektórzy autorzy, poziom uprawnień nadany wspólnotom w hiszpańskiej ustawie zasadniczej jest dowodem już nie na decentralizację,

⁶ *Ibidem*, s. 3–5.

⁷ V. Ferreres Comella, *The Spanish Constitutional Court confronts Catalonia's "right to decide"*, *European Constitutional Law Review* 3/2014, s. 571.

⁸ R. Donario, *Catalans can't agree on what independence means*, *The Atlantic*, 9.12.2017, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/12/catalonia-independence-spain/547766/>, 26.04.2018.

⁹ M. Guibernaut, *Prospects for an independent Catalonia*, *International Journal of Politics, Culture and Society* 1/2014, March, s. 10.

¹⁰ J. Hopkin, *Devolution and party politics in Britain and Spain*, *Party Politics* 2/2009, s. 179.

¹¹ A. Sroka, *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008, s. 80.

ale federalizację Królestwa Hiszpanii¹². Na koniec należy wspomnieć, że w 1983 r. rząd centralny próbował znacząco ograniczyć kompetencje przyznane wspólnotom w statutach, wprowadzając *Ley Organica de Armonizacion del Proceso Autonomico* (LOAPA). Przedmiotem kontrowersji były postanowienia ustawy, na mocy których akty prawne uchwalane przez parlamenty wspólnot autonomicznych stawałyby się prawomocne wyłącznie za zgodą rządu centralnego. Hiszpański sąd konstytucyjny uchylił zdecydowaną większość tych postanowień, argumentując na podstawie art. 137 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii iż „autonomia to możliwość podejmowania samodzielnie decyzji w ramach kompetencji przyznanej przez Konstytucję, po wejściu w życie tych przepisów wspólnoty autonomiczne zostałyby całkowicie pozbawione autonomii”¹³. Orzeczenie to uznaje się za ostateczne potwierdzenie modelu decentralizacji w Królestwie Hiszpanii.

3. Status Katalonii w świetle Konstytucji z 1978 roku

Konstytucja Hiszpanii bardzo wyraźnie nawiązuje do idei autonomizacji kraju w tytule VIII (art. 143–158). Fundamentalne jednak znaczenie ma art. 2: „Konstytucja opiera się na nierozdzielnej jedności Narodu hiszpańskiego, wspólnej i niepodzielnej ojczyzny wszystkich Hiszpanów, a także uznaje i zapewnia prawo do autonomii stanowiących go narodowości i regionów oraz solidarność między nimi wszystkimi”¹⁴.

Konstytucja dzieli kompetencje państwa na te, które można delegować na wspólnoty (art. 148 ust. 1 zawiera 22 punkty enumeratywnie wymienionych dziedzin, w których wspólnota autonomiczna może działać) i kompetencje wyłączne należące do władzy centralnej (art. 149 ust. 1)¹⁵. Sprawy, które nie zostały wymienione w wyżej wymienionych ustępach, przynależą do kompetencji władzy centralnej, o czym wyraźnie stanowi art. 149 ust. 2, dopuszczając jednak przejęcie takich kompetencji na mocy statutu przez wspólnoty autonomiczne, jednak dopiero 5 lat po ich powstaniu (art. 148. ust. 2)¹⁶.

Statut wspólnoty autonomicznej stanowi, zgodnie z art. 147, podstawowy akt ustrojowy jednostki autonomicznej. Państwo hiszpańskie zapewnia Statutowi ochronę jako integralnej części porządku prawnego. Jest to *de facto* „umowa państwa z daną wspólnotą, która szczegółowo określa zakres uprawnień tej wspólnoty”¹⁷. Statuty autonomiczne winny zawierać określenie:

1. Nazwy wspólnoty autonomicznej, która powinna najlepiej odpowiadać jej historycznej tożsamości.
2. Terytorium wspólnoty.

¹² R. Agranoff, G. Ramos, *Toward federal democracy in Spain: an examination of intergovernmental relations*, Publius 1/1997, s. 109.

¹³ R. Agranoff, G. Ramos, *op.cit.*, s. 110.

¹⁴ T. Mołdawa, *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012, s. 139.

¹⁵ *Ibidem*, s. 141.

¹⁶ *Constitución Española 1978*, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>, 26.04.2018. Tłumaczenie na język polski: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf [wszystkie przepisy w tłumaczeniu Tadeusza Mołdawy], 26.04.2018.

¹⁷ T. Mołdawa, *op.cit.*, s. 142.

3. Nazwy, organizacji i siedzibę własnych instytucji autonomicznych.
4. Przejętych kompetencji w ustalonych przez Konstytucję ramach oraz zasady przejęcia odpowiednich służb na rzecz wspólnoty.

Sama struktura władz autonomicznych została poddana niejako „standaryzacji” na podstawie art. 152. Wymaga on, aby statut zawierał określenie zgromadzenia ustawodawczego (*asamblea legislativa*), rady rządowej jako organu o charakterze wykonawczym, także przewodniczącego (*presidente*) wybieranego przez zgromadzenie ustawodawcze i powoływanego przez Króla¹⁸. W przypadku Katalonii zgromadzeniem jest Parlament (*Parlament de Catalunya*), w którym zasiada 135 parlamentarzystów (*diputats*) wybieranych w wyborach proporcjonalnych co 4 lata¹⁹. Funkcję rady rządowej pełni Rząd (*govern*), podzielony na departamenty zarządzane przez *consellers*. Przewodniczącym jest *Presidente*, będący najwyższym przedstawicielem *generalitat Catalana*, ale także najwyższym przedstawicielem Królestwa Hiszpanii w Katalonii. Warty podkreślenia jest fakt, że każda z pozostałych 16 wspólnot autonomicznych ma bardzo zbliżony ustrój władz regionalnych do omawianego powyżej. Różnice są szczególnie widoczne w kompetencjach oddanych w statutach na rzecz poszczególnych wspólnot.

Nad działalnością organów *generalitat* sprawuje kontrolę hiszpański sąd konstytucyjny (hiszp. *tribunal constitucional*) w zakresie konstytucyjności aktów normatywnych wydawanych z mocą ustawy²⁰. Rząd centralny w Madrycie poddaje kontroli wykonywanie funkcji delegowanych w statucie. Kortezy Generalne mogą także kontrolować wykonywanie funkcji państwowych delegowanych *generalitat* za pomocą ustawy ramowej (hiszp. *ley Marco*). Sposób takiej kontroli jest ustalany każdorazowo w wspomnianej uprzednio ustawie, jednak nigdy nie może ingerować w autonomię oraz musi spełniać kryterium proporcjonalności. Trybunał Obrachunkowy zaś sprawuje kontrolę w zakresie działalności ekonomicznej wspólnoty²¹.

Osobnym elementem kontroli i swoistą emanacją zwierzchnictwa rządu centralnego nad wspólnotą autonomiczną Katalonii jest art. 155 Konstytucji, który stanowi w ust. 1:

Jeżeli wspólnota autonomiczna nie wykonuje obowiązków, które Konstytucja i inne ustawy na nią nałożyły, albo działa w sposób istotnie naruszający interes powszechny Hiszpanii, Rząd, po uprzednim bezskutecznym upomnieniu Przewodniczącego wspólnoty autonomicznej i za aprobatą absolutnej większości Senatu, może przedsięwziąć środki konieczne dla zobowiązania wspólnoty do przymusowego wypełnienia tych obowiązków lub dla ochrony wspomnianego interesu powszechnego²².

¹⁸ R. Agranoff, G. Ramos, *op. cit.*, s. 111.

¹⁹ W ostatnich wyborach, przeprowadzonych 27 września 2015 roku, zwycięstwo odniosło ugrupowanie Junts Pel Si opowiadające się za odłączeniem Katalonii od Królestwa Hiszpanii. Oficjalne wyniki wyborów dostępne na stronie http://www.gencat.cat/governacio/resultatsparlament2015/resu/09AU/DAU09089CI_L1.htm, 26.04.2018.

²⁰ R. Agranoff, G. Ramos, *op. cit.*, s. 112.

²¹ T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 143.

²² *Constitución Española*, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>, 26.04.2018. Tłumaczenie na język polski: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf [wszystkie przepisy w tłumaczeniu Tadeusza Mołdawy], 26.04.2018.

Obecność tej regulacji w Konstytucji ma zapewnić poszanowanie statutu oraz Konstytucji, oraz ochronę prawa podstawowych obywateli przed nielegalnymi działaniami władz autonomicznych. W europejskim porządku prawnym nie stanowi to rozwiązania wyjątkowego. Porównywalne normy znajdują się w ustawach zasadniczych: Niemiec (art. 37 Ustawy Zasadniczej RFN, niem. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), Włoch (art. 126 Konstytucji Republiki Włoskiej) i Austrii (art. 100 *Bundes-Verfassungsgesetz*). W doktrynie przyjmuje się, że wspomniany artykuł można zastosować nie tylko w przypadku dążeń secesyjnych, ale także w przypadku ciągłego niestosowania się do orzecznictwa lub zaleceń hiszpańskiego Sądu Konstytucyjnego (*Tribunal Constitucional*)²³. Do skutecznego skorzystania przez rząd z procedury przewidzianej przez art. 155 wymagana jest zgoda izby wyższej Kortezów Generalnych, Senatu (udzielonej absolutną większością) oraz uprzedniego, formalnego upomnienia władz autonomicznych. Konsekwencje wynikające z zastosowania art. 155 są daleko idące:

1. Rząd jest upoważniony do usunięcia Przewodniczącego wraz z Vice-Przewodniczącym i wszystkimi regionalnymi ministrami, upoważniony zostaje także do mianowania przejściowych władz wspólnoty autonomicznej, które mają zapewnić realizację wyżej wymienionych celów.
2. Parlament kontynuuje swoją pracę, jednak jego przewodniczący nie może zgłosić nowego kandydata do objęcia stanowiska *Presidente* oraz tym bardziej zarządzić głosowania nad jego wyborem; całość czynności parlamentarnych jest poddawana kontroli rządu centralnego.
3. Wszystkie wspomniane ograniczenia obowiązują także nowo wybrane władze regionalne do momentu zniesienia ich przez rząd centralny po uprzednim poinformowaniu Senatu²⁴.

Podsumowując, poza wymaganiami z art. 152 każdy statut wspólnoty autonomicznej (a zatem zakres uprawnień autonomii) w Królestwie Hiszpanii różni się od siebie. Statut Katalonii, o czym poniżej, nadaje względnie szerokie uprawnienia regionalnym władzom, jednak owe uprawnienia podlegają istotnym ograniczeniom wynikającym z mechanizmów zawartych w Konstytucji z 1978 r.

4. Statut Katalonii

Statuty są zatwierdzane przez parlament na wspólny wniosek kilku wspólnot autonomicznych lub pojedynczej wspólnoty²⁵. Jest to decyzja przede wszystkim o charakterze politycznym. W 2005 roku parlament kataloński zaaprobował nową wersję Statutu, która została w marcu następnego roku potwierdzona zgodą Kortezów. Dodatkowo treść Statutu została zweryfikowana w drodze referendum, którego pozytywny wynik ostatecznie przypieczętował jego zmianę. W roku 2006 rządząca Hiszpańska

²³ T. Mołdawa, *op.cit.*, s. 143.

²⁴ Biuletyn [hiszpańskiego] Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Współpracy, <http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/HELSINKI/EN/Noticias/Documents/The%20application%20of%20Article%20155%20of%20the%20Spanish%20Constitution.pdf>, 26.04.2018.

²⁵ R. Agranoff, G. Ramos, *op.cit.*, s. 109.

Socjalistyczna Partia Robotnicza (hiszp. *Partido Nacional Obrero Espanol*) premiera Jose Luisa Zapatero sprzyjała postępowej autonomizacji kraju, dlatego nowy Statut na niespotykaną jak dotychczas skalę uwzględniał postulaty regionalistów. Świadczy o tym chociażby fakt, że przedmiotem negocjacji z rządem centralnym było całkowite pozbycie się języka kastylijskiego z programu nauczania w szkołach (na rzecz języka katalońskiego). Ostatecznie jednak język kastylijski został utrzymany jako język obowiązkowy, ale upoważniono *generalitat* do zwiększenia ilości godzin lekcyjnych języka katalońskiego w szkołach²⁶. Ponadto Statut w preambule odwoływał się do narodu katalońskiego, potwierdzając jego kulturową i polityczną odrębność. Budziło to niezwykle dużo kontrowersji, ponieważ jeszcze nigdy wcześniej władze w Madrycie nie zgodziły się na nazywanie ludności katalońskiej narodem w Statucie. Wedle literalnej interpretacji Konstytucji narodem jest tylko naród hiszpański²⁷. Nadano także w art. 122 Statutu katalońskiej *generalitat* wyłączną kompetencję do przeprowadzania referendum oraz konsultacji społecznych²⁸. Obok szerokich kompetencji w zakresie edukacji (całość edukacji publicznej, wyłączając szkoły wyższe, podlega organizacji przez *generalitat*) czy polityki turystycznej ostatecznie wynegocjowano także, że połowa kwoty podatku od towarów i usług oraz połowa kwoty podatku dochodowego będzie zwracana do budżetu Katalonii. Był to ukłon w stronę regionalistów, którzy od lat 80. twierdzą, że Katalonia (jako bogaty region) w zbyt dużym stopniu partycypuje w hiszpańskim budżecie regionalnym²⁹. Dodatkowo Katalonii przyznano „głos decyzyjny” w przygotowywaniu strategii Hiszpanii na posiedzenie Rady Unii Europejskiej. Kompetencja ta polega na możliwości zablokowania inicjatywy, która mogłaby naruszać kompetencje *generalitat* (art. 186 Statutu). Wspólnota może także delegować własną (czyli oddzielną od krajowej) delegację na posiedzenia organów unijnych, które swoją działalnością mogą mieć wpływ na status prawny Katalonii (art. 187 Statutu).

Ostatecznie ponad połowa artykułów z 223 uchwalonych została zaskarżona jako niekonstytucyjna przez opozycyjną wówczas Partię Ludową (*Partido Popular*) obecnie premiera Hiszpanii Mariano Rajoya³⁰. Po czterech latach procedowania Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, na mocy którego uchylił 14 artykułów Statutu i dokonał reinterpretacji, sprzecznej z intencją ustawodawcy, dalszych 27. Trybunał przede wszystkim stwierdził niekonstytucyjność zapisu o „narodzie katalońskim” zawartym w preambule z powodu jego niezgodności z wyżej wymienionym art. 2 Konstytucji Hiszpanii (dotyczącym narodu hiszpańskiego) i przez co „nieposiadającego mocy prawnej” oraz nakazał reinterpretację art. 122 Statutu (regulującego kwestię referendum). W orzeczeniu wskazane zostało, że wyłączna kompetencja do przeprowadzania referendum np. dotyczącego secesji byłaby z sprzeczna z art. 149 pkt 32 Konstytucji Hiszpanii

²⁶ R. Szul, *op.cit.*, s. 27.

²⁷ *A nationality, not a nation*, The Economist, 22.11.2017, <http://www.economist.com/node/16490065>, 22.11.2017.

²⁸ *Estatut d'Autonomia de Catalunya* [Statut Katalonii], <https://www.parlament.cat/document/catalog/150259.pdf>, 26.04.2018.

²⁹ R. Szul, *op.cit.*, s. 27.

³⁰ Ł. Kalinowski, *Prawne aspekty secesji Katalonii*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2016/3, s. 185.

(ustanawiającego upoważnienie do zarządzania konsultacji ludowych w drodze referendum), zatem nie jest ona kompetencją wyłączną *generalitat*³¹. Trybunał przedstawił także minimalistyczną definicję idei samostanowienia w stosunku do tej wyrażonej w Statucie i zaaprobowanej przez Katalończyków w referendum. Dla większości partii politycznych w Katalonii stanowisko Trybunału było ostatecznym końcem „projektu autonomii” w ramach Królestwa Hiszpanii³².

Biorąc pod uwagę liczbę kompetencji przydzielonych (na mocy art. 148 Konstytucji Hiszpanii) Katalonii w Statucie można stwierdzić, że przypomina ona część państwa federalnego w unitarnej Hiszpanii. Porównawczo można stwierdzić, że jeżeli chodzi o liczbę kompetencji jeszcze dalej idący jest w swoich postanowieniach Statut Kraju Basków, jednak te przywileje były nadawane stopniowo jeszcze za czasów dyktatury Francisco Franco. W przypadku Katalonii uchwalenie Statutu 2006 przypomina zmianę wręcz rewolucyjną.

5. Jednostronna deklaracja niepodległości w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2017 roku

Dnia 6 września 2017 roku parlament kataloński uchwalił ustawę zatwierdzającą referendum dotyczące niepodległości Katalonii (*el referéndum de autodeterminación*), którego data została ustalona na 1 października. W ustawie parlament powołał się na wspomniany wyżej art. 122 Statutu, rzekomo dający kompetencje do przeprowadzenia referendum dotyczącego niepodległości. Parlament wskazał, że pozytywny wynik będzie podstawą do unilateralnego ogłoszenia niepodległości³³.

Wyniki referendalne jednoznacznie pokazują, że większość głosujących opowiedziała się za odłączeniem Katalonii od Hiszpanii³⁴. Jednak Trybunał Konstytucyjny, korzystając z prawa do kontroli aktów normatywnych uchwalanych przez wspólnoty autonomiczne, zakwestionował zarówno ważność samego referendum, jak i prawo do jednostronnej deklaracji niepodległości wynikającej z prawa samostanowienia narodów. Swym orzeczeniem Trybunał uchylił ustawę zatwierdzającą referendum (*Ley 19/2017*) i orzekł o nieważności samego referendum. Dodatkowo Trybunał stwierdził, że podobne instytucje demokracji bezpośredniej mogą dotyczyć tylko całości terytorium, a nie jego części. Za podstawę posłużył przytaczany już art. 2 Konstytucji Hiszpanii, szczególnie jego część mówiąca o nierozzerwalności Królestwa. Sędziowie podkreślili, że ustawa zasadnicza nie zna instytucji jednostronnej secesji. Co za tym idzie, ogłoszenie niepodległości przez Katalonię byłoby *de facto* nieformalną próbą zmiany Konstytucji.

³¹ Tribunal Constitucional sentencia 31/2010 de 28 de junio de 2010, pkt. 54 s. 16 [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego], <http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/6670>, 26.04.2018.

³² J.J. Lluich, *Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies*, Londyn 2014, s. 140.

³³ Ley 19/2017 de 6 de septiembre, http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/604479-1-19-2017-de-6-sep-ca-cataluna-referendum-de-autodeterminacion.html, 26.04.2018.

³⁴ Choć pamiętać należy, że przeciwnicy niepodległości Katalonii w większości, zbojkotowali referendum. Zob. *Catalonia's bid for independence from Spain explained*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-29478415>.

Ponadto, wedle Trybunału, rezolucje Organizacji Narodów Zjednoczonych odnoszące się do samostanowienia narodów ograniczają je jednoznacznie do „narodów poddanych obcemu ujarzmieniu, dominacji lub wyzyskowi na przykład kolonii lub mniejszości narodowej szykanowanej w obrębie danego państwa” więc „wszelkie próby zmierzające do całkowitego lub częściowego naruszenia jedności narodowej i integralności terytorialnej kraju są niezgodne z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych”³⁵. Co za tym idzie, regulacje konstytucyjne nie stoją w sprzeczności z prawem międzynarodowym.

6. Legalność ogłoszenia niepodległości Katalonii z perspektywy prawa międzynarodowego – refleksja nad zasadą samostanowienia narodów i separatyzmem

Niniejszy fragment artykułu rozważa, czy lokalny rząd kataloński ogłaszając niepodległość naruszyłby międzynarodowy porządek prawny. Na początku ustalone zostanie, że dążenie do niepodległości Katalonii nie znajduje oparcia w zasadzie samostanowienia narodów. Jednak nie determinuje to legalności działań władz w Barcelonie, gdyż brak jest normy prawnej zabraniającej separatyzmu.

6.1. Kształtowanie się zasady samostanowienia narodów

Do zasady samostanowienia narodów odwoływano się szeroko po zakończeniu I wojny światowej, jednak miała ona wtedy jedynie charakter postulatu politycznego³⁶ i nie znalazła uznania jako zasada prawna, o czym świadczy jej nieuwzględnienie w traktatach pokojowych kończących konflikt, jak również nieinkorporowanie jej do Paktu Ligi Narodów³⁷. Nie ulega jednak wątpliwości, że postulaty prezydenta W. Wilsona przyczyniły się do upowszechnienia tej koncepcji w świadomości społeczeństwa międzynarodowego, wytyczając drogę do nadania jej normatywnego charakteru³⁸.

Do zasady samostanowienia ponownie odwołano się po II wojnie światowej, inkorporując ją do art. 1(2) Karty Narodów Zjednoczonych, który określał cele organizacji mającej stać się gwarantem pokoju i przyjaznej współpracy między narodami³⁹. Jednak

³⁵ Tribunal Constitucional, sentencia 114/207 de 17 de octubre de 2017 pkt. 2, lit. b), s. 20 [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego], <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25470>, 30.04.2018.

³⁶ J. Tyrankowski, *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa-Poznań 1990, s. 187 („Zasada samostanowienia odegrała po pierwszej wojnie światowej niewątpliwie ogromną rolę jako jedna z podstaw kształtowania politycznego porządku międzynarodowego. Rolę tę odegrała jednak jako zasada polityczna, a nie jako zasada prawna”).

³⁷ M.N. Shaw, *International Law*, Cambridge 2014, s. 183; J. Summers, *The Idea of the People. The Right of Self Determination, Nationalism and the Legitimacy of International Law*, Helsinki 2004, s. 109–110.

³⁸ A. Cassese, *Self...*, s. 11–37.

³⁹ Karta Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947, Nr 23, poz. 90), art. 1: „Narody Zjednoczone dążą do następujących celów: (...) Do rozwoju przyjaznych stosunków pomiędzy narodami, opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i stanowienia narodów o sobie, oraz do podjęcia innych stosownych środków dla utrwalenia pokoju powszechnego”.

wbrew głosom pojawiającym się w doktrynie polskiej oraz wcześniej w radzieckiej⁴⁰, uwzględnienie zasady w Karcie nie przesądziło o wejściu jej w skład międzynarodowego systemu prawnego. Świadczy o tym między innymi nienormatywny charakter art. 1 Karty⁴¹ oraz ówczesny zdecydowany sprzeciw stron konwencji, aby rozumieć zasadę samostanowienia jako legitymującą dążenia niepodległościowe⁴². Bez wątpienia postanowienia Karty miały znaczenie dla tworzenia międzynarodowego prawa zwyczajowego, które kształtuje się poprzez praktykę podmiotów prawa międzynarodowego, której towarzyszy *opinio iuris*⁴³. Poza odwołaniem się wprost do zasady, Karta regulowała w rozdziałach XI i XII postępowanie w sprawie obszarów nierządzących się samodzielnie oraz tworzyła międzynarodowy system powiernictwa, który wpłynął na kształtowanie się treści zasady samostanowienia⁴⁴.

Decydujące znaczenie dla tworzenia się normatywnego konceptu samostanowienia narodów miał okres dekolonizacji. Ogłaszanie niepodległości przez kolejne narody kolonialne (przykład praktyki potrzebnej dla ukształtowania się normy prawa zwyczajowego) i towarzyszące temu przekonanie o legalności tych aktów oraz przysługującej legitymizacji do żądania niezależności (*opinio iuris*) ukształtowało zasadę samostanowienia narodów w międzynarodowym porządku prawnym⁴⁵. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości uznał ją w sprawie dotyczącej Zachodniej Sahary za podstawową zasadę rządzącą procesem dekolonizacji⁴⁶. O istnieniu prawa do samostanowienia, poza praktyką państw w okresie dekolonizacji, świadczą liczne rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ, które mimo że stanowią *soft law*, dowodzą istnienia *opinio iuris*⁴⁷. Zgromadzenie Ogólne ONZ 14 grudnia 1960 roku w rezolucji 1514(XV) stwierdziło: „Wszystkie narody posiadają prawo do samostanowienia. Zgodnie z tym prawem mają one prawo determinować swój status polityczny oraz bez ograniczeń dążyć do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturowego”⁴⁸. Do omawianej zasady odwołano się również w Deklaracji Zasad Prawa Międzynarodowego Dotyczącej Przyjaznych Stosunków i Współdziałania Państw Zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczony przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1970 roku. Kolejnym etapem rozwoju zasady

⁴⁰ J. Tyrankowski, *op.cit.*, s. 191; L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2015, s. 44.

⁴¹ M.N. Shaw, *op.cit.*, s. 183–184; zob. również *South West Africa Judgment of 18 July 1966*, ICJ Reports 1966, Dissenting Opinion Of Judge Tanaka, s. 289 („Charter expressly imposes on member States any legal obligation with respect to the fundamental human rights and freedoms”).

⁴² J. Summers, *op.cit.*, s. 124; R. Higgins, *Themes and Theories*, Oxford 2009, s. 828–829.

⁴³ Więcej o kształtowaniu się międzynarodowego prawa zwyczajowego w: M. Perkowski, *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2001, s. 32–37; M.N. Shaw, *op.cit.*, s. 51–63; W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2015, s. 93–102.

⁴⁴ M.N. Shaw, *op.cit.*, s. 184.

⁴⁵ M. Perkowski, *op.cit.*, s. 36 („Dekolonizacja z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych była na tyle jednolitą i zgodną praktyką, że istnienie normy prawa zwyczajowego uprawniającej «narody kolonialne» do samostanowienia nie powinno budzić dziś wątpliwości”).

⁴⁶ *The Western Sahara Case*, ICJ Reports, 1975, s. 31–33.

⁴⁷ M.N. Shaw, *op.cit.*, s. 184–185.

⁴⁸ 1514(XV) Deklaracja w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym, <http://www.un.org/en/decolonization/declaration.shtml>, 29.11.2017 [tłumaczenie własne].

samostanowienia było zawarcie jej w instrumentach dotyczących ochrony praw człowieka, między innymi w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. Przywołane konwencje ustanawiają zasadę samostanowienia jako jedno z podstawowych praw człowieka. Została ona również inkorporowana do konwencji regionalnych, w tym do Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów zgodnie, z którą: „[ludy] Mają niezaprzeczone i niezbywalne prawo do samostanowienia”⁴⁹. Odwołania się do zasady w licznych dokumentach dotyczących ochrony praw człowieka daje podstawy do uznania jej za podstawowe prawo człowieka, o czym będzie mowa w następnych fragmentach niniejszego artykułu.

6.2. Charakter prawny zasady samostanowienia narodów

Zasada samostanowienia narodów jest zwyczajową normą prawa międzynarodowego publicznego⁵⁰ o charakterze zasady prawnej, rozumiana zgodnie z klasycznym podziałem zaproponowanym przez R. Dworkina⁵¹. Jak stwierdza T.G. Studnicki w odwołaniu do myśli Alexego: „Zasady są (...) normami optymalizacyjnymi, tj. normami nakazującymi realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie najwyższym stopniu z uwagi na prawne i faktyczne możliwości”⁵². W związku z powyższym, w procesie stosowania prawa zasada będzie ulegać swoistemu ważeniu z innymi zasadami, a w szczególności z zasadą integralności państw.

Zasada samostanowienia narodów obecnie uznawana jest za jedno z podstawowych praw człowieka⁵³. Jest to zbiorowe prawo człowieka, które przysługuje narodom i ludom (ang. *peoples*). Może być realizowane poprzez wspólnotę, a nie jednostkę⁵⁴. Należy jednak zwrócić uwagę, że nie jest to pogląd niekontrowersyjny. Tak zwane grupowe prawa człowieka są dość nowym konceptem odchodzącym od indywidualistycznej tradycji europejskiej. Są one odpowiedzią na potrzeby narodów wywodzących się spoza tradycji zachodniej, w których jednostki funkcjonują przede wszystkim jako członkowie wspólnoty.

Zasada samostanowienia narodów ma zastosowanie poza kontekstem kolonialnym, w którym powstała⁵⁵. Świadczy o tym między innym fakt, że akty prawa inkorporujące

⁴⁹ M. Zubik, *Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich Tom. II, Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczący praw człowieka*, Warszawa 2008, s. 126.

⁵⁰ Jak wspomniano w poprzednim podrozdziale, ma ona także podstawy traktatowe, jednak jej istotne znaczenie wynika z nadania jej statusu normy zwyczajowej. W odróżnieniu od norm traktatowych, jest ona uniwersalnie stosowana i obowiązuje wszystkie państwa. Więcej o traktatowym charakterze prawa do samostanowienia narodów zob. A. Cassese, *Self...*, s. 376.

⁵¹ T.G. Studnicki, *Zasady i Reguły Prawne*, PiP 3/1988, s. 16–26.

⁵² *Ibidem*, s. 18.

⁵³ Reference Re Secession of Quebec [1998] 2 S.C.R., par. 113–122; M.N. Shaw, *op.cit.*, s. 210–212; R. Higgins, *op.cit.*, s. 830–831; M. Perkowski, *op.cit.*, s. 126–133.

⁵⁴ M.N. Shaw, *op.cit.*, s. 212; M. Perkowski, *op.cit.*, s. 128–130 („Praktyka międzynarodowa ukształtowała Samostanowienie widziane jako prawo zbiorowości wiąże się ściśle z prawami jednostek, i odwrotnie – poszanowanie jednostkowych praw człowieka zakłada uznanie prawa zbiorowości do samostanowienia”).

⁵⁵ C. Warbrick [w:] M.D. Evans, *International Law*, Nowy Jork 2003, s. 214–217; M.N. Shaw, *op.cit.*, s. 210–212; R. Higgins, *op.cit.*, s. 830–831; A. Pellet, *Kosovo – The Question Not Asked. Self-Determination*,

tę zasadę jako prawo człowieka nie ograniczają jej jedynie do kontekstu kolonialnego, lecz nadają jej charakter uniwersalny. Jest to dowód na *opino iuris* w danej kwestii. Istotne jest jednak by zauważyć, że prawo do samostanowienia ma oblicze zewnętrzne i wewnętrzne. Jak podkreślił Kanadyjski Sąd Najwyższy w opinii dotyczącej legalności jednostronnego ogłoszenia niepodległości przez prowincję Quebec, samostanowienie powinno być realizowane przede wszystkim wewnątrz krajowego porządku prawnego, poprzez umożliwienie narodom i ludom swobodnego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego⁵⁶. Jak podkreślił Kanadyjski Sąd Najwyższy, omawiane prawo jest realizowane przykładowo, gdy rząd centralny reprezentuje wszystkie narodowości zamieszkujące dane państwo, a żadna z nich nie jest w tym procesie dyskryminowana⁵⁷. Co za tym idzie, prawo do samostanowienia daje grupom narodowościowym prawo do żądania partycypacji w systemie sprawowania władzy i może być podstawą żądania autonomii w legalnie zainicjowanym procesie zmiany ustroju. Wszystkie wspomniane działania muszą odbywać się zgodnie z prawem wewnętrznym i nie mogą dążyć do demontażu integralności państw.

Wraz z rozwojem prawa międzynarodowego zasada samostanowienia narodów w aspekcie wewnętrznym może stać się uniwersalną podstawą żądania demokratyzacji ustrojów, ale również, w ramach prawa do determinowania własnego statusu ekonomicznego, równego dostępu do surowców naturalnych i szeroko pojętego bogactwa narodowego⁵⁸.

Jak już jednak wspomniano, prawo międzynarodowe uznaje również zewnętrzne prawo do samostanowienia, często identyfikowane z prawem do separatyzmu. Wyjątkowe warunki, w jakich zasada samostanowienia legitymizuje żądania niepodległościowe, analizuje następny fragment artykułu.

6.3. Zasada samostanowienia narodów a secesja

Jak zauważył już H. Lauterpacht, „Nie jest to zasada [samostanowienie narodów], która może być równomiernie stosowana w oderwaniu od warunków ekonomicznych, geograficznych i historycznych. Chyba, że chciałoby się doprowadzić do atomizacji międzynarodowego ładu prowadząc do anarchii”⁵⁹. Zasada samostanowienia narodów w aspekcie zewnętrznym, rozumiana jako prawo legitymizujące żądania niepodległościowe, nie jest uprawnieniem przysługującym w każdej sytuacji faktycznej. W przeciwnym razie, jak podkreśla H. Lauterpacht, skutkowałaby destabilizacją stosunków międzynarodowych.

Secession, and Recognition [w:] M. Milanović, M. Wood, *The Law and Politics of the Kosovo Advisory Opinion*, Oxford 2015, s. 271; Legal Consequences Of The Construction Of A Wall In The Occupied Palestinian Territory, Separate Opinions of Judge Higgins, ICJ Reports 2004, s. 214.

⁵⁶ Reference Re Secession of Quebec [1998] 2 S.C.R., par. 122 i 126–127.

⁵⁷ Reference Re Secession of Quebec [1998] 2 S.C.R., par. 130; zob. również: Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Fifty-first Session Supplement No. 18 (A/51/18), New York 1996, Annex 8.

⁵⁸ A.A. Yusuf, *The Role That Equal Rights and Self-Determination of Peoples can Play in the Current World Community* [w:] A. Cassese, *Realizing Utopia. The Future of international Law*, Oxford 2012, s. 375–391.

⁵⁹ H. Lauterpacht, *An International Bill of the Rights of Man*, Oxford 2013, s. 144–145 [tłumaczenie własne].

Szczególnie należy to podkreślić w kontekście niebezpiecznego zjawiska, które określa się w doktrynie zagranicznej jako „postmodern neo-tribalism”. Chodzi tendencję do roszczeń niepodległościowych w ramach wielokulturowych i wieloetnicznych państw, których celem jest stworzenie jednolitych społeczeństw⁶⁰. By ograniczyć wspomiane zjawisko, prawo do samostanowienia zawężone jest do sytuacji, w których naruszane są podstawowe zasady, na których opiera się system prawa międzynarodowego. Nie budzi obecnie w doktrynie jak i w orzecznictwie wątpliwości, że prawo do ustanowienia niepodległego państwa przysługuje narodom kolonialnym oraz okupowanym⁶¹. Kontrowersje pojawiają się jednak przy kwestii, czy istnieje prawo do secesji, w doktrynie międzynarodowej określane jako „remedial secession”, jeśli odmawiane jest narodowi, w ramach istniejącej organizacji państwowej, prawo do samostanowienia wewnętrznego⁶². Negatywne rozstrzygnięcie zasygnalizowanego doktrynalnego sporu świadczyłoby o daleko idącej niespójności aksjologicznej systemu prawnego. Schizofreniczna wydawałaby się sytuacja, kiedy to prawo do secesji przyznawane byłoby jednym narodom, których podstawowe prawa człowieka są naruszane (narodom kolonialnym i okupowanym), a odmawiane innym, doświadczającym porównywalnych okrucieństw.

Alain Pellet wskazuje, że powodem przyznania narodom kolonialnym prawa do samostanowienia zewnętrznego było przeświadczenie, wyraźnie wybrzmiewające z Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 1514(XV), iż uniemożliwienie nieskrępowanego i autonomicznego kształtowania własnego bytu przez narody jest naruszeniem podstawowych praw człowieka. Co za tym idzie, skoro kolonializm stanowi naruszenie fundamentalnych praw, należy umożliwić ludom go doświadczającym uzyskanie niepodległości⁶³. Jak stwierdza dalej Pellet: „Mutatis Mutandis wspomiane rozumowanie może być przeniesione w kontekście ludów niekolonialnych, których istnienie i tożsamość jest negowana przez państwo w ramach, którego funkcjonują”⁶⁴. W związku z tym „remedial secession” przynależy każdemu narodowi, któremu uniemożliwia się realizację prawa do wewnętrznego samostanowienia.

Inny argument prezentowany w doktrynie na poparcie powyższego stanowiska odwołuje się do Deklaracji Zasad Prawa Międzynarodowego Dotyczącej Przyjaznych Stosunków i Współdziałania Państw Zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, w której sekcji poświęconej prawu ludów do samostanowienia stwierdzono, że przywołana zasada nie może być podstawą do dezintegracji państw szanujących zasadę samostanowienia i których rząd reprezentuje ogół społeczeństwa w sposób niedyskryminujący żadnej narodowości.

⁶⁰ R. Higgins, *op.cit.*, s. 828.

⁶¹ Reference Re Secession of Quebec [1998] 2 S.C.R., par. 131–139; The Western Sahara Case, ICJ Reports, 1975, s. 54–60 [Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości uznał samostanowienie narodów jako zasadę kształtującą proces dekolonizacji], Legal Consequences Of The Construction Of A Wall In The Occupied Palestinian Territory, ICJ Reports 2004, s. 88 [Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości bez pogłębionej analizy uznał, że prawo do samostanowienia przysługuje Palestyńczykom, czyli narodowi okupowanemu]; C. Warbrick, *op.cit.*, s. 214–217; M.N. Shaw, *op.cit.*, s. 210–212.

⁶² E. Rodriguez-Santiago, *The Evolution of Self-Determination of Peoples in International Law* [w:] F.R. Teson, *The Theory of Self-Determination*, Cambridge 2016, s. 236–237.

⁶³ A. Pellet, *op.cit.*, s. 272.

⁶⁴ *Ibidem* [tłumaczenie własne].

A contrario interpretuje się, że brak poszanowania wymienionych zasad skutkuje powstaniem prawa do secesji⁶⁵. Kanadyjski Sąd Najwyższy w opinii dotyczącej legalności jednostronnego ogłoszenia niepodległości przez prowincję Quebec wydawał się przyjmować przytoczony pogląd, zgodnie z którym istnieje prawo do „remedial secession”⁶⁶.

Za precedens świadczący o przyjęciu powyższych twierdzeń może być uznanie prawa Kosowa do ogłoszenia niepodległości. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej dotyczącej legalności ogłoszenia niepodległości przez Kosowo nie odpowiedział na pytanie dotyczące omawianej kwestii, lecz problem prawa do samostanowienia był poruszany w licznych stanowiskach w sprawie składanych przez państwa trzecie. Wiele państw opowiadało się za przyjęciem tezy o istnieniu prawa do „remedial secession” podkreślając, że może one przysługiwać w sytuacji, gdy łamane są podstawowe prawa człowieka⁶⁷. W tym kontekście secesja była często rozumiana jako działanie, które ma być środkiem zapobiegania ludobójstwu, apartheidowi lub innym zbrodniom przeciwko ludzkości⁶⁸.

Istnienie jednak prawa do secesji budzi kontrowersje w nauce prawa międzynarodowego⁶⁹. Przeciwnicy tej koncepcji podkreślają, że przede wszystkim brak jest jednolitej praktyki państw. Co więcej, brak jest również uniwersalnej akceptacji istnienia prawa do „remedial secession”. Fakt, że legalność dążeń niepodległościowych jest kontestowana poprzez wskazanie, że brak jest dla nich uzasadnienia w prawie międzynarodowym, w szczególności w związku zasadą integralności, może świadczyć o braku konsensu potrzebnego do ukształtowania się normy prawa zwyczajowego⁷⁰.

⁶⁵ A.A. Yusuf, *op.cit.*, s. 380–383.

⁶⁶ Reference Re Secession of Quebec [1998] 2 S.C.R., par. 131–139.

⁶⁷ Written statement of the Swiss Confederation, 17 April 2009, par. 57–80; Written statement of The Republic of Poland, 17 April 2009, s. 24–29; Written statement of Finland, 17 April 2009, par. 5–12; Written statement of The Federal Republic of Germany, 17 April 2009, s. 32–37; Written statement of Ireland, 17 April 2009, par. 27–34; Written statement of Republic of Slovenia, 17 April 2009, s. 2–3; Written statement of the Russian Federation, 17 April 2009, par. 82–88 [Rosja jednak twierdziła, że Kosowo nie sprostało wymaganym kryterium by uzyskać prawo do zadania niepodległości]; Written statement of the Republic of Estonia, 17 April 2009, s. 6–11; Written statement of the Republic of Latvia, 17 April 2009; Written statement of the Republic of Albania, 17 April 2009, par. 75–92.

⁶⁸ Zob. więcej argumentów za prawem do secesji oraz jego o zakresie w: M. Sterio, *On the Right to External Self Determination: „Selfistans”, Secession, and the Great Powers’ Rule*, Minnesota Journal Of Int’l Law 1/2010, s. 137–176.

⁶⁹ Zob. opinie przeciwko istnieniu prawa do „remedial secession”: T.M. Franck, R. Higgins, A. Pellet, M.N. Shaw, C. Tomuschat, *The Territorial Integrity of Quebec in the Event of the Attainment of Sovereignty, Report prepared for Québec’s Ministère des relations internationales*, 1992, par. 3.14, https://english.republiquelibre.org/Territorial_integrity_of_Quebec_in_the_event_of_the_attainment_of_sovereignty, 01.05.2018. W wielu publikacjach A. Cassese przywoływany jest jako przeciwnik istnienia prawa do secesji. Autorzy jednak pomijają jego bardziej aktualne prace, w których opowiada się za istnieniem prawa do „remedial secession”. Zdaniem Cassese prawo to przysługuje tylko mniejszościom etnicznym (jest to istotne zawężenie podmiotowe w stosunku do poglądu prezentowanego w niniejszej pracy), którym uniemożliwia się realizacji prawa do samostanowienia (w jego aspekcie wewnętrznym). Zob. A. Cassese, *International Law*, Oxford 2005, s. 61–62.

⁷⁰ Zob. na przykład: Written Statement of France [dotyczące opinii Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Kosowa], 17 kwietnia 2009 r., s. 27.

Powyższe kontrowersje trudno jednoznacznie rozstrzygnąć. Należy jednak przypomnieć pogląd Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym istnienie normy prawa zwyczajowego nie jest uzależnione od jej ścisłego przestrzegania przez państwa⁷¹. Poza tym, nawet jeśli uznać, że obecne prawo do secesji (ang. *remedial secession*) jest wciąż jedynie postulatem, to należy pamiętać, że: „obowiązkiem prawników jest wpływać na kształtowanie się nowych norm prawnych, wtedy kiedy normy te są niezbędne do uzupełnienia istniejących [aksjologicznych] luk oraz by stworzyć wiążące wytyczne dla głów państw”⁷².

Podsumowując, prawo do „remedial secession” przynależy wszystkim ludom i narodom, które na pewnym, wyodrębnionym obszarze stanowią większość społeczności⁷³. Jednak jeżeli w ramach organizmu państwowego, w którym funkcjonują, odmawia im się prawa do wewnętrznego samostanowienia lub łamane są ich podstawowe prawa człowieka, przysługuje im prawo do secesji. Powszechnie przyjmuje się, że secesja stanowi w tym wypadku *ultima ratio*, przysługujące jedynie, jeżeli wszystkie inne środki rozwiązania konfliktu zawiodły. Poprzedzona powinna być negocjacjami lub pokojowymi próbami zmiany ustroju w taki sposób, by umożliwić realizację podstawowych praw politycznych danego narodu. W doktrynie formułowany jest również postulat, by prawo do zewnętrznego samostanowienia przysługiwało jedynie organizmom, które zapewnią w ramach tworzącego się państwa poszanowanie praw mniejszości narodowych⁷⁴.

6.4. Prawo do samostanowienia narodów a Katalonia

Regulacje ustrojowe wynikające z hiszpańskiej Konstytucji, jak również przyjętego Statutu Katalońskiego, gwarantują szeroką możliwość realizacji wewnętrznego prawa do samostanowienia. Autonomia w kreowaniu polityki gospodarczej, przede wszystkim w zakresie redystrybucji części środków pochodzących z podatków, umożliwia realny wpływ władzom w Barcelonie na sytuację ekonomiczną regionu. Jednocześnie możliwość nauczania języka katalońskiego w szkołach, poza zagwarantowaniem utrzymania tożsamości narodowej, jest przejawem możliwości kształtowania kultury katalońskiej. Świadczy również o zrozumieniu władz centralnych dla istotności utrzymania odrębności danego regionu. Podkreślić należy, że akty prawne władz w Barcelonie podlegają kontroli Sądu Konstytucyjnego i nie mogą być arbitralnie uchylane.

W świetle przedstawionych rozważań można stwierdzić, że Konstytucja hiszpańska stanowi strukturę, w ramach której mogą rozwijać się poszczególne autonomiczne regiony. Poza tym możliwa jest jej zmiana, zgodnie z wolą większości mieszkańców Półwyspu Iberyjskiego. W procesie tym w żadnej mierze nie są dyskryminowani

⁷¹ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), ICJ Reports 1986, par. 186.

⁷² M. Sterio, *Self-Determination and Secession under International Law: The New Framework*, Journal of International & Comparative Law 2/2015, s. 303 [tłumaczenie własne].

⁷³ R. Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the UNO*, Londyn 1963, s. 104.

⁷⁴ A. Buchanan, *Justice, Legitimacy and Self-Determination. Moral Foundations for International Law*, Oxford 2004, s. 334–337.

mieszkańcy Katalonii. Nie są oni również w żaden sposób dyskryminowani w zakresie praw wyborczych i możliwości partycypacji w instytucjach centralnych. Jak wykazano, obecne rozwiązania ustrojowe w pełni zapewniają możliwość realizacji zasady samostanowienia. Hiszpania ponadto zapewnia poszanowanie praw człowieka oraz chroni jednostkę przed nadużyciami władzy. Na ocenę tej kwestii nie mogą mieć wpływu pojedyncze ekscesy związane z nadużyciem siły przez policję w trakcie referendum niepodległościowego w Katalonii. W świetle powyższych rozważań, zdaniem autorów niniejszego artykułu, Katalonii nie przysługuje prawo do „remedial secession”, które legitymowałoby żądania niepodległościowe⁷⁵.

6.5. Legalność jednostronnego ogłoszenia niepodległości przez Katalonię

Pomimo stwierdzenia, że narodowi katalońskiemu nie przysługuje prawo do zewnętrznego samostanowienia, należy odpowiedzieć na pytanie, czy prawo międzynarodowe zakazuje secesji. Przede wszystkim wskazuje się, że zasada integralności terytorialnej normuje relacje pomiędzy państwami, nie zaś pomiędzy państwem a jego obywatelami⁷⁶. Do takiego wniosku można dojść między innymi dokonując wykładni teleologicznej Karty Narodów Zjednoczonych, która poprzez wprowadzenie zasady integralności miała ograniczyć możliwość obcej interwencji⁷⁷. Jak wskazuje A. Pellet, uznanie nowego organizmu państwowego nie jest zależne od zgody państwa, z którego terytorium się wyłoniło. Swoją legitymację opiera na zasadzie efektywności, która wymaga jedynie, by realizowane były przez nowo powstały podmiot funkcje państwa⁷⁸.

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, odpowiadając na pytanie czy legalne było ogłoszenie niepodległości przez Kosowo, podkreślił, że w okresie po II wojnie światowej wielokrotnie ogłaszana była niepodległość poza zakresem zasady do samostanowienia, lecz praktyka państw nie wskazuje, by czyn ten był niezgodny z prawem międzynarodowym⁷⁹. Ogłoszenie niepodległości tworzy stan faktyczny, który nie jest normowany przez międzynarodowy porządek prawny.

W kontekście wyroku Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości należy podkreślić, że sędziowie dokonali zawężającej interpretacji zadanego im pytania prawnego w celu uniknięcia autorytatywnego wypowiedzenia się w kwestii prawa do samostanowienia. Sąd stwierdził, że rozstrzygnięcie kwestii legalności deklaracji niepodległości nie wymaga ustalenia, czy istnieje pozytywne prawo do jednostronnej secesji. W opinii

⁷⁵ Zob. H. Blanke, Y. Abdelrehim, *Catalonia and the Right to Self-Determination from the Perspective of International Law*, Max Planck Yearbook of United Nations Law Online 1/2015, s. 532–564. Zob. opinię przeciwną: P.R. Williams, N. Levrat, S. Antunes, G. Tusseau, *The Legitimacy of Catalonia's Exercise of Its Right to Decide*, 2017 [Raport komisji międzynarodowych ekspertów]; K. Cramer, *Do Catalans have 'the right to decide'? Secession, legitimacy and democracy in twenty-first century Europe*, Global Discourse 3/2016, s. 423–439.

⁷⁶ Accordance With International Law Of The Unilateral Declaration Of Independence In Respect Of Kosovo Advisory Opinion Of, 22 July 2010, ICJ Reports 2010, par. 80.

⁷⁷ A. Pellet, *op.cit.*, s. 274–275.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 276.

⁷⁹ Accordance With International Law Of The Unilateral Declaration Of Independence In Respect Of Kosovo Advisory Opinion Of 22 July 2010, ICJ Reports 2010, par. 79.

podkreślono, że konkretna czynność może być zgodna z prawem międzynarodowym, mimo braku normy prawnej tworzącej prawo podmiotowe. Omawiana decyzja większości składu orzekającego spotkała się między innymi z krytyką sędziego Yusufa. Wskazał on, że ogłoszenie niepodległości przez Kosowo jest elementem szerszego procesu, u podstaw którego leży domniemana realizacja zasady do samostanowienia narodów. Co za tym idzie, Trybunał stracił szansę do rozstrzygnięcia jednej z najbardziej kontrowersyjnych kwestii w prawie międzynarodowym, nie zważając na konsekwencje faktycznego swojego zaniechania. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, brak wyznaczenia granic, w których mogą kształtować się dążenia separatystyczne, może doprowadzić do próby ich legitymizacji w oparciu o omawianą decyzję⁸⁰.

W kontekście powyższych rozważań nie budzi wątpliwości, że akt ogłoszenia niepodległości przez Katalonię nie jest normowany przez prawo międzynarodowe. Brak jest zasady zwyczajowej zakazującej dążeń separatystycznych. Działanie poza zakresem zasady do samostanowienia jest wciąż zgodne z prawem. Władze Katalonii ogłaszając niepodległość nie działałyby niezgodnie międzynarodowym porządkiem prawnym⁸¹.

7. Podsumowanie

W związku z tym, że realizacja prawa do samostanowienia narodów w aspekcie wewnętrznym ma charakter wyjątkowy i przysługuje jedynie w ściśle określonych okolicznościach, żądania niepodległościowe narodu katalońskiego nie znajdują legitymizacji w prawie międzynarodowym. Jednocześnie normy prawa międzynarodowego nie wyznaczają normatywnej struktury dla aktów secesji. Ewentualne ogłoszenie niepodległości przez Katalonię nie byłoby aktem sprzecznym z prawem. Czyni to konflikt dotyczący niepodległości tego regionu przede wszystkim konfliktem o charakterze politycznym. Z jednej strony niniejszy artykuł ukazuje, że Konstytucja hiszpańska, jak i prawo do samostanowienia nie dają podstaw do dążeń separatystycznych. Jednak ogłoszenie niepodległości przez Katalonię mogłoby doprowadzić do obiektywnego ukonstytuowania się nowego państwa. Rozwiązanie tego problemu może polegać jedynie na wypracowaniu kompromisu między stronami sporu. Należy jednocześnie pamiętać przestrożę A.E. Roosvelt, zgodnie z którą „Tak jak bezwarunkowa wolność osobista doprowadziłyby do anarchii tak zasada samostanowienia narodów aplikowana bez ograniczeń doprowadziłyby do chaosu”⁸².

⁸⁰ E. Rodriguez-Santiago, *op.cit.*, s. 231–234; zob. również: C.J. Borgen, *From Kosovo to Catalonia: Separatism and Integration in Europe*, *Goettingen Journal of International Law* 3/2010, s. 1008–1009 [Między innymi przedstawiciele nieuznanego rządu Abchaskiego twierdzili, że decyzja MTS potwierdza słuszność ich żądań niepodległościowych].

⁸¹ P.R. Williams, N. Levrat, S. Antunes, G. Tusseau, *The Legitimacy of Catalonia's Exercise of Its Right to Decide*, 27 listopada 2017 r., s. 68.

⁸² A.E. Roosevelt, *The Universal Validity of Man's Right to self-determination*, za: A. Cassese, *International...*, s. 63–64.

* * *

Unilateral Secession of Catalonia in the Perspective of the Internal and International Legal System

The structure of today's Catalonia is the result of a long lasting historical process. The Spanish Constitution lays down the rules under which autonomic regions function but also establishes the principle of national and territorial integrity. Based on the principle of integrity the Constitutional Court rendered the Catalonian independence referendum invalid. Independence claims also do not hold ground in relation to international law. Self-determination has internal and external dimension. In principle, it should be pursued in the legal framework of the existing state. The right to external self-determination can be invoked by colonial nations and those under foreign occupation. The international legal system recognizes also the right to remedial secession when basic human rights are denied (among them the right to internal self-determination). Regardless the fact that Catalonia cannot invoke the right to external self-determination, the international legal order does not prohibit secession (even if outside the scope of self-determination).

Key words: Spain, Catalonia, referendum, self-determination, remedial secession, secession