

Jan Kluza
Uniwersytet Jagielloński
e-mail: jan.kluza@student.uj.edu.pl
tel. 530 806 408

Prawo do samostanowienia narodów w świetle integracji europejskiej

Streszczenie. Artykuł porusza kwestię relacji między jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego a fundamentami Unii Europejskiej oraz stanowionymi przez jej organy przepisami. Prawo do samostanowienia narodów jest jedną z podstawowych instytucji prawa międzynarodowego. W artykule omawiana jest kwestia zasadności podnoszonych przez różne nacje europejskie żądań do samodecydowania oraz problem, jaki wiąże się z powstaniem nowego państwa w obrębie państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, separatyzm, nacjonalizm, prawo do samostanowienia

1. Wstęp

Integrująca się od lat 50. XX w. Europa jest dobrym przykładem na ukazanie istniejącej we współczesnej polityce międzynarodowej sprzeczności. Z jednej bowiem strony mamy do czynienia z pogłębianiem się integracji i współpracy między państwami w ramach Unii Europejskiej, przejawiającym się w większej mocy decyzyjnej centralnych instytucji Unii oraz w poszerzaniu jej o kolejne państwa członkowskie; z drugiej jednak strony w Europie występują liczne nacjonalizmy mające aspiracje do samodzielnego decydowania o swoich losach. Kontynent, który jest kolebką międzynarodowych standardów praw człowieka i liberalnych myśli politycznych, poprzez regulacje prawne w niektórych państwach, które z zasady mają być reminiscencją tych myśli, skutecznie odmawia prawa do samostanowienia

innym narodom. Zadać więc sobie należy pytanie o kierunek i przyszłość europejskich nurtów narodowych wobec bieżących wyzwań, przed jakimi staje Europa.

2. Źródła i zasady samostanowienia narodów

Prawo do samostanowienia narodów, jako nurt w myśli filozoficznej, po raz pierwszy zaistniało na długo przed skodyfikowaniem zasad prawa międzynarodowego, szczerzej pojawiając się m.in. wśród haseł Deklaracji Niepodległości Stanów Zjednoczonych¹ czy Rewolucji Francuskiej². Przeniknęło ono do nich z dzieł Emerycha de Vattela, który pisał, że „każdy naród, podobnie jak jednostki, ma niezbywalne prawo do wolności i niepodległości, do godności, równości, bezpieczeństwa, oporu przeciwko złu”. W tych kategoriach warto także wspomnieć o Marsyliusz z Padwy (1275-1343), który za główną treść suwerenności ludu uznawał prawo do samostanowienia o swoich sprawach w aktach normatywnych: „lud tworzy prawa i powołuje rząd, prawo zaś stanowi naczelną dyrektywę, w ramach której rząd działa pod kontrolą ludu” [zob. Wiśniewski 2012].

W kategoriach prawa międzynarodowego jednak o zasadzie samostanowienia można mówić dopiero od początku XX w. Jak słusznie się bowiem zauważa [Żbikowski 2015: 238], w dobie absolutystycznych monarchii, które rządziły połową świata, poglądy na temat prawa do samodzielnego decydowania narodów, przedmiotowo traktowanych jako część składowa większego imperium, były nie do zaakceptowania. Sytuacja zmieniła się jednak z początkiem XX w., szczególnie po zakończeniu I wojny światowej, kiedy podwaliny pod nowożytnie hasła narodowyzwolenicze stworzyli prezydent USA Thomas Woodrow Wilson oraz przywódca bolszewików Włodzimierz Lenin [1914]. Powołana do życia na konferencji w Wersalu Liga Narodów przyjęła te hasła, ograniczając je jednak tylko do wprowadzenia stosownego zapisu do Paktu Ligi Narodów³, nie dookreślając przy tym żadnych kryteriów ani nie nadając tym zapisom charakteru *ius cogens*. Pogłębieniem takiego stanu rzeczy było orzeczenie Stałego Trybunału Sprawiedli-

¹ Fragment tekstu Deklaracji Niepodległości z dnia 4 lipca 1786 r.: „uroczyście ogłaszamy i oświadczamy w imieniu wszystkich ludzi dobrej woli tych Kolonii, że połączone Kolonie są i mają słuszne prawo być wolnymi i niepodległymi państwami”.

² Fragment Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r.: „Art. I. Ludzie rodzą się i pozostają wolnymi i równymi w prawach. Podstawą różnic społecznych może być tylko wzgląd na pożytek ogółu. Art. II. Celem wszelkiego zrzeszenia politycznego jest utrzymanie przyrodzonych i niezbywalnych praw człowieka. Prawa te to: wolność, własność, bezpieczeństwo i opór przeciw uciskowi. Art. III. Źródło wszelkiej władzy zasadniczo tkwi w narodzie. Żadne ciało, żadna jednostka nie może sprawować władzy, która by wyraźnie od narodu nie pochodziła.

³ Zob. Pakt Ligi Narodów, Dz.U. 1920, nr 35, poz. 200.

wości Międzynarodowej⁴, który w 1920 r. orzekł, że prawo do samostanowienia, jako przeciwstawne gwarancji integralności terytorialnej państw, pozostaje jedynie postulatem i tylko jako takie powinno być rozumiane i stosowane [Bobrowski 2015: 26]. Wobec powyższego w dziedzinie samostanowienia narodów utrzymany został *status quo*. Sytuacja diametralnie zmieniła się po zakończeniu II wojny światowej.

Niewątpliwie najważniejszym aktem w tym zakresie jest podpisana 26 czerwca 1945 r. Karta Narodów Zjednoczonych. Będąca podstawą funkcjonowania Organizacji Narodów Zjednoczonych akt przewiduje rozwijanie przyjaznych stosunków między narodami opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów (art. 1). Rozwinięciem tego postulatu jest art. 55 Karty, który przewiduje podstawowe kroki, jakie powinny podejmować Narody Zjednoczone dla realizacji zasady równouprawnienia i samostanowienia ludów. Jednak ani Karta NZ, ani późniejsze wydane przez ONZ akty nie doprecyzowują, komu to prawo by przysługiwało. Zgromadzenie Ogólne ONZ uznało „prawo ludów i narodów do samostanowienia” w rezolucji 421 V, przyjętej dnia 2 grudnia 1950 r. jako „fundamentalne prawo człowieka”, natomiast w rezolucji 545 VI z 1952 r. zdecydowało, że Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka powinny zawierać przepis o prawie ludów i narodów do samostanowienia, ponieważ prawo to „jest warunkiem wstępnym do pełnego korzystania z wszystkich praw człowieka”. Prawo do samostanowienia narodów zawarte zostało także w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych⁵ (art. 1 pkt. 1).

Prawo do samostanowienia odnosi się zarówno do zapewnienia tego prawa narodom, jak i jednostce, umożliwia jej bowiem współdecydowanie o losach własnych i narodu. Przedmiotem ochrony prawa międzynarodowego jest zatem człowiek jako jednostka oraz człowiek jako członek większej zbiorowości – narodu. Wynika to z oczywistego faktu, że nie tylko człowiek do pełnego rozwoju potrzebuje wolności i praw chroniących wartości związane z jego osobą, lecz potrzebują tego także zbiorowości utworzone przez jednostki – narody [zob. Wiśniewski 2012].

Znaczną liczbę państw na świecie zamieszkuje ludność, która nie stanowi jednolitego narodu. Funkcjonowanie państw wielonarodowych może wynikać bądź z pokojowego i dobrowolnego ich współistnienia w jednym państwie, które realizuje zasadę ich równości, bądź też może mieć podłoże zgoła odmienne, będąc wynikiem rozgrywek politycznych, w których znaczenie i wola poszczególnych nacji jest marginalizowane i podporządkowywane dominującej grupie etnicznej. Właśnie w tym drugim modelu częste są konflikty, u podstaw których i celem których jest realizacja zasady samostanowienia o sobie. Praktyczne zastosowanie omawianej zasady sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy poszcze-

⁴ Organ powołany do życia na mocy art. 14 Paktu Ligi Narodów.

⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

gólnym nacjom przysługuje prawo do secesji. Uniwersalny charakter tej zasady ma zastosowanie do wszystkich narodów, bez względu na formę i stadium ich organizacji, a zatem zakresem jej stosowania objęta może być także ludność zamieszkująca integralną część większego państwa. Z uwagi na fakt, że przepisy prawa międzynarodowego gwarantują również zasadę poszanowania integralności terytorialnej państw, proces secesji jest bardzo wąsko pojmowany. Secesja powinna być zatem wynikiem masowego ruchu ludności ukierunkowanego na oderwanie się od państwa i stworzenie nowego kraju [Antonowicz 2011: 46]. Wyrazem ograniczenia tendencji separatystycznych jest Deklaracja ONZ z 14 grudnia 1960 r. w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym, która kończyła się zdaniem: „nic, co zostało powiedziane [...], nie będzie rozumiane jako upoważnienie lub zachęta do podjęcia jakiegokolwiek działania, które prowadziłoby do rozbicia lub naruszenia, całkowicie lub częściowo, integracji terytorialnej lub jedności politycznej suwerennych i niepodległych państw, które postępują zgodnie z zasadą równouprawnienia i samostanowienia narodów [...] i które posiadają tym samym rząd reprezentujący całą ludność należącą do danego terytorium, bez względu na rasę, wyznanie lub kolor” [Bieżanek, Symonides 2005: 135]. Z kolei Specjalny Komitet ONZ do spraw kodyfikacji zasad pokojowego współistnienia dokonał dookreślenia prawa samostanowienia. W akcie tym czytamy, że pod omawianym pojęciem kryje się prawo ludów do niepodległości i do obierania swego systemu politycznego, z zasadą tą łączy się zasada nieinterwencji, a także że istnieje prawo secesji. Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 567 oraz 762 ustalają pewne kryteria odnoszące się do samodzielności państwa Są to: wykonywanie prawie pełnej kontroli nad stosunkami zewnętrznymi i wewnętrznymi, zdolność uzyskania członkostwa w organizacjach międzynarodowych, zdolność wchodzenia w bezpośrednie stosunki z innymi rządami i instytucjami międzynarodowymi i ratyfikowania umów, możliwość dobrowolnego ograniczania suwerenności etc.

Problematyczne natomiast jest, na ile skuteczne takie działania są w rzeczywistości. Najprostsza definicja państwa zakłada, że jest to organizm posiadający określone terytorium, ludność oraz władzę. Światowa polityka kieruje się jednak nieco innymi kryteriami, przedkładając nad inne przesłanki kryterium uznania państwa, a więc wcielając w życie teorię konstytutywną na temat powstania państwa, zakładającą, że jego uznanie jest warunkiem koniecznym nabycia podmiotowości prawnomiędzynarodowej [zob. Antonowicz 2011]. Rezultatem tego są tzw. państwa nieuznawane, które efektywnie sprawują wyłączną jurysdykcję nad określonym terytorium i ludnością, nie ciesząc się przy tym akceptacją na globalnym forum (np. Abchazja, Cypr Północny, Osetia Południowa, Górski Karabach czy Somaliland), jak także kraje, których rządy nie sprawują żadnej realnej władzy nad swym terytorium (*vide* Somalia). Wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie Wysp Alandzkich z 1921 r., który stanowił podwaliny

późniejszej praktyki, ustanowił trzy warunki względem powoływania się na prawo do samostanowienia [Janusz-Pawletta 2006: 98]. Na prawo to powoływać mogą się ludy definiowane według kryterium etnicznego, tj. takie, które są zbiorowością posiadającą świadomość etniczną przejawiającą się poprzez poczucie odrębności od innych. Drugim warunkiem koniecznym do uzasadnionego roszczenia samostanowienia jest naruszanie praw człowieka wobec członków ludu domagającego się secesji przez państwo sprawujące nad nim władzę. Naruszenia te muszą mieć znaczny i trwały charakter i dotyczyć naruszeń praw używania języka, kultury, praw politycznych, okrucieństw wojny czy odmowy przestrzegania praw ekonomicznych. Trzecim warunkiem jest zasada subsydiarności secesji, tzn. że nie mogą istnieć żadne inne oprócz secesji efektywne drogi rozwiązania konfliktu, a dotychczasowe muszą utknąć w martwym punkcie.

W końcu precedensowym orzeczeniem w kwestii secesji i prawa do samostanowienia jest orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 2008 r. w sprawie jednostronnego ogłoszenia niepodległości przez Kosowo. MTS zważył co następuje – w prawie międzynarodowym nie istnieje przepis, który zakazywałaby deklarowania niepodległości, dlatego też MTS nie mógł orzec o niezgodności takiego aktu z prawem, *ergo* nie było ono nielegalne. Przy stosunku głosów 10:4 MTS uznał, że deklaracja parlamentu z Prisztiny nie była nielegalna. Idąc dalej w swej argumentacji, Trybunał stwierdził, że uznanie państwa jest jedynie aktem politycznym i nie stanowi konstytuowanego elementu państwa. W kwestii niezgodności secesji z Rezolucją ONZ nr 1244 z 1999 r., która w pierwszych artykułach stanowiła, że Kosowo jest integralną częścią ówczesnej Jugosławii, niemniej ustanowiło na tym obszarze silny lokalny samorząd autonomiczny, Trybunał stwierdził, że rezolucja nie zabraniała Kosowu oderwania się od Serbii.

3. Sytuacja w Europie

Unia Europejska jako związek 28 państw nie jest tworem jednolitym. Ścierające się koncepcje Europy Ojczyzn i federacyjna nie biorą pod uwagę istniejących w krajach Unii tendencji separatystycznych, które w ostatnich latach przybrały na sile. Szczególna sytuacja w tym względzie panuje w Wielkiej Brytanii w przededniu wyjścia z UE oraz w Hiszpanii, gdzie w nieodległej przyszłości ma odbyć się referendum w Katalonii w sprawie jej secesji – w tych krajach tendencje narodowo-wyzwoleńcze są najsilniejsze. Sytuacja nacjonalizmów w Europie jest skomplikowana – z jednej strony żadna z instytucji europejskich nie przyznaje oficjalnie żadnym grupom prawa do samostanowienia, pozostawiając w tej mierze dużą swobodę działania krajom członkowskim, z drugiej strony UE powinna prowadzić jednolitą politykę wewnętrzną i zewnętrzną. Podstawowe akty normatywne leżące

u podstaw funkcjonowania UE nie odnoszą się wprost do omawianego zagadnienia. Zarówno Karta Praw Podstawowych, jak i Traktat lizboński wspominają jedynie, że Unia szanuje tradycję, kulturę i tożsamość narodową państw członkowskich⁶. Z tego powodu polityka poszczególnych krajów względem różnych separatyzmów jest różna. Jak się słusznie wskazuje, praktyka międzynarodowa w odniesieniu do samostanowienia narodów jest silnie zdyferencjonowana i niekonsekwentna. Wynika to z faktu, że na etapie tworzenia się państwowości i jej uznania kraje kierują się przede wszystkim kryteriami politycznymi, a nie prawnymi [Żbikowski 2015: 251]. W obecnej sytuacji Europa dodatkowo zmagą się z takimi zjawiskami, jak rosnąca fala uchodźców czy zagrożenie terrorystyczne, co wzmacnia pogląd, że politycy „tworząc Unię, nie dostrzegli tego, jak ważne są narody oraz zdrowy patriotyzm” [Kokot 2016].

Poza Katalonią i Szkocją tendencje separatystyczne bardziej lub mniej widoczne są także w północnych Włoszech (Padania), Niemczech (Bawaria), Belgii (konflikt między Flandrią a Walonią), na Korsyce oraz w Szwecji (Wyspy Alandzkie). Źródłem wzmacniających się nacjonalizmów w ostatnich latach jest kryzys gospodarczy. W większości przypadków regiony te bowiem stanowią bogatszą część kraju, która w związku z kryzysem silniej odczuwa odpływ pieniędzy do biedniejszych części państwa. Niechęć do „dzielenia się” wypracowanymi środkami, odmienności językowe i kulturowe oraz zaszłości historyczne sprawiają, że w ostatnich latach w wielu wyborach regionalnych w tych częściach Europy do władzy doszły partie mające za cel zwiększenie wewnętrznej autonomii bądź secesję [Kłoszewski 2012]. Sukces, jaki w tej mierze odniosła Szkocka Partia Narodowa, mimo przegranego referendum niepodległościowego, stanowi wzór do naśladowania dla innych europejskich separatyzmów. Wynik głosowania z 2014 r. bowiem nie stanowi definitywnego zakończenia szkockiej drogi niepodległościowej, szczególnie, że w 2015 r. SNP wygrało wybory parlamentarne do Izby Gmin z miażdżącą przewagą nad Partią Pracy i Partią Konserwatywną (zdobywając 53 mandaty na 56 okręgów Szkocji) [Były premier Szkocji 2015]. W lokalnych wyborach w 2016 r. SNP zdobyła 63 mandaty na 129.

3.1. Kwestia brytyjska

Przykład szkocki jest również ciekawy z innego powodu, a mianowicie ze względu na mające miejsce w czerwcu 2016 r. referendum w sprawie wyjścia

⁶ Zob. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569; Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326/391 z 26.10.2012.

Wielkiej Brytanii z UE. Szkocja, gdzie euroentuzjastów jest znacznie więcej niż w pozostałej części Zjednoczonego Królestwa, miała istotny wpływ na wynik tego głosowania. Mimo wyraźnego rozdzwieku między Anglią a Szkocją oraz Londynem, zwyciężyła wizja brytyjskiego izolacjonizmu, co skutkuje tym, że w Szkocji wzrosły jeszcze bardziej tendencje separatystyczne. W takiej sytuacji niemal pewne wydaje się ponowne referendum w sprawie secesji Szkocji, co zapowiada premier tego kraju Nicola Sturgeon [Szkoci chcą zostać 2015]. Niepewna jednak wydaje się kwestia członkostwa Szkocji w strukturach UE – zarówno w sytuacji ogłoszenia niepodległości w czasie, gdy Wielka Brytania pozostawałaby jeszcze w unijnych strukturach, jak i po ewentualnym ich opuszczeniu przez Wyspy. Prawo unijne bowiem nie normuje takiej sytuacji, w której część składowa państwa członkowskiego ogłasza secesję. Stwarza to sytuację, w której każda ze stron przedstawia swoje argumenty na zwalczenie stanowiska oponenta. Zwolennicy secesji głoszą, że warunki członkostwa Edynburga w UE negocjowane byłyby z pozycji kraju członkowskiego, ponieważ samo wyjście ze Zjednoczonego Królestwa nie oznacza automatycznie wyjścia z Unii, tym bardziej, że Szkocja wypełnia kryteria członkostwa (tzw. kryteria kopenhaskie) oraz że przez wiele lat prawo unijne zostało wkomponowane w prawo szkockie. Londyn twierdzi jednak, że Szkocja musiałaby najpierw ubiegać się o członkostwo w Unii Europejskiej, tak jak każdy aspirujący do niej kraj, a także przyjąć euro i wstąpić do Strefy Schengen, co wymiennie utrudniłoby kontakty z Wielką Brytanią pozostającą poza tymi strukturami [Sobiepanek, Ławrynowicz 2014].

Kwestia członkostwa niepodległej Szkocji w UE jest kluczowa z punktu widzenia SNP. Członkostwo w Unii jest przez Szkotów diametralnie odmiennie oceniane aniżeli przez innych przedstawicieli europejskich nurtów nacjonalistycznych, którzy Brukselę postrzegają jako organizację ograniczającą suwerenność ich państwa. Po pierwsze, obecne znaczenie Szkocji w UE jest znikome, co wiąże się z małym wpływem regionów na politykę unijną. Niepodległość daje dużo większy wpływ na politykę unijną poprzez przedstawicieli w centralnych instytucjach unijnych. Po drugie, przy założeniu, że Londyn pozostaje w UE, Unia zapewnia utrzymanie ekonomicznych kontaktów z Anglią bez konieczności podporządkowania się Londynowi, co wiąże się ze swobodą przepływu towarów i usług oraz zwiększa konkurencyjność szkockiej gospodarki [Czapiewski 2011: 264]. Nie jest bowiem do końca przesądzone, czy wynik czerwcowego referendum rzeczywiście oznaczać będzie wyjście Zjednoczonego Królestwa ze struktur unijnych ani w jakim czasie to nastąpi. Kwestią sporną bowiem pozostaje, czy dla zapoczątkowania Brexitu wymagana jest zgoda parlamentu [Brexit bez zgody... 2016]. Mimo że nowy rząd brytyjski jest zdecydowany na przeprowadzenie procedury wyjścia z Unii Europejskiej, będzie to z pewnością proces długotrwały. Regulujący tę kwestię

art. 49a⁷ Traktatu z Lizbony stawia wiele warunków, jakie muszą być spełnione, nim nastąpi wyjście ze struktur unijnych. Fakt, że będzie to precedensowy zabieg, dodatkowo może wpływać na długość jego trwania. W obecnej sytuacji jednak, kiedy Brexit jest przesądzony, argumenty szkockiej SNP za secesją, a w dalszej perspektywie za przystąpieniem do Unii zyskują coraz bardziej na znaczeniu.

3.2. Południe Europy

Mówiąc o rosnących na sile separatyzmach wśród państw Unii Europejskiej, nie sposób nie wspomnieć o tendencjach narodowowyzwoleńczych w Katalonii. Wynik wcześniejszego „próbego” referendum w sprawie niepodległości oraz rezultat partii proniepodległościowych w ostatnich wyborach lokalnych z listopada 2015 r. zdecydowanie pokazują, że w najbliższych latach również ten region może być areną starcia euroentuzjastów z przeciwnikami UE. Kataloński parlament (Parlament de Catalunya) zdominowały partie proniepodległościowe, które w liczącym 135 deputowanych zgromadzeniu zdobyły łącznie 72 mandaty. Kluczowe dla ostatecznej decyzji Katalończyków może być stanowisko Unii Europejskiej w sprawie secesji tego hiszpańskiego regionu. W tej jednak kwestii instytucje unijne milczą. Artykuł 4 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi zaś, że „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”.

⁷ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, art. 49a: „1. Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii. 2. Państwo Członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym Państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 188n ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większość kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. 3. Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, o której mowa w ustępie 2, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu”, Dz. Urz. UE C 306 wydanie polskie z dnia 17 grudnia 2007 r., t. 50.

To swoiste odesłanie do konstytucji krajowych w kwestii ustroju terytorialnego państwa stawia aspiracje katalońskie w niekorzystnym położeniu, albowiem art. 2 Konstytucji Hiszpanii stanowi, że „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 wszystkimi”. Hiszpania mimo podziału terytorialnego na prowincje, które mają prawo łączenia się we wspólnoty autonomiczne ze stosunkowo szerokimi uprawnieniami, jest państwem unitarnym, a co za tym idzie, nie przewiduje możliwości secesji żadnej ze wspólnot. Hiszpański system administracji jest więc przykładem dewolucji, który przejawia się w przekazaniu części uprawnień regionalnym instytucjom podległym władzy centralnej [Heywood 2011: 212]. W tej rzeczywistości prawnej przyjęta przez parlament Katalonii rezolucja w sprawie rozpoczęcia procesu niepodległościowego, w której Barcelona uznaje się za „suwerenny podmiot polityczny i prawny”, została unieważniona przez Trybunał Konstytucyjny Hiszpanii [Hiszpański trybunał... 2015]. Lokalny rząd w Barcelonie wydaje się jednak tym orzeczeniem nie przejmować i jest zdeterminowany przeprowadzić proces secesji do końca, czemu dał wyraz w treści rezolucji, wpisując w niej punkt wzywający rząd Katalonii do zignorowania orzeczenia sądu konstytucyjnego [Kalinowski 2016: 183].

Przy pogłębiających się antagonizmach między stanowiskami rządu centralnego i lokalnego szanse na skuteczne przeprowadzenie procesu niepodległościowego oraz uznanie tej niepodległości na arenie międzynarodowej wydają się nikłe, aczkolwiek niewykluczone. Rozważanych może być kilka scenariuszy [Kalinowski 2016 187]. Z prawnego punktu widzenia dopuszczalne jest referendum w trybie art. 92 Konstytucji Hiszpanii, które musiałoby być autoryzowane przez rząd centralny. Strona katalońska podnosi, że jest dopuszczalne scedowanie tej kompetencji w drodze ustawy na lokalny Generalitat na podstawie art. 150 ust. 2 hiszpańskiej ustawy zasadniczej. Takie rozwiązania wymagają jednak współpracy z rządem centralnym, co oznaczałoby *de facto* wyrażenie przezeń zgody na odłączenie się tego regionu od państwa. Oczywiście jest, że jest to scenariusz czysto hipotetyczny. Dlatego Barcelona przedstawia rozważane środki prawne, które jej zdaniem nie wymagają ani zgody, ani współpracy z Madrytem i pozostają w zgodzie z hiszpańską konstytucją, przez co nie mogłyby być uchylone przez Trybunał Konstytucyjny. Wymienia się wśród nich zorganizowanie konsultacji społecznych czy też stworzenie nowego środka demokracji bezpośredniej na podstawie art. 122 Statutu Wspólnoty Autonomicznej Katalonii, który nie podlegałby jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego.

Co więcej, należy zaznaczyć, że sytuacja niepodległej Katalonii w świetle ewentualnej integracji europejskiej przedstawia się podobnie jak w przypadku Szkocji. Secesja z państwa członkowskiego UE oznaczać będzie konieczność przejścia określonej w art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej procedury akcesyjnej

od początku, co oznacza konieczność jednomyślności państw członkowskich, nie wyłączając oczywiście państwa, z którego nastąpiła secesja.

W tym miejscu poruszyć także trzeba sytuację na Cyprze, który jest członkiem Unii Europejskiej od 2004 r. Choć formalnie akcesja objęła całość państwa, *de facto* północna część wyspy od 1974 r. pozostaje poza władzą rządu, a tym samym poza strukturami unijnymi. Mimo że wszyscy mieszkańcy wyspy są obywatelami UE [Cypr – informacje...], a zatem mają prawo udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego, głosowanie w północnej części wyspy nigdy nie zostało przeprowadzone. Skutkiem takiego stanu rzeczy rząd Cypru w czasie prezydentury tego kraju w Radzie Unii Europejskiej kładł duży nacisk na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE, w szczególności poprzez rozwijanie stosunków z partnerami śródziemnomorskimi [Adamczyk 2013: 43] oraz wspieranie procesów związanych z rozszerzeniem Unii o Turcję, co ma przyczynić się do zażegnania konfliktu i podziału wyspy. Prezydent Cypru wskazywał przy tym, że „Cypr nie pozwoli, aby narodowy problem definiował tę prezydenturę, ale równocześnie nie zgadza się, aby problem cypryjski stanowił zagrożenie dla realizacji prawa oraz obowiązku państwa członkowskiego polegającego na pełnieniu roli przewodniczącego Rady Unii Europejskiej [Adamczyk 2013]”.

Również Włochy są przykładem klasycznego separatyzmu, u którego podstaw leżą konflikty gospodarcze i niechęć do dzielenia się wypracowanym przez siebie kapitałem z biedniejszą częścią kraju. W przypadku Włoch trudno jednak mówić o realizacji zasady samostanowienia narodów, jest to bowiem kraj zarówno unitarny, jak i jednolity etnicznie. Silne jednak tendencje nacjonalistyczne występują na północy kraju za sprawą działającej od 1991 r. Ligi Północnej dla Niepodległości Padanii. Pierwszymi postulatami Ligi Północnej była reforma finansów Włoch, która miałaby przybrać formę federalizmu fiskalnego, co zapewniałoby, że kapitał pochodzący z północy nie służyłby utrzymaniu południowych regionów Włoch [Łętocha 2015: 39]. W istocie rzeczy sprowadzałoby się to do konieczności wypracowania dwóch osobnych budżetów dla kraju, co z uwagi na rolę i znaczenie budżetu w funkcjonowaniu państwa oznaczałoby *de facto* istnienie dwóch krajów związkowych w ramach nieformalnej federacji Włoch. Z biegiem jednak czasu, żądania Ligi Północnej zostały ukierunkowane na pełną niepodległość Padanii.

3.3. Kwestia belgijska

Konflikt tłący się od lat w Belgii jest zdecydowanie konfliktem, u podstaw którego leżą sprzeczne interesy dwóch nacji. Belgia jest państwem federacyjnym, składającym się z trzech regionów autonomicznych wyposażonych w lokalną władzę ustawodawczą i wykonawczą. Regionami tymi są Flandria, Walonia oraz Region

Stołeczny Brukseli. Konflikt podkreśla także równoległe funkcjonowanie podziału na wspólnoty językowe – francuską, flamandzką i niemockojęzyczną. Odmienności między poszczególnymi regionami dotyczą prawie każdej dziedziny życia – w Walonii i Flandrii funkcjonują odrębne szkoły, prasa i telewizja. W kompetencjach rządu centralnego pozostało jedynie prowadzenie polityki zagranicznej, obronność, finanse, sądownictwo i polityka socjalna [Kulińska 2001: 55]. O istniejącym konflikcie i jego napięciu świadczy najdłuższy kryzys rządowy w Belgii, która w latach 2010-2011 przez 535 dni nie miała rządu [535 dni bez rządu... 2011] z powodu braku konsensusu między partiami flamandzkimi a walońskimi. Funkcjonowanie państwa belgijskiego ma pierwszorzędne znaczenie zarówno dla Unii Europejskiej, jak i NATO, ze względu na fakt, że w Brukseli siedzibę mają ważne instytucje obu tych organizacji. Zasadniczym problemem jest także to, na jakich zasadach niepodległa Flandria i Walonia funkcjonowałyby w Unii. Rozpad Belgii byłby przypadkiem tzw. upadku państwa, na gruzach którego powstają niepodległe byty państwowe – Belgia jako taka przestałaby istnieć. W tej sytuacji bezprecedensowy byłby fakt, że unijne instytucje mogłyby mieć siedzibę w państwie, które *de iure* do UE nie należałoby.

4. Wnioski

Obecny kryzys Unii Europejskiej poważnie zagraża ideom, które legły u podstaw powołania jej do życia. Szczególnie widoczny jest rozdzźwięk między koncepcją Europy Ojczyzn a postulatami narodów europejskich do partycypacji w tym projekcie i uczestnictwa w nim na równych prawach. W świetle zasady prawa do samostanowienia ważna jest odpowiedź na pytanie, czy w kwestii niepodległości decydujące zdanie powinny mieć podmioty zewnętrzne w stosunku do zainteresowanego. Bez wątplenia statuujące Unię Europejską przepisy oraz funkcjonujące na ich gruncie instytucje unijne nie sprzyjają procesom kształtowania się nowych państw narodowych. Znamienny w tym miejscu i w tym czasie jest fakt, że wydarzenia te mają miejsce w obrębie dojrzałych demokracji zachodnich, które jako pierwsze urzeczywistniały zasady humanitaryzmu i praw człowieka. Spajające do tej pory więzy między władzą centralną a lokalnymi ośrodkami przechodziły różne koleje losu. Po okresie dominacji i bezwzględnego centralizmu, który miał miejsce chociażby w odniesieniu do Szkocji i Katalonii, obecny etap zwiększania autonomii jest odpowiedzią na rosnące aspiracje i wolę decydowania o sobie regionów. Proces ten doprowadził do sytuacji, w której kolejnym krokiem wydaje się proces samostanowienia tych nacji w pełnym zakresie. Będący bowiem próbą zadośćuczynienia żądaniom regionów i rozładowania napięć społecznych proces przekazywania kompetencji poszczególnym regionom pozwolił w pewnej mierze

„sprawdzić się” lokalnym władzom w sprawowaniu rządów, co umacnia przekonanie zwolenników niepodległości, że nowe państwo mimo niewielkich rozmiarów funkcjonowałoby dobrze, a niepodległość nie oznaczałaby kryzysu gospodarczego. Niewątpliwie proces ten jest jednym z istotniejszych wyzwań, przed którymi obecnie staje Unia Europejska.

Literatura

- Adamczyk A., 2013, Prezydencja cypryjska w kontekście stosunków między UE i Turcją, *Studia Europejskie*, nr 2: 33-54.
- Antonowicz L., 2011, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Bieżanek J., Symonides R., 2005, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Bobrowski K., 2015, Prawo do samostanowienia narodów w prawie międzynarodowym – aktualna wykładnia, *Krytyka Prawa*, t. 7: 23-49.
- Brexit bez zgody parlamentu?*, 2016, <http://wiadomosci.onet.pl/wielka-brytania-i-irlandia/brexit-bez-zgody-parlamentu/x3q9bg> [dostęp: 10.09.2016].
- Były premier Szkocji: drugie referendum niepodległościowe nieuniknione*, 2015, www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/alex-salmond-drugie-referendum-niepodleglosciowe-nieuniknione,563513.html [dostęp: 10.06.2016].
- Cypr – informacje ogólne*, http://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/cyprus_pl [dostęp: 10.06.2016].
- Czapiewski T., 2011, *Kształtowanie się systemu politycznego Szkocji*, Szczecin: Wydawnictwo.
- Heywood A., 2011, *Politologia*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hiszpański trybunał konstytucyjny unieważnił katalońską rezolucję ws. niepodległości, *Gazeta Wyborcza*, 2.12.2015, <http://wyborcza.pl/1,75399,19283905,hiszpanski-trybunal-konstytucyjny-uniewaznil-katalonska-rezolucje.html?disableRedirects=true> [dostęp: 10.09.2016].
- Janusz-Pawletta B., 2006, Separatystyczne dążenia Naddniestrza, Abchazji i Osetii Południowej a prawo międzynarodowe, *Bezpieczeństwo Narodowe*, nr 2: 95-109.
- Kalinowski Ł., 2016, Prawne aspekty secesji Katalonii, *Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ*, nr 3: 182-198, www.tbsp.wpia.uj.edu.pl/documents/4137545/134032088/14.+Kalinowski_3_2016.pdf/2a125f2b-13f5-4d15-bbc8-6b678cc26087 [dostęp: 10.09.2016].
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326/391 z 26.10.2012.
- Kłoszewski J., 2012, *Małe jest piękne, ale lepiej żyje się w grupie – kryzys gospodarczy a separatyzm w UE*, www.psz.pl/120-unia-europejska/male-jest-piekne-ale-lepiej-zyje-sie-w-grupie-kryzys-gospodarczy-a-separatyzm-w-ue [dostęp: 4.06.2016].
- Kokot M., 2016, Nacjonalizm w Europie, *Gazeta Wyborcza*, 2.07.2016, <http://wyborcza.pl/magazyn/1,124059,20338387,nacjonalizm-w-europie.html> [dostęp: 10.09.2016].
- Kulińska L., 2001, Konflikty i punkty zapalne w Europie, w: R. Borkowski (red.), *Konflikty współczesnego świata*, Kraków: Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne: 52-68.
- Lenin W., 1914, *O prawie narodów do samostanowienia*, www.marxists.org/polski/lenin/1914/prawonar [dostęp: 10.0.2016].
- Łętocha R., 2015, *Tendencje separatystyczne w Europie Zachodniej*, w: A. Bartuś (red.), *Granice wolności*, Oświęcim: Miasto Oświęcim, 33-41.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

Pakt Ligi Narodów, Dz.U. 1920, nr 35, poz. 200.

Sobiepanek K., Ławrynowicz S., 2014, *Niepodległa Szkocja poza UE?*, www.psz.pl/95-unia-europejska/niepodlegla-szkocja-poz-ue [dostęp: 4.06.2016].

Szkoci chcą zostać w UE. Grożą Cameronowi ponownym referendum z 2 czerwca 2015 r., 2015, www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/szkoci-chca-zostac-w-ue-groza-cameronowi-ponownym-referendum,547995.html [dostęp: 13.09.2016].

Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r., Dz. U. 1920, nr 35, poz. 200.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569.

Wiśniewski L., 2012, Komentarz do art. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, w: R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer: 21-34.

Żbikowski W., 2015, Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym, *Zeszyty Studenckie Kół Naukowych WPiA UAM*, nr 5: 237-256.

535 dni bez rządu – koniec bicia rekordu w Belgii, *Newsweek*, 1.12.2011, www.newsweek.pl/swiat/535-dni-bez-rzadu---koniec-bicia-rekordu-w-belgii,85075,1,1.html [dostęp: 10.09.2016].

The Right to Self-Determination for Nations in Light of European Integration

Summary. The article raises the question of the relationship between one of the fundamental principles of international law and the foundations of the European Union, as well as, regulations constituted by its authorities. The right to the self-determination of peoples is one of the basic institutions of international law. The article addresses the question of the legitimacy raised by various European nation demands for self-determination and the issue of creating a new state within an existing member state of the European Union.

Keywords: European Union, separatism, nationalism, the right to self-determination