

Łukasz Kalinowski\*

## Prawne aspekty secesji Katalonii

### Streszczenie

Artykuł porusza problematykę związaną z prawnymi uwarunkowaniami uzyskania przez Katalonię niepodległości oraz przybliża prawdopodobne skutki, jakie nastąpiłyby w wyniku realizacji takiego scenariusza. Autor stara się przytoczyć argumenty obu stron sporu: władz centralnych oraz władz katalońskich, konfrontując je z rzeczywistym stanem prawnym oraz z poglądami przedstawicieli doktryny. Opracowanie w sposób kompleksowy odnosi się do wielu prawnych aspektów, na płaszczyźnie których narastają wątpliwości oraz spory, dotykając przede wszystkim uregulowań w zakresie prawa konstytucyjnego Hiszpanii, prawa międzynarodowego i związanego z nim prawa do samostanowienia oraz prawa Unii Europejskiej w odniesieniu do członkostwa we Wspólnocie nowego tworu politycznego. Ponadto samo opracowanie jest wzbogacone o istotne w tej tematyce tło polityczne, które pozwala przybliżyć czytelnikowi motywacje, jakimi kierują się adwersarze.

**Słowa kluczowe:** Katalonia, Hiszpania, secesja, prawo międzynarodowe

### 1. Wprowadzenie

Na skutek wzmocnienia się na przestrzeni ostatnich lat tendencji secesjonistycznych w Katalonii koniec ponad 300-letniego *status quo*<sup>1</sup>, będącego urzeczywistnieniem koegzystencji Katalonii i Kastylii w granicach Korony Hiszpańskiej, wydaje się być bardziej prawdopodobny niżli kiedykolwiek wcześniej.

---

\* Autor jest studentem IV roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim.

<sup>1</sup> 11 września 1714 r. wojska Burbonów zdobyły Barcelonę i ostatecznie wcieliły Katalonię do Królestwa Hiszpanii. Dzień ten stanowi święto narodowe dla mieszkańców tego regionu. Więcej na ten temat: K. Bednarczyk, *Barcelona świętuje 11 września*, <http://historia.org.pl/2014/09/08/barcelona-swietuje-11-wrzesnia/>, [dostęp: 30.01.2016 r.].

Ostatnie wybory w Katalonii zostały przez tamtejsze władze przedstawione społeczeństwu jako plebiscyt, wybór pomiędzy dwiema opcjami: albo uzyskaniem niepodległości, albo opowiedzeniem się za dalszym trwaniem w ramach struktur Królestwa Hiszpanii. W wyniku głosowania większość mandatów zdobyły ugrupowania polityczne optujące za niepodległością Katalonii: ruch Razem na Tak (*Juns Pel Sí*) oraz partia Kandydatura Jedności Ludowej (*Candidatura de Unidad Popular*)<sup>2</sup>. 9 listopada 2015 roku parlament Katalonii na swojej pierwszej sesji uchwalił rezolucję w sprawie formalnego rozpoczęcia 18- miesięcznego procesu tworzenia samodzielnego państwa katalońskiego<sup>3</sup>. W reakcji na to Trybunał Konstytucyjny Hiszpanii (*Tribunal Constitucional de España*) na skutek skargi rządu w Madrycie uznał uchwałę regionalnego parlamentu za niezgodną z konstytucyjną zasadą „nierozzerwalnej jedności narodu hiszpańskiego” i uchylił ją<sup>4</sup>, co ma wstrzymać procedurę oderwania Katalonii od Hiszpanii. Jakkolwiek Parlament Katalonii przewidziewszy taki ruch ze strony centralnych instytucji, w treści dokumentu zawarł zapis wprost wzywający regionalny rząd, by nie brał pod uwagę orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na wypadek, gdyby sędziowie uchwałę unieważnili<sup>5</sup>. Jak pokazuje obecna sytuacja polityczna, rząd Katalonii na czele z jego nowo wybranym przywódcą, Carlesem Puigdemontem, nie ugina się i zamierza kontynuować drogę ku niepodległej republice<sup>6</sup>.

## **2. Obecny status prawno-ustrojowy Katalonii**

Katalonia jest jedną z siedemnastu Wspólnot Autonomicznych (*Comunidades Autónomas*), które wspólnie tworzą Królestwo Hiszpanii. W myśl zawartej w Konstytucji Hiszpanii z 1978 r. zasady decentralizacji władzy Wspólnoty Autonomiczne cieszą się dużym zakresem swobody w stanowieniu oraz wykonywaniu prawa<sup>7</sup>. Do zadań własnych Wspólnot Autonomicznych należą te, które dotyczą m.in. ochrony zdrowia, opieki

---

<sup>2</sup> Razem na Tak zdobyło 62 mandaty, natomiast Kandydatura Jedności Ludowej 10 mandatów, co daje im łącznie większość w liczącym 135 deputowanych Parlamencie Katalonii (*Parlament de Catalunya*), [http://governacio.gencat.cat/ca/pgov\\_ambits\\_d\\_actuacio/pgov\\_eleccions/pgov\\_dades\\_electorals/resultats-2/?a=a&id\\_eleccions=A20151&id\\_territori=CA09](http://governacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_eleccions/pgov_dades_electorals/resultats-2/?a=a&id_eleccions=A20151&id_territori=CA09), [dostęp: 30.01.2016 r.].

<sup>3</sup> *Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015*, pełny tekst rezolucji w języku angielskim: <http://www.parlament.cat/document/intrade/153127>, [dostęp: 30.01.2016 r.].

<sup>4</sup> *Tribunal Constitucional, Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre de 2015*.

<sup>5</sup> *Resolució...*, sec. 6.

<sup>6</sup> C. Puigdemont tuż po uzyskaniu inwestytury wniósł okrzyk: „Niech żyje wolna Katalonia!”, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/carles-puigdemont-nowym-szefem-katalonskiego-rzadu,609703.html>, [dostęp: 30.01.2016 r.].

<sup>7</sup> *Constitución Española de 31 de octubre de 1978*, art. 143 sec. 1.

społecznej, ochrony środowiska, transportu, organizacji władz lokalnych, zamówień publicznych w obrębie wspólnot czy sieci wodnej śródlądowej (art. 148 Konstytucji). Generalnym źródłem prawa regulującym porządek instytucjonalny Wspólnoty Autonomicznej Katalonii jest Statut Autonomii (*Estatut*) z 2006 roku<sup>8</sup>. Jego przepisy konstytuują, że podstawowym ośrodkiem władzy w Katalonii jest *Generalitat* z siedzibą w Barcelonie, który składa się z Parlamentu (*Parlament de Catalunya*) sprawującego władzę ustawodawczą, Prezydenta (*Presidència*) i Rządu (*Govern*), będącymi organami władzy wykonawczej, oraz z Wyższego Trybunału Sprawiedliwości (*Tribunal Superior de Justicia*), nadzorującego judykaturę. Prezydent jest wybierany przez Parlament, a następnie mianowany przez Króla Hiszpanii. Do jego zadań należy kierowanie Rządem, poza tym jest najwyższym przedstawicielem *Generalitat* oraz jednocześnie Państwa Hiszpańskiego w Katalonii. Rząd dzieli się na departamenty (*departaments*) zarządzane przez radców (*consellers*). Szeroki zakres autonomii Katalonii objawia się m.in. tym, że Rządowi podlega własna administracja skarbowa (*Agència Tributària de Catalunya*), lokalna policja oraz znaczna ilość spółek, realizujących zadania publiczne. Obecny Statut pozostawia w gestii *Generalitat* również kontrolę nad kolejami i drogami oraz poszerza zakres dotyczący obowiązku używania języka katalońskiego. Co warto zauważyć, istota decentralizacji państwa hiszpańskiego jest także widoczna w zakresie porządku prawnego i mimo tego, że system prawny Katalonii jest spójny z prawem hiszpańskim, to w prawie cywilnym istnieją odmienne uregulowania, w szczególności w zakresie prawa rodzinnego, spadkowego oraz rzeczowego, które są skodyfikowane w Kodeksie Cywilnym Katalonii<sup>9</sup>. Odrębny Kodeks Cywilny jest ewenementem w skali europejskiej, dającym w tej materii Katalonii większy zakres autonomii niż posiadają niemieckie landy czy szwajcarskie kantony, ponieważ żaden z wymienionych podmiotów tych federacyjnych państw nie posiada swojego własnego kodeksu<sup>10</sup>. Statut w oryginalnym brzmieniu z 2006 r. przyznawał jeszcze szerszy zakres autonomii obejmujący ponadto: usankcjonowanie terminu prawnego „narodu” katalońskiego, ustanowienie katalońskiego systemu bankowości, kompetencje w zakresie prawa imigracyjnego, możliwość stanowienia przez *Generalitat* własnych podatków na poziomie lokalnym, zmiany w systemie finansów Katalonii, m.in. ograniczenie kontrybucji wnoszonych przez Katalonię do Funduszu Solidarności (część budżetu centralnego), przyznanie językowi katalońskiemu pozycji uprzywilejowanej w stosunku do języka hiszpańskiego w ramach Katalońskiej Administracji Publicznej (takie uprzywilejowanie

---

<sup>8</sup> *l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 19 de juliol 2006.*

<sup>9</sup> *Codi Civil de Catalunya, Llei 29/2002, de 30 de desembre.*

<sup>10</sup> L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, *La independencia y todo lo demás*, ABC, Madrid de 20 de noviembre de 2012.

istnieje aktualnie tylko w katalońskim systemie edukacji) czy wreszcie kwestie organizacji i przeprowadzania politycznych konsultacji i referendum<sup>11</sup>. Wszelako wyżej wspomniane uprawnienia zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2010 r., co przez wielu mieszkańców Katalonii zostało odczytane jako godzące w ich prawa, poczucie przynależności narodowej, a samemu Trybunałowi przypięto łątkę bycia upolitycznionym oraz podporządkowanym jedynie władzy centralnej w Madrycie. Natomiast sam fakt wniesienia skargi przez organy centralne spotkał się z niezrozumieniem u strony katalońskiej, która wskazywała na to, że procedura uchwalenia Statutu była zgodna z wymogami konstytucyjnymi oraz podlegała niezbędnym modyfikacjom wymaganym przez instytucje państwa hiszpańskiego<sup>12</sup>. Finalnie, po 4 latach narad składu sędziowskiego Trybunału, wydano wyrok<sup>13</sup>, w wyniku którego za niekonstytucyjne uznano 14 artykułów Statutu, a 27 artykułów poddano reinterpretacji zgodnie z wykładnią Trybunału, lecz sam zaś wyrok został wydany niejednomyślnie (stosunek 6:4). Tymczasem wszystkie skargi wniesione przeciw Statutowi Autonomii obejmowały ponad 50% tekstu tego aktu<sup>14</sup>. A więc nie można arbitralnie zarzucić wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego, że został podyktowany wyłącznie politycznymi przesłankami, choć *de facto* wybór członków tego gremium sądowego zależy w znacznej mierze od woli rządzącego układu politycznego<sup>15</sup>.

Definiując system samorządności Wspólnot Autonomicznych, należy przyznać, że procesy decentralizacyjne w wielu krajach europejskich nie zbliżyły się nawet do transformacji politycznej, fiskalnej oraz administracyjnej struktur, która miała miejsce w Hiszpanii. Ponadto istnienie w wielu Wspólnotach Autonomicznych regionalnej policji i telewizji oraz objęcie pełną jurysdykcją tak ważnych obszarów, jak edukacja czy opieka zdrowotna, czyni Hiszpańskie Wspólnoty Autonomiczne bardziej decyzyjnymi niż

---

<sup>11</sup> Tekst Statutu w języku angielskim wraz z zakwestionowanymi przepisami znajduje się pod adresem: <http://web.gencat.cat/en/generalitat/estatut/estatut2006/>, [dostęp: 30.01.2016 r.].

<sup>12</sup> W tym miejscu należy zaznaczyć, że ówczesny (mam na myśli lata 2005 i 2006) rząd Socjalistycznej Partii Robotniczej (*Partido Socialista Obrero Español*) miał bardziej przychylnie stanowisko wobec działań katalońskiej administracji, stąd doszło do pewnego kompromisu, którego wyrazem był Statut uchwalony w wersji z 2006 r. Takie brzmienie postanowień Statutu jednak spotkało się z niechęcią innych ośrodków politycznych w kraju i dlatego zostało skierowanych 7 skarg do Trybunału Konstytucyjnego, spośród których największe znaczenie okazała się mieć ta sygnowana przez deputowanych Partii Ludowej (*Partido Popular*). Zob. M. Petithomme, A. Garcia, *Catalonian nationalism in Spain's time of crisis: From asymmetrical federalism to independence?*, The Federal Idea, 2013, <<http://ideefederale.ca/documents/Catalonia.pdf>>, [dostęp: 30.01.2016 r.].

<sup>13</sup> *Tribunal Constitucional, Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010.*

<sup>14</sup> M. Guibernau, *Secessionism in Catalonia: After Democracy*, „Ethnopolitics”, Vol. 12, No. 4, London 2013, s. 381.

<sup>15</sup> A. Corral, Benito, *The key to the solution lies in Spain, not in Catalonia*, *VerfBlog*, 2015/9/30, <http://verfassungsblog.de/the-key-to-the-solution-lies-in-spain-not-in-catalonia/>, [dostęp: 30.01.2016 r.].

większość innych sub-narodowych struktur rządowych. Podkreślenia wymaga też fakt, że pomimo iż regiony cieszą się tak zaawansowanym stopniem samorządności, to jednocześnie cały proces decentralizacji mieści się w granicach konstytucyjnej zasady „jedności narodowej”<sup>16</sup>. Te cechy ustroju hiszpańskiego pozwalają go określić jako zarówno unitarny oraz federalny<sup>17</sup>.

Jakkolwiek patrząc na problem z drugiej strony, to bądź co bądź nie można lekceważyć aspiracji mieszkańców Katalonii domagających się zwiększenia ilości delegowanych kompetencji. Mimo że znaczna część Katalończyków nie jest wyłącznie zorientowana na radykalne rozwiązanie, jakim jest odłączenie się od Hiszpanii, to zdecydowana większość spośród nich opowiada się jednoznacznie za poszerzeniem zakresu samorządności Katalonii, szczególnie w materii dotyczącej autonomii fiskalnej, zwiększenia znaczenia języka i kultury katalońskiej czy poszanowania dla odmienności narodu katalońskiego<sup>18</sup>. Coraz częściej podnoszone są też postulaty, aby Królestwo Hiszpanii przekształcić w państwo o strukturze federalistycznej<sup>19</sup>, a takie rozwiązanie mogłoby usatysfakcjonować również pozostałe narodowości, z baskijską na czele.

### **3. Prawo konstytucyjne Hiszpanii a secesja Katalonii**

Secesja jest najczęściej sprzeczna z interesami państwa macierzystego. Dlatego też prawo konstytucyjne Hiszpanii nie gwarantuje Wspólnotom Autonomicznym unilateralnego prawa do secesji. Takie uregulowanie nie należy do wyjątkowych i jest również obecne w porządkach konstytucyjnych innych państw, co potwierdzają między innymi orzeczenia Sądów Najwyższych Stanów Zjednoczonych<sup>20</sup> oraz Kanady<sup>21</sup>, a więc państw o strukturze federalnej, czyli rządzących się jeszcze większym stopniem samodzielności części składowych. Co więcej, ustrojodawca hiszpański wyraźnie odrzucił możliwość uznania

---

<sup>16</sup> R. Gunther, J. Ramón Montero, J. Botella, *Democracy in modern Spain*, Yale University Press, New Haven 2004, s. 265.

<sup>17</sup> P. Subra de Bieusses, *Un État unitaire ultra-fédéral*, Pouvoirs no 124, L'Espagne, Janvier 2008, s. 19-34.

<sup>18</sup> M. Guibernau, *Secessionism in Catalonia...*, s. 387.

<sup>19</sup> Tak uważa m.in. Pedro Sanchez, lider opozycyjnej Socjalistycznej Partii Robotniczej (*Partido Socialista Obrero Español*). Zob. A. Díez, *Ni fractura, ni independencia, una España federal para todos*, El País, 11 de septiembre de 2014, [http://politica.elpais.com/politica/2014/11/09/actualidad/1415546589\\_008826.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/11/09/actualidad/1415546589_008826.html), [dostęp: 30.01.2016 r.].

<sup>20</sup> Zob. *Supreme Court of the United States, case Texas vs. White (1868)*.

<sup>21</sup> Zob. *Supreme Court of Canada, case Secession of Quebec (1998)*.

prawa do samostanowienia ludów Hiszpanii<sup>22</sup>, dającego im wybór pomiędzy pozostawieniem nadal częścią Hiszpanii a utworzeniem niepodległego państwa.

Jednakowoż z prawnego punktu widzenia pojawiają się pewne możliwości dla przeprowadzenia referendum, którego przedmiotem miałyby być rozstrzygnięcie o kwestii dalszej przynależności Katalonii do Królestwa Hiszpanii. Strona katalońska jako podstawy prawne dla takiej inicjatywy wskazuje: art. 92 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii konstytuujący referendum autoryzowane przez rząd centralny; przeniesienie kompetencji do przeprowadzenia referendum przez rząd hiszpański na kataloński w myśl art. 150 ust. 2 Konstytucji; zmianę Konstytucji, która zezwalałaby na przeprowadzenie zgodnie z postulatami Katalończyków specjalnego referendum w tym zakresie; „konsultację obywatelską” na podstawie Katalońskiego Prawa 04/2010; skorzystanie przez Parlament Katalonii z postanowień art. 122 Statutu Autonomii i uchwalenie nowej instytucji demokracji bezpośredniej, która nie mogłaby zostać prawnie zakwalifikowana jako „referendum”<sup>23</sup>.

Strona katalońska upatruje prawnych możliwości przeprowadzenia referendum w treści artykułu 92 ust.1 Konstytucji, który stanowi, że: „Decyzje polityczne o szczególnym znaczeniu mogą być poddane pod referendum konsultacyjne wszystkich obywateli”<sup>24</sup>. W opinii przedstawicieli *Generalitat* wystarczające w tym celu jest skierowanie przez rząd kataloński wniosku o przeprowadzenie referendum do organów władzy centralnej, a następnie przedłożenie go Korteżom Generalnym do zatwierdzenia. W interpretacji strony katalońskiej takie referendum odbyłoby się jedynie na terytorium Wspólnoty Autonomicznej Katalonii. Natomiast władze centralne w Madrycie podkreślają, że termin „ogół obywateli” wymieniony w tym przepisie tyczy się elektoratu całej Hiszpanii, a nie samej tylko Katalonii. Takie stanowisko znajduje poparcie w wyroku JCC 103/2008 Trybunału Konstytucyjnego<sup>25</sup>, który odrzucił wszelkie możliwości organizowania inicjatyw w ramach demokracji bezpośredniej odnoszących się do tożsamości oraz jedności zainteresowanych podmiotów – poza konstytucyjną reformą w drodze referendum, dającą możliwość wzięcia

---

<sup>22</sup> O takiej treści została wniesiona przez deputowanego Francisco Letamendia poprawka (1978) do Konstytucji, którą następnie wyraźnie odrzucił w głosowaniu Kongres Deputowanych (265 głosów przeciw, 5 za, 11 wstrzymujących się). Zob. *La Constitución debe establecer el derecho de autodeterminación*, El País, 9 de mayo de 1978, [http://elpais.com/diario/1978/05/09/espana/263512831\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1978/05/09/espana/263512831_850215.html), [dostęp: 30.01.2016 r.].

<sup>23</sup> Institut d'Estudis Autònoms (IEA) – DIPLOCAT, *The legal basis for a referendum or other public consultation on the political future of Catalonia*, Barcelona 2013, s. 1.

<sup>24</sup> <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hiszpania.html>, [dostęp: 30.01.2016 r.].

<sup>25</sup> *Tribunal Constitucional, Sentencia JCC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008.*

udziału wszystkim obywatelom Hiszpanii. Przy obecnej sytuacji politycznej nie wydaje się jednak prawdopodobne przeprowadzenie takiego referendum.

Sprzyjającej koniunktury politycznej wymagałoby ponadto przeniesienie przez rząd hiszpański na kataloński kompetencji do przeprowadzenia referendum na mocy art. 150 ust. 2 Konstytucji. Taki transfer jest bowiem możliwy jedynie w drodze uchwalenia ustawy organicznej bezwzględną większością głosów obu izb Korteżów Generalnych.

Zmiana Konstytucji wydaje się jeszcze mniej prawdopodobna w obecnym stanie rzeczy, aczkolwiek w przypadku powodzenia takiego rozwiązania dawałaby ona Katalończykom niezwykle silny mandat do decydowania o własnej sytuacji politycznej i wszelkie zarzuty organów władzy centralnej wobec referendum przeprowadzonego w ten sposób nie mogłyby mieć podparcia w ustawodawstwie państwowym, zależnym od danego obozu politycznego pozostającego u władzy. Projekt zmiany Konstytucji mógłby w takim przypadku być zapoczątkowany przez Parlament Wspólnoty Autonomicznej Katalonii (art. 166 w zw. z art. 87 ust. 2 Konstytucji), ale następnie wymagałby uchwalenia przez większość kwalifikowaną 3/5 obu izb Korteżów Generalnych oraz ewentualnie przeprowadzenia referendum zatwierdzającego na wniosek 1/10 deputowanych lub senatorów.

Katalońskie Prawo 04/2010 zezwala regionalnemu rządowi na przeprowadzenie „konsultacji obywatelskich”. Ta instytucja demokracji bezpośredniej ma na celu zapytanie o zdanie obywateli Katalonii w ważnych sprawach politycznej wagi. Taka konstrukcja pozwala na przeprowadzenie referendum w relatywnie szybkim wymiarze czasowym, ponieważ rząd centralny nie bierze udziału w samym tym procesie, a jedynie autoryzuje wyniki ostatecznego głosowania<sup>26</sup>.

Ostatnią z możliwości dla zorganizowania referendum dotyczącego politycznej przyszłości Katalonii jest stworzenie przez Parlament Katalonii nowej instytucji demokracji bezpośredniej poprzez wykorzystanie art. 122 Statutu Autonomii, która nie mogłaby zostać prawnie zakwalifikowana jako „referendum”. Taka forma podjęcia przez Katalończyków decyzji o swoim politycznym losie nie wymagałaby zgody organów władzy centralnej. I właśnie ta podstawa prawna została wykorzystana do stworzenia, a następnie przeprowadzenia „ludowych konsultacji nie-referendalnego charakteru na temat politycznej przyszłości Katalonii” 9 listopada 2014 roku<sup>27</sup>. Ten plebiscyt został momentalnie

---

<sup>26</sup> E. M. Núñez, *The referendum and popular consultations in the Autonomous State*, “Perspectives on Federalism”, Vol. 4, Issue 1, 2012, s. 145.

<sup>27</sup> Generalitat de Catalunya, *The process for holding the consultation regarding the political future of Catalonia: an evaluation*, “Report No. 19”, Barcelona 2015, s. 8.

zaskarżony przez władze w Madrycie, a Trybunał Konstytucyjny zawiesił<sup>28</sup> obowiązywanie dwóch artykułów Katalońskiego Aktu Konsultacyjnego 10/2014, których postanowienia przyznawały rządowi katalońskiemu możliwość zorganizowania generalnych konsultacji, mających faktyczne cechy instytucji prawnej referendum, a zakres poddawanych pod głosowanie kwestii dotyczył zagadnień pozostających w wyłącznej gestii władz centralnych. Ostatecznie do głosowania doszło, ale nie rodziło ono skutków prawnych, a sami organizatorzy plebiscytu nie mogli używać oficjalnych spisów wyborczych. Co należy jednak podkreślić, wynik głosowania był miażdżący dla Madrytu, ponieważ 80.9% (1.9 mln) spośród biorących udział opowiedziało się za niepodległą Katalonią, a frekwencja wyniosła około 40%<sup>29</sup> (2.2 mln wyborców).

Wygląda na to, że obecnie nie ma efektywnych możliwości dla przeprowadzenia referendum nt. niepodległości Katalonii, ponieważ wszelkie środki prawne w tym zakresie pozostają w gestii władz hiszpańskich, a więc uwarunkowane są czysto politycznie, co oznacza, że konieczna jest sprzyjająca takim działaniom wola obecnych rządzących w Madrycie.

#### ***4. Secesja Katalonii w świetle prawa międzynarodowego***

Powstanie samodzielnej republiki katalońskiej nie jest zależne tylko od samej deklaracji niepodległości, ale również od uznania nowego państwa przez społeczność międzynarodową. Jednakże na skutek strachu przed wewnętrznym separatyzmem oraz rozczłonkowywaniem państw skutkującym ewentualną anarchią – społeczność międzynarodowa znacząco ograniczyła przypadki, w których możliwe jest uznanie za pełnoprawnego członka społeczności międzynarodowej podmiotu, będącego wcześniej integralną częścią innego państwa.

Takie uwarunkowania stwarza prawo do samostanowienia, którego korzenie sięgają formuły Czternastu Punktów Prezydenta USA Thomasa Woodrow Wilsona<sup>30</sup>. Wizja Prezydenta USA dotycząca samostanowienia była bardzo szeroka i wręcz idealistyczna, ponieważ Wilson wskazywał, że wyraźnie określone elementy narodowe powinny mieć zapewnioną maksymalną satysfakcję, jaka może być im przyznana bez wprowadzania

---

<sup>28</sup> Mocą postanowienia z 04 listopada 2014 r., czyli na tydzień przed głosowaniem, więcej: <http://tc.vlex.es/vid/555778942>, [dostęp: 30.01.2016 r.].

<sup>29</sup> Trudno dokładnie określić wielkość frekwencji z racji braku możliwości używania oficjalnych spisów wyborczych przez organizatorów plebiscytu. Zob. C. Colomb, U. Staiger, *The 9 November poll in Catalonia*, <http://www.ucl.ac.uk/european-institute/highlights/2014-15/catalonia>, [dostęp: 30.01.2016 r.]

<sup>30</sup> C. K. Connolly, *Independence in Europe: Secession, Sovereignty, and the European Union*, „24 Duke Journal of Comparative & International Law” Vol. 51-105, 2013, s. 68.



nowych albo utrwalania starych – osi niezgody czy antagonizmu<sup>31</sup>. Na skutek powołania Organizacji Narodów Zjednoczonych koncepcja samostanowienia uzyskała natomiast sankcję prawną powstałą z wcześniej kielkującej idei Thomasa W. Wilsona. Daje temu wyraz art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych identyfikujący rozwój przyjaznych stosunków między narodami, opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów – jako podstawowy cel przyświecający idei ONZ<sup>32</sup>. W podobnym tonie wyrażają się: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>33</sup> oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych<sup>34</sup>, które stanowią, że: „Wszystkie narody mają prawo do samostanowienia. Z mocy tego prawa swobodnie określają swój status polityczny i swobodnie zapewniają swój rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny”. *Prima facie* takie oto brzmienie przytoczonych przepisów daje silne podstawy dla urzeczywistnienia katalońskich aspiracji niepodległościowych i w związku z tym stanowi istotny oręż w walce o racje polityczne Katalończyków, których argumentacja jest dodatkowo wzmocniana poprzez przytoczenie postanowień Deklaracji Zasad Prawa Międzynarodowego (Rezolucja 2625)<sup>35</sup>, mówiącej o prawie samostanowienia narodów jako realizującym się „bez zewnętrznej ingerencji”, jak również o „obowiązku szanowania” tego prawa przez każde państwo. Z drugiej strony władze centralne powołują się na pryncypium integralności terytorialnej państwa, przytaczając tekst tej samej Rezolucji traktujący o tym, że żadne z postanowień tej Deklaracji „nie powinno być interpretowane jako upoważniające lub zachęcające do jakiegokolwiek działalności, która by rozbiła lub naruszała, w całości lub w części, integralność terytorialną lub jedność polityczną suwerennych i niepodległych państw, postępujących zgodnie z zasadą równouprawnienia i samostanowienia narodów”. Ponadto decydenci madryccy podkreślają, że formuła prawa do samostanowienia nie ma zastosowania do Katalonii, ponieważ zakresem obejmuje tylko bardzo konkretne przypadki,

---

<sup>31</sup> H. Hannum, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia 1996, s. 28.

<sup>32</sup> Karta Narodów Zjednoczonych, Rozdział I, art. 1 ust. 2, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1945.html>, [dostęp: 30.01.2016 r.].

<sup>33</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Część I, art. 1 ust. 1, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1966-a.html>, [dostęp: 30.01.2016 r.].

<sup>34</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Część I, art. 1 ust. 1, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1966a.html>, [dostęp: 30.01.2016 r.].

<sup>35</sup> Deklaracja Zasad Prawa Międzynarodowego Dotyczących Przyjaznych Stosunków i Współdziałania Państw Zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2625 (XXV), 24 października 1970, <<http://www.grocejusz.edu.pl/Documents/dekl2625.html>>, [dostęp: 30.01.2016 r.].

a są to konkretnie: dawne kolonie, narody przyłączone drogą podboju, obcej dominacji lub okupacji oraz narody doświadczające masowego i rażącego pogwałcenia praw człowieka<sup>36</sup>.

Odnosząc się do tak stawianych argumentów przez obie strony, należy podkreślić, że prawo do samostanowienia ma charakter zewnętrzny, uprawniający ludność do określania swojej międzynarodowej tożsamości bez zewnętrznej ingerencji, jak również charakter wewnętrzny, czyli prawo o decydowaniu o swoich sprawach w ramach już istniejącego państwa<sup>37</sup>. Ryzyko wzrostu napięcia międzynarodowego skłania wspólnotę Narodów Zjednoczonych do preferowania formy samostanowienia wewnętrznego, a w szczególności w przypadkach, gdy lud dążący do realizacji tego prawa egzystuje w ramach systemu demokratycznego. Taka interpretacja co prawda nie została wyraźnie sformułowana na arenie międzynarodowej, tym niemniej wywodzi się z zasad służących przyjaznym stosunkom. Choć określenie kategorii narodów, którym może przysługiwać zewnętrzne prawo do samostanowienia, jest niezmiernie trudnym i dyskusyjnym zadaniem, to jednakże klasyfikacja dokonana przez M. Perkowskiego wydaje się mieć solidne podstawy. Wspomniany autor wyróżnia w tym celu cztery kategorie: narody kolonialne, narody państw wielonarodowych, mniejszości oraz ludy tubylcze<sup>38</sup>. Pierwsza kategoria jest oczywista i stanowi najczęstszą przyczynę efektywnej realizacji prawa do samostanowienia, chociaż obecnie ma ona wymiar raczej już historyczny. Druga kategoria tyczy się nowo wyłonionych państw w drodze rozpadu większych podmiotów (ZSRR, Jugosławia). W tym przypadku katalog podmiotów uprawnionych do wyrażania woli zewnętrznego samostanowienia został zawężony, ponieważ generalnie był ograniczony tylko do podmiotów szczebla federacyjnego. Trzecia grupa obejmuje mniejszości, czyli takie przypadki, w których dana społeczność zamieszkuje państwo zdominowane przez inny naród. I tutaj za przykłady często podawane są mniejszości zamieszkujące właśnie Hiszpanię, czyli przede wszystkim Katalończycy i Baskowie. Przeważające stanowisko w doktrynie odmawia mniejszościom realizacji prawa do zewnętrznego samostanowienia<sup>39</sup>. Ostatnia kategoria to ludy tubylcze i tutaj trzeba zauważyć, że w wielu przypadkach pokrywa się ona z grupą narodów kolonialnych (mieszkańcy Rodezji, północnoamerykańscy Indianie czy Aborygeni w Australii). Ale spoglądając na problem z szerszej perspektywy, należy zauważyć, że niełatwo znaleźć przeciwskazania do

---

<sup>36</sup> Gobierno de España, *Catalonia in Spain. For Democratic Coexistence*, Madrid 2014, s. 235.

<sup>37</sup> K. Bobrowski, *Prawo do samostanowienia narodów w prawie międzynarodowym – aktualna wykładnia*, „Krytyka Prawa”, t. 7, Warszawa 2015, s. 30.

<sup>38</sup> M. Perkowski, *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2001, s. 50 i nast.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 61.

zakwalifikowania chociażby Katalończyków czy Basków do tego zbioru. Przysługiwanie prawa do zewnętrznego samostanowienia takim społecznościom jest dyskusyjne i trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi w tym aspekcie, aczkolwiek warto zauważyć, że obecna praktyka międzynarodowa dotycząca tych przypadków skupia się głównie na wzmacnianiu ochrony praw człowieka w odniesieniu do tych ludów.

Podjmując próbę rozgraniczenia sprzeczności zachodzących w relacji między prawem do samostanowienia a zasadą integralności terytorialnej, które wynikają z ich pełnego oraz dosłownego traktowania, należy w pierwszej kolejności odnieść się do prawnej możliwości realizacji samostanowienia w drodze secesji. Większość przedstawicieli doktryny odrzuca traktowanie prawa do samostanowienia jako nieskrępowanego decydowania o własnym statusie społeczno-politycznym, które równoznacznie przyznawałoby prawo do secesji w ramach tej formuły. Takie stanowisko prezentują m.in. G. Tunkin, J. Crawford, J. Tyranowski i W. Czaplinski<sup>40</sup>. Aczkolwiek jak pokazuje postępowanie społeczności międzynarodowej w ostatnich latach, jest ona skłonna uznać w niektórych przypadkach państwowość podmiotu, który wykształcił się mimo braku zgody państwa, do którego wcześniej należało dane terytorium sporne. W tym zakresie szczególne znaczenie mają trzy podstawowe kryteria stanowiące podstawę do dokonania secesji. Pierwsze z nich dotyczy zakresu podmiotowego i ogranicza uznanie secesji jedynie takich ludów, które są definiowane na podstawie kryterium etnicznego, czyli zbiorowości posiadających świadomość etniczną (narodową), wyrażającą się w poczuciu odrębności od innych i poczuciu przynależności do zbiorowości podobnych jednostek. Po drugie, w takim przypadku musi dochodzić do naruszeń praw człowieka wobec członków ludu domagającego się secesji przez państwo sprawujące nad nim władzę. Naruszenia te muszą mieć znaczny i trwały charakter oraz dotyczyć naruszeń praw używania języka, kultury, praw politycznych, okrucieństw wojny czy odmowy przestrzegania praw ekonomicznych. Po trzecie zaś, nie mogą istnieć żadne inne efektywne rozwiązania konfliktu zgodne z prawem wewnętrznym lub międzynarodowym<sup>41</sup>. W związku z tym wydaje się uzasadnione uznanie swego rodzaju prawa zwyczajowego implikującego w ograniczonym zakresie prawo do secesji. Podobne zdanie w tej materii ma M. Perkowski, który wskazuje, że: „Można zaryzykować stwierdzenie, że secesja nie jest przedmiotem uprawnienia, lecz możliwą do zastosowania metodą realizacji prawa narodów do samostanowienia”<sup>42</sup>. W związku z przyjęciem takiej interpretacji prawa do samostanowienia i jednoczesnym

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>41</sup>B. Janusz-Pawletta, *Separatystyczne dążenia Naddniestrza, Abchazji i Osetii Południowej a prawo międzynarodowe*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2006, nr 2, s. 98.

<sup>42</sup> M. Perkowski, *Samostanowienie narodów...*, s. 83.

odczytywaniem zasady przyjaznych stosunków oraz zasady integralności terytorialnej (*ius possidetis juris*) podkreślić trzeba, że norma *ius possidetis juris* nie oznacza absolutnie nieograniczonej gwarancji zachowania terytorialnego *status quo*<sup>43</sup>, ale jedynie zapewnienie pokojowego porządku trwania państw, którego ewentualne zmiany terytorialne powinny być wynikiem porozumienia między podmiotami. Dzięki takiemu spojrzeniu można pozwolić sobie na zgodne, a nie przeciwstawne traktowanie prawa do samostanowienia oraz gwarancji integralności terytorialnej.

Na marginesie całej sprawy warto wspomnieć również o zastrzeżeniach, jakie budzi używany w polskich wersjach językowych wyżej wspomnianych aktów prawnych ONZ termin „naród”, który w oryginalnym tekście anglojęzycznym jest wyrażony jako *peoples*. Pojawia się zatem pytanie, czy nie bardziej uzasadnione byłoby tłumaczenie tego sformułowania jako „prawa samostanowienia ludów”, ponieważ wskazywać by można, że celowo użyto w tym przypadku zwrotu innego niż *nations* (narody)<sup>44</sup>. Kwestia jest o tyle istotna, ponieważ jak już wcześniej sygnalizowałem – ustrojodawca hiszpański wyklucza prawo do posługiwania się terminem „narodu katalońskiego”, zezwalając Katalończykom na manifestowanie swojej odrębności jedynie poprzez określenie „narodowości”.

Podsumowując ten aspekt, należy zwrócić uwagę, że bez wyraźnej zgody udzielonej przez Hiszpanię legalne możliwości katalońskiej secesji w ramach prawa międzynarodowego wydają się znikome. Co prawda postępowanie społeczności międzynarodowej w stosunku do uznawania państwowości poszczególnych podmiotów jest ambiwalentne, niespójne i zazwyczaj niejednolite, co dobitnie podkreślają przykłady Kosowa, Abchazji czy Osetii Południowej, to jednakże Katalonia, nie mogąc się powołać na argument zależności kolonialnej, bycia pod obcą okupacją (około 90% Katalończyków biorących udział w referendum wyraziło zgodę na kształt Konstytucji Hiszpanii z 1978 r.)<sup>45</sup> czy doświadczenia masowego i rażącego pogwałcenia praw człowieka, jest zdana na realizację swojego prawa do samostanowienia jedynie w wymiarze wewnętrznym, czyli w obrębie Państwa Hiszpańskiego.

### **5. Stosunek prawa Unii Europejskiej do secesji w obrębie państwa członkowskiego**

---

<sup>43</sup> K. Bobrowski, *Prawo do samostanowienia narodów...*, s. 37.

<sup>44</sup> W. Żbikowski, *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM”, 2015, s. 243.

<sup>45</sup> <http://www.infoelectoral.mir.es/min/busquedaAvanzadaAction.html?vuelta=1&codTipoEleccion=1&codPeriodo=197812&codEstado=99&codComunidad=0&codProvincia=0&codMunicipio=0&codDistrito=0&codSeccion=0&codMesa=0>, [dostęp: 31.01.2016 r.].

Prawo Unii Europejskiej nie rozstrzyga o możliwych zmianach terytorialnych państw członkowskich, a kwestię ewentualnej secesji Katalonii pozostawia jako sprawę wewnętrzną Hiszpanii. Takie stanowisko zresztą oddaje Traktat o Unii Europejskiej, który stanowi, że Unia „szanuje tożsamość narodową państw właściwą ich strukturze politycznej i konstytucyjnej”, a także „szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie integralności terytorialnej”<sup>46</sup>. A zatem uznać należy, że stosunek prawa wspólnotowego wobec możliwości zaistnienia secesji w obrębie państwa członkowskiego jest neutralny, a jego rola ogranicza się do regulowania jedynie konsekwencji prawnych takiego zdarzenia w zakresie podlegającym właściwości tego prawa. Jakkolwiek zagadnienie skutków, jakie secesja Katalonii rodziłaby w zakresie prawa unijnego, jest niezwykle wielopłaszczyznowym problemem, co spróbuję przybliżyć w niniejszej części tego opracowania.

Większość unijnych oficjeli, takich jak: Herman Van Rompuy (były przewodniczący Rady Europejskiej), Jose Barroso (były przewodniczący Komisji Europejskiej) oraz Martin Schultz (przewodniczący Parlamentu Europejskiego), w odniesieniu do przypadków Katalonii oraz Szkocji, podkreślało, że secesja tych podmiotów wiązałaby się z automatycznym wykluczeniem członkostwa w Unii Europejskiej<sup>47</sup>. Dodatkowo, odnosząc się do sytuacji Katalonii, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej oraz komisarz ds. sprawiedliwości Viviane Reading wystosowała list do hiszpańskiego rządu, z którego można było wywnioskować, że jeśli Katalonia oddzieli się od Hiszpanii, to nie będzie mogła pozostać w Unii Europejskiej jako odrębne państwo członkowskie<sup>48</sup>. W odpowiedzi na treść tego listu grupa katalońskich przedstawicieli doktryny prawniczej zakwestionowała stanowisko Komisji Europejskiej<sup>49</sup>, podnosząc zarzut, że automatyczne wykluczenie Katalonii byłoby niezgodne z wartościami Unii Europejskiej, takimi jak: poszanowanie dla demokracji, regionalizacji, dla różnorodności kulturowej oraz praw mniejszości. Ponadto zaproponowali, aby ewentualnemu procesowi secesji towarzyszyły negocjacje z Unią Europejską zakończone podpisaniem aneksu do traktatu.

---

<sup>46</sup> Traktat o Unii Europejskiej, art. 4 ust. 2, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14803&Itemid=945](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945), [dostęp: 31.01.2016 r.].

<sup>47</sup> R. Vaubel, *Secession in the European Union*, „Economic Affairs”, Vol. 33, No. 3, London 2013, s. 295.

<sup>48</sup> El País, *La Comisión Europea asume las tesis de Rajoy sobre una Cataluña fuera de la UE*, Madrid de 30 de octubre de 2012.

<sup>49</sup> J. Matas Dalmases, A. Gonzales Bondia, J. Jaria Manzano, L. Roman Martin, *The Internal Enlargement of the European Union*, Brussels 2011.

Podjmując próbę wyjaśnienia wątpliwości wokół tego problemu, należy na wstępie zaznaczyć, że stanowisko zajęte przez piastunów najwyższych unijnych urzędów nie ma podstawy ani w przepisach unijnych traktatów, ani we wspólnotowym prawie precedensowym i w związku z tym wydaje się być jak najbardziej dyskusyjne. Co więcej, również Karta Narodów Zjednoczonych oraz Konwencja Wiedeńska o Sukcesji Państw w odniesieniu do Traktatów z 1978 roku<sup>50</sup> nie przewidują takich dyspozycji, które nakazywałyby organizacjom międzynarodowym wykluczenie spośród grona swoich członków – nowo utworzonych podmiotów, będących wcześniej częściami składowymi państwa-członka. Istnieją jedynie pewne praktyki w tej dziedzinie i są one zróżnicowane pośród danych organizacji międzynarodowych. I tak na przykład ONZ prawie w każdym przypadku wymaga od takiego podmiotu zgłoszenia wniosku o przystąpienie do organizacji, chociaż historycznie trzeba wskazać na wyjątek od tej reguły, a mianowicie kasus odłączenia się Syrii od Zjednoczonej Republiki Arabskiej (unii z Egiptem). Natomiast Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Bank Światowy pozwoliły na trwanie (po spełnieniu pewnych warunków) w ramach swoich struktur państwom byłej Jugosławii oraz sukcesorom Czechosłowacji. Podobnie postąpiła Światowa Organizacja Własności Intelektualnej w stosunku do byłych republik radzieckich, pytając jedynie o potwierdzenie przez te kraje swojego członkostwa. Tak różnorodny sposób podejścia do tej sprawy wynika z treści postanowień wcześniej wspomnianej już Konwencji Wiedeńskiej z 1978 r., która z jednej strony brzmieniem art. 34 preferuje pozostawianie traktatów międzynarodowych w mocy wobec wszystkich sukcesorów państwa-poprzednika, a z drugiej jednoznacznie w art. 4 określa, że postanowienia niniejszej Konwencji nie rodzą skutku prawnego w przypadkach dotyczących członkostwa w organizacjach międzynarodowych. W związku z takim stanem rzeczy secedujący podmiot nie może rościć sobie prawa do zachowania członkostwa, a ta kwestia pozostaje w wyłącznej gestii organów danej organizacji międzynarodowej. W przypadku Unii Europejskiej natomiast uprawnionymi organami w zakresie decydowania o tym, które państwo ma być członkiem, a które nie – są Parlament Europejski oraz Rada Unii Europejskiej<sup>51</sup>, a nie wykazująca nadzwyczajną aktywność w tej materii Komisja Europejska.

Niezależnie od ostatecznego kształtu ustaleń, wynegocjowanego w obliczu dojścia do skutku secesji Katalonii, w obecnym stanie rzeczy wydają się możliwe do zrealizowania

---

<sup>50</sup> Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties, [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/3\\_2\\_1978.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/3_2_1978.pdf), [dostęp: 31.01.2016 r.].

<sup>51</sup> Traktat o Unii Europejskiej, art. 49, 50.

cztery podstawowe scenariusze<sup>52</sup>: Negocjacje z Katalonią znajdującą się poza obrębem UE; Bierne członkostwo Katalonii do czasu zakończenia, przyspieszonej w tym przypadku, procedury przystąpienia do UE; Wewnętrzne rozszerzenie; Akcesja Katalonii do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) i towarzyszące temu przystąpienie do Wspólnego Rynku z Unią Europejską za pomocą instytucji Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EEA).

Pierwszy scenariusz obejmujący negocjacje UE z Katalonią znajdującą się poza obrębem UE może być, przynajmniej początkowo, trudny do urzeczywistnienia, ponieważ art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej jednoznacznie precyzuje, że Państwo nie może przystąpić do UE bez zgody wszystkich obecnych członków Unii. Mimo braku uregulowania szczegółowego w tym przepisie, wg większości przedstawicieli doktryny<sup>53</sup> – nie można tutaj szukać wyjątku dla krajów, które swoją niepodległość uzyskały w drodze transformacji z regionów będących wcześniej częściami składowymi państwa-członka UE. W związku z powyższym wydaje się, że przynajmniej w początkowym stadium rozwoju sytuacji, zgoda Hiszpanii na akcesję Katalonii do UE mogłaby być niełatwa do uzyskania.

Druga opcja, związana z biernym członkostwem Katalonii w strukturach UE aż do czasu zakończenia procedury przystąpienia do UE, też oczywiście wiąże się z wymogiem uzyskania zgody wszystkich państw członkowskich na taką akcesję, ale jednocześnie wynika z pragmatycznego podejścia do problemu, który z pewnością nie pozostaje w sprzeczności z podstawowymi zasadami i wartościami Unii Europejskiej. Chociaż podczas takiego okresu przejściowego Katalonia nie dysponowałaby realnym wpływem na proces decyzyjny w UE, to wybranie tego rozwiązania pozwoliłoby na uniknięcie poważnych ekonomicznych reperkusji związanych z wykluczeniem Katalonii spoza Wspólnego Rynku. Realizacja takiej strategii niosłaby za sobą również możliwość przyjęcia Katalonii w poczet pełnoprawnych członków UE w drodze przyspieszonej procedury.

Trzeci scenariusz jest nazywany potocznie „wewnętrznym rozszerzeniem” i obrazuje go koncepcja opierająca się na treści art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczącego wprowadzania zmian traktatowych. Zmiany sankcjonujące fakt obejmowania Katalonii treścią unijnego traktatu powinny być zainicjowane przez kraj członkowski, Parlament Europejski lub Komisję Europejską, a do ich wprowadzenia konieczne byłoby zwołanie konwentu europejskiego bądź konferencji międzyrządowej, a następnie potwierdzenie w

---

<sup>52</sup> E. R. Bartlett Castellà, *Scotland and Catalonia: Two Historic Nations Challenge a Three Hundred Year-Old Status Quo*, „American International Journal of Social Science” Vol. 3, No. 4, Los Angeles 2014, s. 70.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

drodze ratyfikacji dokonanej przez wszystkie państwa członkowskie. W ten sposób możliwe było rozszerzenie Unii o terytorium byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Oczywiście wybranie tej opcji nie wiązałoby się z automatycznym przyznaniem Katalonii członkostwa w UE, niezbędne byłoby przeprowadzenie negocjacji, ale w ten sposób można byłoby ominąć rozbudowaną procedurę akcesji nowego państwa.

Wobec ewentualnej niemożności (przynajmniej tymczasowej) dojścia do skutku akcesji do UE racjonalna zdaje się być alternatywa polegająca na przystąpieniu Katalonii do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) i wejście w skład Wspólnego Rynku tworzonego przez państwa UE oraz EFTA w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>54</sup>. Poza łączącymi się z takim rozwiązaniem korzyściami ekonomicznymi (swobodny przepływ towarów, usług, kapitału oraz ludzi) porozumienie to zapewnia ponadpaństwową kooperację w takich dziedzinach, jak: badania i edukacja, ochrona środowiska, polityka socjalna, turystyka czy też ochrona konsumenta. A więc mogłoby w ten sposób stanowić dla Katalonii namiastkę utraconego członkostwa w UE.

Z punktu widzenia badacza obecnej problematyki secesji Katalonii oraz jej skutków dla członkostwa w strukturach Unii Europejskiej zrozumiałe staje się wsparcie dla Hiszpanii, jakiego udzielają unijne instytucje w jej sporze z Katalonią. Niemniej w przypadku rzeczywistego dojścia do skutku katalońskiej niepodległości organy UE będą prawdopodobnie optować za opcją pozostawienia Katalonii w obrębie wspólnoty. Każde inne stanowisko w tej sprawie byłoby nie tylko niezgodne z wartościami oraz celami Unii Europejskiej, ale również, zważając na pozycję ekonomiczną oraz atrakcyjność inwestycyjną tego regionu, mogłoby spowodować poważne konsekwencje dla wszystkich państw członkowskich<sup>55</sup>.

## **6. Podsumowanie**

Po przeprowadzeniu analizy w zakresie dotyczącym przedmiotu tego artykułu uzasadniony staje się wniosek, że do realizacji scenariusza polegającego na powstaniu niepodległego państwa katalońskiego konieczna jest kooperacja władz w Barcelonie oraz tych w Madrycie. Obecny stosunek tych drugich wobec wszelkich inicjatyw skierowanych na poszerzenie autonomii Katalonii jest niezwykle surowy, czego objawami są niemal automatycznie uruchamiane procedury zaskarżenia katalońskich aktów kierowane do

---

<sup>54</sup> Wyjątkiem jest Szwajcaria, która pomimo, że jest członkiem EFTA, to nie wchodzi w skład EOG. Więcej: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.5.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.3.html), [dostęp: 31.01.2016 r.].

<sup>55</sup> Guillem Guimet, *State Succession and EU Law: between 'Internal Enlargement and Withdrawal*, Brussels 2014, s. 37.



Trybunału Konstytucyjnego. Wydaje się, że takie postępowanie rządzących jest też w znacznej mierze podyktowane rachunkiem politycznym – rządząca Partia Ludowa (*Partido Popular*) jest zwolenniczką utrzymywania unitarnej struktury Królestwa Hiszpanii, a jej konserwatywni wyborcy mogą nie wybaczyć jej wszelkich prób prowadzenia negocjacji zmierzających w kierunku choćby federalizacji państwa. Ale warto zauważyć, że po ostatnich wyborach parlamentarnych w Hiszpanii, które zostały przeprowadzone w grudniu, sytuacja polityczna w tym kraju stała się wyjątkowo skomplikowana i po dwóch miesiącach nie doszło nadal do sformowania nowego rządu. Skład Korteżów Generalnych doznał niespotykanego w ostatnich latach przeobrażenia, a stabilny dotychczas system dwupartyjny przekształcił się bardziej w czteropartyjny. Przy takim pacie politycznym bardzo prawdopodobne jest, że zintensyfikuje się rola Króla Hiszpanii, Filipa VI, któremu Konstytucja Hiszpanii przyznaje kompetencje w zakresie arbitrażu i moderacji funkcjonowania instytucji państwowych (art. 56 Konstytucji). Przy ewentualnym powodzeniu przeprowadzonych przez Króla konsultacji politycznych wydaje się, że mógłby on być też właściwą osobą do wzięcia na swoje barki ciężaru zażegnania kryzysu na linii Madryt – Barcelona. Niezależność instytucjonalna Króla legitymuje go do uregulowania sytuacji w tym zakresie, nie bacząc na tymczasową korzyść polityczną. Taki sposób rozwiązania problemu może mieć nadzwyczaj pozytywne skutki i doprowadzić do deeskalacji konfliktu. Konfliktu, który w razie nieodpowiedzialnego zachowania obu stron mógłby doprowadzić niepożądanych i przykrych skutków, które miały miejsce w przypadku jeszcze nie tak nieodległego w czasie problemu separatyzmu baskijskiego.

\* \* \*

### **Legal aspects of Catalan Secession**

**Summary:** The paper discusses the problems connected with the legal conditions of obtaining the independence by Catalonia and envisages the probable effects that would occur as a result of such a scenario. The author attempts to cite the arguments of both parties to the dispute: the central authorities and the Catalan government, verifying them with the actual legal status and with the views of representatives of the doctrine. Moreover, the article comprehensively addresses many legal aspects, on the grounds of which arise doubts and disputes, particularly dealing with the matters concerning Spanish Constitutional Law, International Law and the related right to self-determination, as well as the Law of the European Union with regard to EU membership of the new political body. In addition, the study itself is enriched with essential in this case political backdrop that allows the reader to understand the motivations of both adversaries.

**Key words:** Catalonia, Spain, secession, international law