

Mateusz OSIECKI*

PRÓBA SECESJI KATALONII – PO CZYJEJ STRONIE STOI PRAWO?

(Streszczenie)

1 października 2017 r. był dniem, w którym oczy całego świata skierowane zostały na Katalonię – ten autonomiczny region Hiszpanii podjął długo zapowiadaną próbę secesji, a tym samym – utworzenia niepodległego państwa w formie republiki. Wydarzenie to stanowiło zresztą apogeum konfliktu, który od lat toczył się pomiędzy Barceloną a Madrytem wokół dążenia Katalonii do coraz większej swobody – wielu mieszkańców regionu było po prostu niezadowolonych z tego, że rząd centralny zaniedbywał jego interesy ekonomiczne, a przy tym coraz bardziej rosło wśród Katalończyków poczucie odrębności od reszty społeczeństwa hiszpańskiego. Jednakże rząd Hiszpanii konsekwentnie blokuje kataloński proces separatystyczny, powołując się przy tym na przepisy Konstytucji. Z kolei rząd kataloński argumentuje swoje racje prawem do samostanowienia narodów. Kto zatem ma rację? Artykuł jest naukowym opracowaniem, które podejmuje próbę odpowiedzi na to pytanie. W tym celu dokonana jest analiza faktów towarzyszących procesowi dążenia Katalończyków do niepodległości oraz przede wszystkim odnośnych przepisów prawnych. Pod lupę wzięta została hiszpańska Konstytucja wraz z relevantnymi jej przepisami oraz orzecznictwo hiszpańskiego Sądu Konstytucyjnego. Poddane analizie zostały także stosowne przepisy prawa międzynarodowego, w szczególności te regulujące prawo do samostanowienia narodów oraz dopuszczalności secesji. W toku rozważań przedstawiono także stanowisko społeczności międzynarodowej.

Słowa kluczowe: Katalonia; secesja; prawo do samostanowienia; Konstytucja; niepodległość

1. Wstęp

Mapa polityczna kontynentu europejskiego nigdy „nie lubiła” przez dłuższy czas pozostawać w jednej postaci. Wydarzenia takie jak rozpad ZSRR, zjednoczenie Niemiec czy podział Jugosławii znacząco zmieniły strukturę państwową

* Doktorant, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Międzynarodowego i Stosunków Międzynarodowych; e-mail: mateusz.w.osiecki@gmail.com

Europy, a także wpłynęły na jej obecny układ polityczny. Proces tworzenia się i przekształcania państw towarzyszy zresztą ludzkości od zarania dziejów i w zależności od aktualnego „klimatu politycznego” oraz stosunków z innymi państwami próby te mogą przebiegać zarówno pokojowo, jak i w warunkach wojny. Także w ostatnich latach zaobserwowaliśmy co najmniej kilka prób wykreowania nowych podmiotów państwowych, jak choćby dążenie Katalonii do niepodległości. Choć region ten przez ostatnie dekady uzyskiwał coraz to szerszą samodzielność, to jednak apetyt na uzyskanie suwerenności katalońskiego rządu nie został zaspokojony, co powodowało ochłodzenie stosunków z władzami w Madrycie. Eskalacja konfliktu nastąpiła 1 października 2017 r., kiedy to odbyło się na terenie regionu referendum niepodległościowe. Doszło do właściwej materializacji próby uzyskania niezależności, którą zresztą ukrócił rząd Mariano Rajoya. Dopiero wówczas społeczność międzynarodowa zabrała głos w sprawie, a wielu ekspertów zaczęło zadawać sobie pytanie: czy faktycznie Katalonia ma prawo do własnego państwa?

Niniejszy artykuł stanowi zwięzłe studium starań Katalonii o utworzenie niepodległego państwa z perspektywy prawnej. W pierwszej kolejności przedstawione zostało tło historyczne całego procesu, ze szczególnym uwzględnieniem wydarzeń z ostatnich lat. Następnie dokonano analizy zagadnienia w oparciu o przepisy konstytucji Hiszpanii i odnośnych regulacji prawa wewnętrznego. Analiza prawnomiędzynarodowa wraz z wyjaśnieniem kluczowego dla tematu pojęcia „samostanowienia narodów” zaprezentowana została w kolejnej części rozważań. Całość zamyka konkluzja wraz z kilkoma uwagami o odbiorze całego wydarzenia przez społeczność międzynarodową.

2. Katalońska droga do samodzielności

Katalończycy od dekad przypisywali szczególne znaczenie poczuciu tożsamości narodowej i nie ustępowali w staraniach o pewną odrębność w stosunku do władz centralnych Hiszpanii. Kiedy w 1931 r. ustanowiono Republikę Hiszpańską, Katalonia stała się regionem autonomicznym z własnym statutem. W praktyce oznaczało to, że pewna część kompetencji, które zwykle wykonywane są przez rząd państwa, została przyznana władzom autonomii¹. Jednak gdy w kraju do władzy doszedł gen. Francisco Franco, wobec Katalonii zaczęto stosować bardzo restrykcyjną politykę. Regionowi odebrano autonomię,

¹ J.M. Reniu, *Could Catalonia Become Independent?*, International Journal of Legal Information 2014/67, s. 70.

a publiczne używanie języka katalońskiego lub symboli narodowych było zabronione. Wszelkie pokojowe demonstracje mające na celu przywrócenie swobód autonomii były zaś tłumione przez policję i wojsko².

Po śmierci Franco i zarazem przywróceniu demokratycznych rządów w Hiszpanii w 1975 r., Katalonia ponownie uzyskała status prowincji autonomicznej, co potwierdził Statut o Autonomii Katalonii (kat. *Estatut d'Autonomia de Catalunya*) z 1979 r. (szerzej omówiony w kolejnym rozdziale). Od tego czasu region nie tylko cieszy się szerokimi przywilejami politycznymi i kulturalnymi, ale także tworzy fundament hiszpańskiej gospodarki. To właśnie dzięki m.in. wpływom do budżetu pochodzącym z obszaru Katalonii kraj mógł podźwignąć się z kryzysu gospodarczego w roku 2008³. W kolejnych latach przeliczono, że na każde jedno euro wpłacane do kasy rządowej, region otrzymuje jedynie 57 eurocentów⁴. Rosnące niezadowolenie społeczne, spowodowane zaniedbaniami interesów ekonomicznych oraz narastające poczucie odrębności doprowadziły do tego, że w drugiej dekadzie XXI w. w przestrzeni publicznej rozgorzała dyskusja o przyszłości Katalonii jako niepodległego państwa i coraz częściej mówiono o zorganizowaniu odnośnego referendum. Znaczący krok w tej sprawie podjął kataloński parlament 23 stycznia 2013 r., kiedy to większością 66% głosów przegłosował „Deklarację suwerenności i prawa do samostanowienia ludu Katalonii”⁵. Choć sam tekst tegoż dokumentu nie zawierał żadnych postanowień wprost stanowiących o organizacji referendum niepodległościowego, to jednak na jego podstawie rząd ogłosił niewiążący plebiscyt, który odbył się 9 listopada 2014 r. Spośród prawie 2,3 miliona głosujących, aż 81% poparło ideę niepodległości, chociaż frekwencja wyniosła nieco ponad 50%⁶. Pomimo jedynie konsultatywnego charakteru referendum, pożądany przez zwolenników separatyzmu wynik stał się dlań impulsem do dalszych

² *Ibidem*, s. 70; **C. Gonzalez**, *The Catalan National Identity and Catalonia's Bid for Independence*, Connecticut Journal of International Law 2016/32, s. 121–122; szerzej: **C. O'Connor**, *How Catalan Culture and Identity Survived the Franco Regime*, URC Student Scholarship 2000.

³ **S. Wildman**, *Why part of Spain is trying to secede – and why the Spanish government cracked down on it*, VOX 02.10.2017, <https://www.vox.com/world/2017/10/2/16393956/catalonia-catalan-independence-crackdown-vote-referendum>; stan na 18.01.2017 r.

⁴ **C. Gonzalez**, *op. cit.*, s. 126.

⁵ <http://www.catalannews.com/politics/item/the-catalan-parliament-approves-the-declaration-of-sovereignty-and-the-right-to-self-determination-by-the-people-of-catalonia>; stan na 18.01.2017 r.

⁶ **C. Gonzalez**, *op. cit.*, s. 128. **L.-M. Eleftheriou-Smith**, *Catalonia independence: 80% vote to split from Spain*, The Independent 10.11.2014, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/catalonia-independence-80-vote-to-split-from-spain-9850332.html>; stan na 18.01.2018 r.

działań. W listopadzie 2015 r. parlament kataloński przyjął „Deklarację inicjacji procesu niepodległościowego”, zgodnie z którą proces odłączania się wspólnoty autonomicznej powinien się rozpocząć niezwłocznie. W październiku roku kolejnego ten sam parlament przyjął uchwałę o zorganizowaniu tym razem już wiążącego referendum niepodległościowego. Wreszcie 1 października 2017 r. nadeszła historyczna chwila – zapowiadane referendum się odbyło, a udział weń wzięły 2 mln 265 tys. Katalończyków uprawnionych do głosowania, spośród których aż 90% opowiedziało za odłączeniem się od Hiszpanii i utworzeniem republiki. I choć wynik ten może wydawać się imponujący, to jednak należy zaznaczyć, że frekwencja wyniosła zaledwie 42%⁷. Wydarzenie to zasygnalizowało zatem istniejący *de facto* podział w społeczności katalońskiej na zwolenników i przeciwników niepodległości. Reakcja rządu na zorganizowanie plebiscytu była natychmiastowa – policja i *guardia civil* zablokowała część lokali wyborczych, uniemożliwiając tym samym oddanie głosu. Parlament regionalny jednak nie ustąpił i ogłosił niepodległość Katalonii 27 października, co dodatkowo zaostrzyło konflikt. Rząd kraju na czele z premierem Mariano Rajoyem uznał, że zachowanie władz autonomii jest niezgodne z zasadą rządów prawa i zapowiedział zastosowanie wobec niej środków przymusu przewidzianych w Konstytucji. I choć członkowie społeczności międzynarodowej nie pochwalili radykalnych działań podjętych przez rząd w dniu samego referendum, to jednak w większości zasygnalizowali także brak uznania dla starań Katalonii o niepodległość.

3. Prawo hiszpańskie wobec secesji

Działania podejmowane przez kataloński rząd to klasyczna próba dokonania secesji, którą należy rozumieć jako odłączenie się części terytorium istniejącego państwa w taki sposób, że państwo-poprzednik wciąż istnieje, a na oderwanym terytorium tworzy się odrębne niepodległe państwo⁸.

W przeszłości wiele takich prób secesjonistycznych generowało konflikty pomiędzy rządem centralnym danego państwa a władzami regionu, który pragnął się odłączyć. Nie inaczej jest w tym przypadku: z jednej strony mamy rząd

⁷ M. Osiecki, *Czy Katalończycy mają prawo do własnego państwa?*, Obserwator Międzynarodowy 17.10.2017, <http://obserwatormiedzynarodowy.pl/2017/10/17/czy-katalonczycy-maja-prawo-do-wlasnego-panstwa-analiza/>; stan na 18.01.2018 r.

⁸ G. Nolte, *Secession and external intervention*, w: M.G. Kohen (red.), *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 65.

w Madrycie, który powołując się na hiszpańską Konstytucję oraz zasadę integralności terytorialnej, nie zezwala na odłączenie się Katalonii od reszty kraju, z drugiej strony zaś władze w Barcelonie domagające się poszanowania ich uprawnień wynikających z traktatów międzynarodowych zakładających m.in. prawo do secesji. Aby orzec o tym, która ze stron ma rację w tym sporze, konieczna jest dokładna analiza odnośnych norm prawnych.

Jak już wcześniej wspomniano, Katalonia cieszy się szeroką autonomią na mocy hiszpańskiej Konstytucji z 27 grudnia 1978 r. Już jej art. 2 stanowi *in fine*, że [Konstytucja] „[...] uznaje i zapewnia prawo do autonomii stanowiących go narodowości i regionów⁹. W związku z tym przepisem na mocy art. 143 graniczące ze sobą prowincje o wspólnych cechach historycznych, kulturalnych i gospodarczych, [...], mogą uzyskać samorząd i ukonstytuować się we **wspólnoty autonomiczne**, zgodnie z postanowieniami [...] **odpowiednich statutów**”¹⁰. Katalonia ukonstytuowała się właśnie we wspólnotę autonomiczną na mocy przywołanego wcześniej Statutu o Autonomii Katalonii (zwanego dalej „Statutem”). Zgodnie z jego art. 2 wspólnota funkcjonuje w oparciu o system *Generalitat*, w ramach którego działa Parlament, Prezydencja, Rząd i szereg innych urzędów. Tak szeroki wachlarz instytucji pozwala Katalonii na dużą swobodę w realizacji swojej własnej polityki, co przejawia się m.in. w następujących dziedzinach:

- porządek publiczny (region dysponuje własnymi siłami policyjnymi zwanymi *Mossos d'Esquadra*),
- szkolnictwo wyższe (planowanie i koordynacja prac uniwersytetów, podejmowanie decyzji w sprawie ich utworzenia),
- administracja publiczna (*Generalitat* określa system prawny, na podstawie którego działają urzędy, reguluje stosowne procedury załatwiania spraw administracyjnych, sankcje administracyjne itp.),
- media (tworzenie przepisów odnoszących się do lokalnych stacji telewizyjnych i radiowych).

Przepisy Statutu dotyczące poszczególnych uprawnień wspólnoty autonomicznej muszą być przy tym zgodne z art. 149 Konstytucji określającym kompetencje wyłączne państwa (m.in. organizacja wymiaru sprawiedliwości, obronność czy polityka zagraniczna).

⁹ Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r. (Boletín Oficial del Estado, nr 311 z 29 grudnia 1978 r.), art. 2. Wersja polskojęzyczna, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf; stan na 19.01.2018 r.

¹⁰ *Ibidem*, art. 148.

Ukonstytuowanie się we wspólnotę autonomiczną to pewne *maximum* swobody, na jakie wobec władzy centralnej zezwala Konstytucja hiszpańska. Bezpośrednio wypływa to z przytoczonego wyżej art. 2, który stanowi o „nierozdzielnej jedności Narodu hiszpańskiego, wspólnej i niepodzielnej ojczyzny wszystkich Hiszpanów”¹¹. Sformułowanie tego przepisu nie budzi szczególnych wątpliwości; należy go interpretować w ten sposób, że chociaż Królestwo Hiszpanii szanuje odrębności historyczne czy kulturowe, którymi charakteryzują się poszczególne regiony, i na tej podstawie jest gotowe przyznać im pewną formę niezależności, to jednak nie dopuszcza do tego, aby w ramach jego granic miało dojść do podziału terytorium. Warto przy tym dodać, że hiszpański porządek konstytucyjny nie przewiduje czegoś takiego jak dopuszczalność secesji¹². Co więcej, wśród przepisów Konstytucji na próżno szukać takich, które *expressis verbis* „wyodrębniałyby” którąkolwiek z nacji tworzących społeczność hiszpańską. Nie ma w niej mowy o „Katalończykach”, „Baskach”, „Kanaryjczykach” itp., lecz o Hiszpanach *in genere*. Na mocy art. 139 Konstytucji wszyscy Hiszpanie mają równe prawa i obowiązki.

O zakresie swobód przyznanych Katalonii w Statucie wypowiedział się Hiszpański Sąd Konstytucyjny (*Tribunal Constitucional de España*) w orzeczeniu nr 31 z 28 lipca 2010 r. Zapadło ono w sprawie dotyczącej rozszerzenia autonomii Katalonii. Jej parlament, korzystając z prawa przewidzianego w art. 148 ust. 1 Konstytucji, uchwalił we wrześniu 2005 r. nowy (obecnie obowiązujący) statut, który to znacząco rozszerzał kompetencje wspólnoty autonomicznej, m.in. w zakresie opodatkowania, imigracji i kontroli portów lotniczych. Zgodnie z art. 151 Konstytucji, akt następnie został przekazany Korteżom Generalnym¹³, które to nie bez oporów ze strony Partii Ludowej także go przyjęły. W czerwcu 2006 r. nowy statut wszedł w życie, jednak do Sądu Konstytucyjnego wpłynęło wiele odnośnych skarg. Skarżący podnosili argument niekonstytucyjności m.in. przepisu statutu, który stanowił o Katalończykach jako o „narodzie”, podczas gdy, jak wspomniano wyżej, art. 2 Konstytucji używa tego określenia wyłącznie względem Hiszpanów *in genere*¹⁴.

W swoim orzeczeniu Sąd wprawdzie nie podważył zgodności statutu z Konstytucją, ale jednocześnie uznał za niekonstytucyjne w całości lub częściowo

¹¹ *Ibidem*, art. 2.

¹² Obecnie istnieje kilka państw, które *expressis verbis* dopuszczają secesję względem określonych terytoriów. Należą do nich m.in. Uzbekistan czy Etiopia. Więcej: **M. Farchakh**, *Le droit international face à la sécession d'états*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris 2014, s. 21.

¹³ Oficjalna nazwa hiszpańskiego parlamentu.

¹⁴ **C. Gonzales**, *op. cit.*, s. 123–124.

14 jego artykułów, a także stwierdził, że sformułowanie „naród” w stosunku do Katalończyków w preambule statutu nie rodzi żadnych skutków prawnych¹⁵. Zdaniem Sądu, w świetle Konstytucji niedopuszczalne jest także, aby język kataloński uznać za „preferowany” w użyciu w administracji publicznej, mediach publicznych i jako język nauczania w placówkach edukacyjnych. Na mocy orzeczenia uchylono także szereg przepisów odnoszących się do wymiaru sprawiedliwości (m.in. o ustroju i organizacji Rady Sprawiedliwości Katalonii)¹⁶, wyłączności kompetencji lokalnego rzecznika praw obywatelskich¹⁷ czy systemu podatkowego¹⁸.

Równie niepożądany przez część społeczności katalońskiej pragnącej niepodległości wyrok Sądu zapadł 17 października 2017 r. Miesiąc wcześniej Parlament kataloński po burzliwych debatach przyjął Ustawę o referendum w sprawie samostanowienia Katalonii, która to była podstawą do zorganizowania wspomnianego w poprzednim rozdziale plebiscytu niepodległościowego 1 października 2017 r. W imieniu szefa hiszpańskiego rządu odnośną skargę konstytucyjną złożył prokurator generalny. Sąd orzekł w sprawie o niekonstytucyjności rzezzonej Ustawy, co skutkuje nieważnością przeprowadzonego 1 października 2017 r. referendum niepodległościowego.

W oparciu o wewnętrzne prawo Królestwa Hiszpanii trudno jest zatem obronić tezę o tym, jakoby jednostronne działania Katalonii w celu uzyskania niepodległości przyniosły w najbliższym czasie pożądane efekty. Regionowi przyznano na podstawie statutów wiele kompetencji dających mu sporą swobodę w kierowaniu określonymi działaniami administracji, a próba ich poszerzenia rodzi sprzeczny ze strony rządu. Skoro bowiem Konstytucja zakazuje dokonywania podziałów terytorium Hiszpanii, a z jej brzmienia nie wynika, żeby Katalończycy dysponowali odrębnymi od innych grup etnicznych zamieszkujących kraj prawami, wszelkie dążenia do niepodległości ze strony tej wspólnoty autonomicznej będą słusznie traktowane jako niekonstytucyjne.

¹⁵ Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Hiszpanii nr 31/2010 z dn. 28 lipca 2010 r. Nieoficjalne tłumaczenie orzeczenia na jęz. angielski, <https://www.tribunalconstitucional.es/ResolucionesTraducidas/31-2010,%20of%20June%2028.pdf>; stan na 20.01.2018 r.

¹⁶ Akt Organiczny nr 6 z 19 lipca 2006 r. o reformie Statutu o Autonomii Katalonii (Boletín Oficial del Estado, nr 172 z 20 lipca 2006 r.), art. 95, 97, 99, 100, 101. Nieoficjalne tłumaczenie dokumentu na jęz. angielski: <https://www.parlament.cat/document/cataleg/150259.pdf>; stan na 25.01.2018 r.

¹⁷ *Ibidem*, art. 78.

¹⁸ *Ibidem*, art. 206, 218.

4. Perspektywa prawnomiędzynarodowa – prawo do samostanowienia

Jak już wspomniano w niniejszym artykule, starania Katalończyków o uzyskanie suwerennego, niepodległego państwa to nic innego jak próby dokonania secesji. Odpowiedź na pytanie, czy w świetle prawa międzynarodowego takie działanie byłoby legalne, nie jest jednoznaczna, gdyż choć *ius gentium* szeroko reguluje kwestie secesji, to jednak nie istnieje przepis, który by jej wprost zakazywał bądź dozwalał¹⁹. Sformułowanie precyzyjnej odpowiedzi wymaga więc szczegółowej analizy odnośnych przepisów oraz opinii doktryny.

Dla rozważań o secesji wskazane jest uprzednie zapoznanie się z prawem do samostanowienia (*right to self-determination*). Pojęcie to wprowadziła do narracji prawnomiędzynarodowej Karta Narodów Zjednoczonych, która w swoim art. 1 ust. 2 stanowi, że jednym z celów, do którego Narody Zjednoczone powinny dążyć, jest rozwój „przyjaznych stosunków pomiędzy narodami, opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i stanowienia narodów o sobie oraz do podjęcia innych stosownych środków dla utrwalenia pokoju powszechnego”²⁰. Poza Kartą NZ pojęcie samostanowienia przywoływane jest wielokrotnie także w innych traktatach międzynarodowych, jednak tylko nieliczne wyjaśniają, jak je należy rozumieć, oraz kto kryje się pod pojęciem „narody” (*peoples*).

Jednym z dokumentów, które objaśniają pojęcie „prawa do samostanowienia” jest Deklaracja w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym (Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 1514 (XV) z 14 grudnia 1960 r.). Jej art. 2 stanowi, że „[w]szystkie narody [...] na mocy [...] prawa [do samostanowienia] określają według własnej woli swój status polityczny i swobodnie rozwijają swe życie gospodarcze, społeczne i kulturalne”²¹. Innymi słowy, każdy z narodów ma prawo do ukonstytuowania własnego niepodległego państwa wraz z wybranym systemem gospodarczym, społecznym i kulturalnym – mamy wówczas do czynienia z prawem do samostanowienia o charakterze zewnętrznym. Gdy zaś mowa o prawie do samostanowienia wewnętrznego, to należy przez to rozumieć jedynie uprawnienie do kreowania swojej sytuacji politycznej czy gospodarczej wewnątrz istniejącego państwa, np. w formie au-

¹⁹ Por. J. Dugard, D. Raič, *The role of recognition in the law and practice of secession*, w: M.G. Kohen, *op. cit.* s. 102.

²⁰ Karta Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90), art. 1.

²¹ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 1514 (XV), *Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples*, A/RES/1514(XV) (14 grudnia 1960), [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1514\(XV\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1514(XV);); stan na 21.01.2018 r.

tonomii. To właśnie na prawo do samostanowienia (zewnątrzne) powołuje się rząd Katalonii, uzasadniając dążenia niepodległościowe.

Problematyczna może być jednak identyfikacja podmiotu uprawnionego. Przez lata toczyły się bowiem dyskusje, czy rzeczony prawo do samostanowienia przysługuje tylko (jak tradycyjnie uznawano) ludom kolonialnym, czy również i innym. Pierwotnie praktyka ONZ ograniczała się w tym zakresie rzeczywiście do obszarów rządzących się niesamodzielnie, tj. terytoriów kolonialnych i powierniczych²², zaś położenie nacisku właśnie na uzyskiwanie samorządności przez narody kolonialne widać chociażby w tytule wspomnianej Deklaracji²³. Obecnie jednak większość autorów jest zgodna co do tego, że prawo do samostanowienia przysługuje wszystkim „narodom”, nie tylko kolonialnym²⁴. Argumentem przemawiającym za tym poglądem jest chociażby fakt, że wspólny art. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (kolektywnie: Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka) stanowi, że „wszystkie narody mają prawo do samostanowienia. Z mocy tego prawa swobodnie określają one swój status polityczny i swobodnie zapewniają swój rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny”²⁵. Choć bowiem już *prima facie* widać, że brzmienie tego przepisu oraz art. 2 wspomnianej Deklaracji są niemal identyczne, to jednak Pakty nie mają już „wydźwięku” *stricte* antykolonialnego. Wreszcie o samostanowieniu traktuje Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych (Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2625(XXV) z 24 października 1970), która ma na celu konkretyzację zawartych w Karcie NZ zasad, w tym prawa do samostanowienia narodów. Podobnie jak Pakty zupełnie pozbawiona jest kontekstu antykolonialnego i używa pojęcia „narody” *in abstracto*²⁶.

Samo wyjaśnienie terminu „narody” może nastręczyć pewnych problemów, gdyż nie ma ono definicji legalnej. Co więcej, jak słusznie zauważa

²² *Samostanowienie narodów*, w: *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1976.

²³ Tak: **W. Żbikowski**, *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM 2015/5, s. 241.

²⁴ **C. Tomuschat**, *Secession and self-determination*, w: **M.G. Kohen** (red.), *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 23.

²⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167 i 169), art. 1.

²⁶ Tak: **C. Tomuschat**, *op. cit.*, s. 23.

W. Żbikowski, w języku angielskim używa się określenia *peoples*, któremu bliższe jest polskie słowo „ludy”²⁷. Jest to o tyle istotne, że generalnie doktryna prawa międzynarodowego interpretuje pojęcie *peoples* dość wąsko; istnieje bowiem wiele grup uznawanych bezsprzecznie za narody, którym jednak prawa do samostanowienia się nie przyznaje, lub też przyznaje się w sposób bardzo ograniczony²⁸. Należy po prostu, posługując się określeniem „narody” w kontekście uprawnionych do samostanowienia, mieć z tyłu głowy, że ma ono znaczenie inne niż w języku potocznym.

Jakie zatem mamy determinanty „narodu”? M. Farchakh przedstawia kilka z nich: przede wszystkim grupa taka powinna wyróżniać się pewnymi cechami spośród innych narodów, takimi jak własny język, kultura, historia itp. Oprócz tego, członkowie tej grupy powinni mieć przekonanie o swojej tożsamości i odrębności²⁹.

Istotne dla rozważań o prawie do samostanowienia jest także odróżnienie „narodu” od „mniejszości narodowej”, gdyż ta ostatnia grupa nie dysponuje takim prawem³⁰. Otóż „mniejszość narodowa”, co zresztą sama nazwa wskazuje, jest grupą od narodu o wiele mniej liczną. Owszem, może charakteryzować się własnym językiem, kulturą czy religią, jednakże liczba jej członków jest zdecydowanie mniejsza niż reszty populacji³¹. Dugard twierdzi przy tym, że mniejszość narodowa może ukonstytuować siebie jako naród dopiero wówczas, gdy związana jest z pewnym określonym terytorium³². Brilmayer uzupełnia to twierdzenie, dodając, że roszczenia terytorialne mniejszości muszą być przekonujące³³. Oczywiście, aby taką grupę traktować jak naród, jej członkowie powinni

²⁷ W jęz. hiszpańskim funkcjonuje określenie *pueblos*, zaś we francuskim – *peuples*, które są tłumaczeniem angielskiego słowa *peoples*. Z kolei np. w jęz. rosyjskim używane jest słowo народ, co oznacza „naród”.

²⁸ Por. W. Żbikowski, *op. cit.*, s. 243.

²⁹ M. Farchakh, *op. cit.*, s. 28.

³⁰ W przywoływanych wyżej tekstach traktatów i Rezolucji ZO ONZ mowa wyłącznie o narodach posiadających prawo do samostanowienia. Z kolei np. Deklaracja ONZ Praw Osób Należących do Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych Mniejszości (rezolucja 47/135)50 stanowi o poszanowaniu praw mniejszości narodowych i promowaniu ich tożsamości wraz z szeregiem innych gwarancji, jednakże w żadnym razie nie przyznając im prawa do samostanowienia.

³¹ M. Farchakh, *op. cit.*, s. 27, cyt. za: J. Dugard, *The Secession of States and their Recognition in the Wake of Kosovo*, RCADI, Haga 2011, s. 24–26.

³² M. Farchakh, *op. cit.*, s. 27, cyt. za: J. Dugard, *op. cit.*, s. 91.

³³ M. Farchakh, *op. cit.*, s. 27, cyt. za: L. Brilmayer, *Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation*, Yale Journal of International Law 1991/192, s. 193.

także cechować się przekonaniem o swojej tożsamości i odrębności od innych narodów (*vide: supra*).

Czy zatem Katalończyków można zakwalifikować jako „naród” i tym samym przyznać im prawo do samostanowienia? Jak wspomniano w poprzednim rozdziale, choć obecnie obowiązujący Statut wspólnoty autonomicznej zawiera przepisy *expressis verbis* nazywające Katalończyków „narodem”, to jednak Sąd Konstytucyjny negatywnie wypowiedział się o ich skuteczności wobec Konstytucji, która to uznaje „nierozzerwalność” narodu hiszpańskiego. Niemniej jednak zgodnie z poglądami doktryny, Katalończycy tworzą na pewno coś więcej niż po prostu mniejszość narodową – oprócz własnego języka, kultury i obyczajów społeczność ta stanowi lwią część populacji regionu Katalonii i jest z nim dość mocno związana. Tak więc argument bycia „narodem” może w dyskusji przemawiać na korzyść strony pragnącej secesji.

Istnieje kilka form realizacji prawa do samostanowienia. Narody albo decydują się uzyskać autonomię w ramach istniejącego już państwa (samostanowienie wewnętrzne), albo tworzą własne państwo *sui generis* lub wreszcie odłączają się od terytorium istniejącego państwa, czyli dokonują secesji³⁴. Zdaniem Farchakha to właśnie secesja jest najbardziej naturalnym przejawem prawa do samostanowienia³⁵. W kwestii tego, jaką postać może mieć secesja, zdania autorów są podzielone. Większość uważa, że o secesji można mówić jedynie wtedy, gdy po odłączeniu się terytorium powstaje nań nowe państwo, a to, od którego się oddzieliło, nadal istnieje. Inni zaś zaliczają do secesji także przypadek, gdy po powstaniu nowego państwa przestaje istnieć państwo-poprzednik. Bardziej słuszna wydaje się ta pierwsza koncepcja, gdyż w tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z inną formą powstania państwa, jakim jest rozpad (np. w sposób rozpadu Czechosłowacji powstały dwa nowe państwa: Czechy i Słowacja). Warto przy tym dodać, że sam akt secesji z reguły dokonywany jest bez aprobaty państwa, od którego dane terytorium się oddziela³⁶.

³⁴ *Samostanowienie narodów...*

³⁵ **M. Farchakh**, *op. cit.*, s. 20.

³⁶ **M. Kohen**, *Introduction*, w: **M.G. Kohen**, *op. cit.*, s. 2.

Z reguły jeśli już dochodzi do zmaterializowania się ruchu secesjonistycznego, to państwo, którego terytorium ma być uszczuplone, często publicznie wyraża dlań potępienie, a nawet ucieka się do nazywania członków ruchu terrorystami. Choć ta ostatnia, skrajna skądinąd sytuacja, ma miejsce z reguły wtedy, gdy secesja przebiega w warunkach walki zbrojnej. Por: **C. Tomuschat**, *op. cit.*, s. 42.

Jak już wspomniano, pozytywne prawo międzynarodowe nie reguluje kwestii secesji, a co za tym idzie, nie odpowiada na pytanie, czy jest ona w ogóle legalna. Wynika to z tego, że samo pojęcie traktuje się bardziej w kategoriach politycznych niż prawnych³⁷. Zatem dyskutując o dopuszczalności tego procesu, należy się przede wszystkim odwołać do publikacji doktryny oraz praktyki państw.

Nie od dziś wiadomo, że państwa niezbyt przychylnie patrzą na secesję, często podnosząc argument, że ze względu na fakt, iż prowadzi ona do fragmentaryzacji terytorium, to jest formą zamachu na jego integralność terytorialną. Ta jest z kolei bardzo szeroko chroniona przez prawo międzynarodowe – to właśnie pogodzenie jej z prawem do samostanowienia, w tym także do secesji, bywa źródłem konfliktów między państwami a ruchami separatystycznymi.

Paragraf 7 zasady V wymienionej w Deklaracji o przyjaznych stosunkach oraz art. 1 ust. 2 paragraf 3 Deklaracji wiedeńskiej i programie działania przyjętego 25 czerwca 1993 r. stanowią o uznaniu prawa narodów do samostanowienia przy jednoczesnym poszanowaniu integralności terytorialnej państw³⁸. Jak zatem „pogodzić” obie zasady? Doktryna przyjmuje raczej restrykcyjny pogląd względem prawa do secesji, wymieniając kryteria, które ta powinna kumulatywnie spełniać, aby nie naruszała integralności terytorialnej państw, a co za tym idzie, mogła być uznana za legalną. Stąd też prawo do secesji nazywane bywa prawem kwalifikowanym³⁹. Kryteria są następujące:

- 1) istnieje grupa ludzi, która wprawdzie jest wobec pozostałej populacji danego państwa mniejszością, ale stanowi jednocześnie znaczną większość na określonej części terytorium państwa (co odróżnia naród od mniejszości narodowej – *vide: supra*);

³⁷ P. Pazartzis, *Secession and international law: the European dimension*, w: M.G. Kohen, *op. cit.*, s. 355.

³⁸ Wspominając o wzajemnych relacjach prawa do samostanowienia oraz poszanowania integralności terytorialnej państw, niektórzy autorzy powołują się na tekst Karty NZ – art. 2 pkt 4 zakazujący użycia siły wobec integralności terytorialnej lub niepodległości. Wydaje się jednak, że przedmiotowy przepis jest w kontekście tychże rozważań irrelevantny. Reguluje on bowiem kwestię użycia siły w stosunkach międzynarodowych, a zatem chodzi o okoliczność, gdy zagrożenie dla integralności terytorialnej danego państwa pochodzi „z zewnątrz” (przede wszystkim ze strony innego państwa). Ruch secesjonistyczny formułuje się zaś wewnątrz konkretnego państwa, a więc nie można doń odnieść przedmiotowego przepisu. Sytuacja przedstawia się zgoła inaczej, gdy secesjoniści wspierani są militarnie przez państwo trzecie. Por: M. Kohen, w: M.G. Kohen, *op. cit.*, s. 8.

³⁹ J. Dugard, D. Raič, w: M.G. Kohen, *op. cit.*, s. 104.

- 2) państwo, od którego grupa pragnie się odłączyć, dopuszcza się poważnych naruszeń wobec tej ostatniej w następującej postaci:
 - a) poważne naruszenie prawa do samostanowienia wewnętrznego lub
 - b) poważne i szeroko występujące naruszanie praw człowieka o charakterze fundamentalnym;
- 3) wyczerpane zostały inne pokojowe metody rozstrzygnięcia konfliktu zarówno w prawie wewnętrznym, jak i międzynarodowym⁴⁰.

Niewątpliwie w kwestii prawa do secesji strona madrycka dysponuje silniejszymi argumentami. Choć, jak stwierdzono w paragrafie wyżej, Katalończycy stanowią grupę, która może być uznana za „naród” (przynajmniej w świetle prawa międzynarodowego), to jednak nie doświadczyli oni ze strony demokratycznego rządu naruszeń, o których mowa w punkcie 2. Wręcz przeciwnie, prawo do samostanowienia wewnętrznego jest całkowicie respektowane, albowiem Katalonia wykonuje samorząd w formie autonomii i to dość szerokiej, a ewentualne ograniczenie jej kompetencji w przyszłości (o czym wspominał premier Mariano Rajoy) może wynikać jedynie z przepisów Konstytucji. Nie obserwuje się także jakichkolwiek naruszeń praw człowieka ze strony władzy centralnej na terytorium wspólnoty. Co zaś do ostatniego punktu, tj. wyczerpania pokojowych środków rozwiązania sporu, to można jedynie uznać za zasadne propozycje ze strony Barcelony, aby ewentualne referendum niepodległościowe zorganizować na terenie całego kraju i dać szansę wszystkim obywatelom Hiszpanii wypowiedzieć się w tej kwestii. Rząd w Madrycie jednak nigdy na taki plebiscyt nie wyraził zgody – takowe rozwiązanie mogłoby stanowić krok w stronę rozstrzygnięcia konfliktu. Niemniej, co zaznaczono w poprzednim paragrafie, warunki legalnej secesji określone przez doktrynę powinny być spełnione kumulatywnie. A więc na tej płaszczyźnie argumenty przemawiają za stroną hiszpańską.

5. Wnioski końcowe

Chociaż istnieją silne podstawy do tego, aby Katalończycy mogli być w rozumieniu prawa międzynarodowego uznani za „naród”, a więc podmiot uprawniony do samostanowienia, to jednak w sporze na linii Madryt – Barcelona zdecydowanie więcej racji jest po stronie hiszpańskiego rządu. Nie da się bowiem skonstruować zbyt wielu argumentów ani na gruncie prawnokonstytucyjnym,

⁴⁰ *Ibidem*, cyt. za: **D. Raič**, *Statehood and the Law of Self-Determination*, Kluwer Law International, Haga 2002, s. 232.

ani prawnomiędzynarodowym, by usprawiedliwić katalońskie starania o niepodległość. Już sama próba dokonania secesji godzi bowiem w hiszpański porządek konstytucyjny, a argumentów o jej dopuszczalności po prostu nie da się obronić.

Całkowicie zrozumiałe jest, że Katalończycy mają silne poczucie tożsamości narodowej, a jej rząd zgodnie z wolą ludu realizuje politykę zmierzającą do uzyskania jak największej samodzielności, ale ewentualne uznanie niepodległości tego regionu byłoby naruszeniem integralności terytorialnej Hiszpanii, albowiem Katalonia nie spełnia nawet warunków legalnej secesji. Mogłoby to także stanowić precedens do podejmowania prób secesji dla innych hiszpańskich wspólnot autonomicznych, co w dalszej perspektywie doprowadziłoby do rozdrobnienia terytorialnego kraju.

Należy dodać, że utworzenie państwa katalońskiego w tej formie raczej nie spotkałoby się z pozytywnym odbiorem społeczności międzynarodowej. Po ogłoszeniu wyników referendum 1 października 2017 r. wiele państw wprost zadeklarowało bowiem sprzeciw wobec prób naruszenia integralności terytorialnej Hiszpanii, w tym USA, Chiny, Kanada, Japonia i większość państw Unii Europejskiej. Jednocześnie zaapelowały one do tego, aby rządy w Madrycie i Barcelonie podjęły dialog i nie uciekały się do rozwiązań siłowych. Poparcie dla secesji było znikome – wyraziły je głównie nieliczne rządy lokalne (Korsyka, Flandria) lub podmioty nieuznawane powszechnie za państwa (Abchazja, Osetia Południowa). Gdyby więc hipotetycznie Katalonia ukonstytuowała się w niepodległe państwo, to raczej nie mogłaby liczyć na uznanie ze strony zbyt wielu państw, co zdecydowanie utrudniłoby jej funkcjonowanie na arenie międzynarodowej⁴¹.

Wszystkie powyższe argumenty faktyczne i prawne przemawiają za tym, że scenariusz powiększenia kręgu państw europejskich o legalnie utworzoną Republikę Katalonii jest daleki od realizacji.

⁴¹ B. Coggins, *Secession, Recognition and the International Politics of Statehood*, Ohio State University, Ohio 2006, s. 51, https://etd.ohiolink.edu/!etd.send_file?accession=osu1154013298&disposition=inline; stan na 24.01.2018 r.

Bibliografia

Akty prawne

- Akt Organiczny nr 6 z 19 lipca 2006 r. o reformie Statutu o Autonomii Katalonii (Boletín Oficial del Estado, nr 172 z 20 lipca 2006 r.).
- Karta Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90).
- Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r. (Boletín Oficial del Estado, nr 311 z 29 grudnia 1978).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167 i 169).
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 1514 (XV), *Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples*, A/RES/1514(XV) (14 grudnia 1960).

Opracowania

- Brilmayer Lea**, *Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation*, Yale Journal of International Law 1991/192.
- Coggins Bridget**, *Secession, Recognition and the International Politics of Statehood*, Ohio State University, Ohio 2006.
- Dugard John, Raič David**, *The role of recognition in the law and practice of secession*, w: Marcelo Kohen (red.), *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 102–104.
- Eleftheriou-Smith Loulla-Mae**, *Catalonia independence: 80% vote to split from Spain*, The Independent 10.11.2014, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/catalonia-independence-80-vote-to-split-from-spain-9850332.html>; stan na 18.01.2018 r.
- Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1976.
- Farchakh Michael**, *Le droit international face à la sécession d'états*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris 2014.
- Gonzalez Carmen**, *The Catalan National Identity and Catalonia's Bid for Independence*, Connecticut Journal of International Law 2016/32, s. 121–128.
- O'Connor Caitlin**, *How Catalan Culture and Identity Survived the Franco Regime*, URC Student Scholarship 2000.
- Nolte Georg**, *Secession and external intervention*, w: Marcelo Kohen (red.), *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 65.
- Osiecki Mateusz**, *Czy Katalończycy mają prawo do własnego państwa?*, Obserwator Międzynarodowy 17.10.2017, <http://obserwatormiędzynarodowy.pl/2017/10/17/czy-katalończycy-maja-prawo-do-wlasnego-panstwa-analiza/>; stan na 18.01.2018 r.
- Pazartzis Photini**, *Secession and international law: the European dimension*, w: Marcelo Kohen (red.), *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 355.
- Raič David**, *Statehood and the Law of Self-Determination*, Kluwer Law International, Haga 2002.
- Reniu Josep Ma**, *Could Catalonia Become Independent?*, International Journal of Legal Information 2014/67, s. 70.
- Tomuschat Christian**, *Secession and self-determination*, w: Marcelo Kohen (red.), *Secession. International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 23–43.

Wildman Sarah, *Why part of Spain is trying to secede – and why the Spanish government cracked down on it*, VOX 02.10.2017, <https://www.vox.com/world/2017/10/2/16393956/catalonia-catalan-independence-crackdown-vote-referendum>; stan na 18.01.2017 r.

Żbikowski Wawrzyniec, *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM 2015/5, s. 241–243.

Strony internetowe

<http://www.catalannews.com/politics/item/the-catalan-parliament-approves-the-declaration-of-sovereignty-and-the-right-to-self-determination-by-the-people-of-catalonia>; stan na 18.01.2017 r.

https://etd.ohiolink.edu/!etd.send_file?accession=osu1154013298&disposition=inline; stan na 24.01.2018 r.

<https://www.tribunalconstitucional.es/ResolucionesTraducidas/31-2010,%20of%20June%202028.pdf>; stan na 20.01.2018 r.

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1514\(XV\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1514(XV)); stan na 21.01.2018 r.

Mateusz OSIECKI

AN ATTEMPT OF CATALONIA TO SECEDE – ON WHOSE SIDE IS THE LAW?

(Summary)

October 1st, 2017 was a day on which the whole world directed attention at Catalonia – that autonomous region of Spain took a long-awaited attempt to secede, and in consequence – constitute an independent republican state. That event was a true apogee of conflict between Barcelona and Madrid, that was focused mostly on Catalonia's struggle for obtaining greater freedom – many inhabitants of the region were just unsatisfied with the fact that the central government was neglecting its economic interests, and besides that, the sense of separateness from the rest of Spanish population was growing constantly among Catalans. However, the government of Spain consequently obstructs the Catalan separatist process, evoking Constitution's provisions. In turn, the Catalan government argues its claims by right to self-determination of peoples. Who is right here then? The hereby article is a research paper aiming at answering that question. To achieve that, an analysis of facts related to the process of gaining independence by Catalans, and above all, the legal provisions is conducted. Studied is Spanish constitution along with its relevant provisions, as well as jurisprudence of Spanish Constitutional Court. Research is also devoted to international law, particularly the right of self-determination and permissibility for secession. An attitude of international community towards Catalan secession attempt is briefly presented.

Keywords: Catalonia; self-determination; secession; Constitution; independence