

Kurdistán a Katalánsko jako dva nové státy? Dilema mezi svrchovaností a právem na sebeurčení

V průběhu posledních týdnů se odehrála dvě referenda, jedno ve španělském Katalánsku, druhé v Iráku na území tamních Kurdů, obě s velice ambiciózním cílem – secesí vytvořit nový stát. Tato analýza se zabývá aspekty mezinárodního práva, na kterých podobné události staví, a případnými důsledky těchto situací v kontrastu s nynějšími právně politickými okolnostmi

29. října 2017

Je možné vytvořit nový stát?

Ustanovené normy mezinárodního práva nijak neupravují otázku vytváření států. Pouze specifikují kritéria, jejichž naplněním nabývá určitá entita svrchovanosti, tedy získává status státu. Tato kritéria byla zakotvena v Montevidejské konvenci v roce 1933, mezinárodní úmluvě, která je dnes považována za odraz zvykového práva, jež bylo ustanoveno během dekolonizační éry. Těmito kritérii jsou území, populace, vláda a schopnost udržovat vztahy s ostatními státy.

U každé nové entity usilující o vytvoření samostatného státu je potřebné zkoumat tato kritéria. Ve většině případů se mohou zdát naplněna, avšak důkladnější právní analýza obvykle dochází ke znepokojujícím výsledkům, často už v případě kritéria prvního – území. Vzhledem k tomu, že veškeré dostupné území je již „zabráno“ existujícími státy a nový stát samozřejmě nemůže být vytvořen z ničeho. To v důsledku obvykle vede ke kolizi s již existujícím státem a jeho svrchovaností, což není problém, nad kterým by se dalo jednoduše mávnout rukou, jelikož svrchovanost je základním principem současného mezinárodního práva.

Jedním z nejpoblárnějších argumentů spojených s otázkou nových států je počet států uznávajících tuto novou entitu. Je třeba zdůraznit, že zatímco uznání státem je důležitý faktor a může sloužit jako důkaz, že ona nová entita je schopna se angažovat v mezinárodních vztazích, počet států uznávajících danou entitu není ustavujícím prvkem sám o sobě. Akt uznání primárně nepojednává ani tak o dané entitě, jako o státu, jenž jej (ne)vydává. Zde se hovoří o tom, jaký má daný stát názor na nárokovaný status dané entity (což může být v rozporu s výše zmíněnými právními kritérii) a jaké budou jeho právní závazky vzhledem k té entitě. Například stát, který odmítne uznat státotvorný nárok určité entity, nebude považovat žádné dokumenty vydané institucemi dané entity za oficiální. Takový stát pak odmítne uznávat i oficiální status jakýchkoliv zástupců oné entity.

Rozkol mezi základními hodnotami

Jak již bylo zmíněno, jedním ze základních principů současného mezinárodního právního uspořádání je svrchovanost států, která, mimo jiné, předjímá neporušitelnost státního území a jeho hranic. Zároveň se však také vyvinulo a etablovalo právo lidu na sebeurčení, které dává jeho nositelům právo si určit takový politický status, jaký oni sami uznají za vhodný, včetně možnosti vytvořit vlastní stát. Původní interpretace tohoto práva na tento institut nahlížela jako na právní nástroj pro boj proti kolonialismu. Později se jeho výklad rozšířil o další, nezřídka kdy politicky motivované prvky, jako například právo vzdorovat diktátorům, rasové segregaci, opresivním režimům či okupujícím mocnostem. Po té, co byly tyto nové prvky zakomponovány do mezinárodních smluv (např. úmluvy Spojených národů o lidských právech z roku 1966, do dodatkového protokolu I z roku 1977 k Ženevské konvenci z roku 1949 upravující válečné zákony či několika protiteroristických úmluv OSN), způsobily rozkoly hned v několika sférách mezinárodního práva. Tyto nesrovnalosti byly zapříčiněny především tím, že nově kodifikované výklady práva na sebeurčení, popsané výše, začaly být využívány k ospravedlňování činů, které by jinak byly kvalifikovány jako protiprávní. Například poskytování právní ochrany pro akt braní rukojmích bylo právně prezentováno nikoliv jako braní rukojmích, ale jako legitimní akt braní zajatců v probíhajícím konfliktu proti „zahraniční okupaci“.

Původní výklad nezpůsoboval v praxi žádné rozkoly. Legitimní cíle antiglobalizačních hnutí byly stavěny před svrchovanost koloniálních mocností. Avšak chce-li se podmnožina populace odtrhnout od svého suveréna v dnešní době, rozkol se stává nevyhnutelným. Právní vakuum pak bývá obvykle vyplněno politickými činy a interpretacemi zrcadlícími nikoliv právní srozumitelnost, ale subjektivní nároky dané podmnožiny. Situace se dále komplikuje, pokud nové výklady principu svrchovanosti jsou odtrženy od původního historického kontextu období kolonialismu.

Mezinárodní právo bývá ve vztahu k jednostranné secesi či proklamaci nezávislosti často nejednoznačné. Neobsahuje totiž žádné normy, které se explicitně zabývají problematikou, kdy jsou takovéto jednostranné akty přípustitelné. Tento nedostatek ovšem není překvapující, jelikož podstata mezinárodního práva spočívá v konsenzu mezi jednotlivými státy, jež budou vždy považovat otázku separatismu za svou interní záležitost, kterou za přípustnou, z pochopitelného důvodu zachování své integrity, považovat nebudou. V důsledku tedy neexistuje žádné mezinárodně uznávané právo na secesi, což v určitých případech nechává otázku (ne)zákonitosti tohoto práva otevřenou.

Referendum o nezávislosti Jižního Súdánu bylo v roce 2011 umožněno především mezinárodně sjednanou mírovou smlouvou ukončující dlouhotrvající občanskou válku v zemi. Mediace konfliktu na mezinárodní scéně a souhlas centrální vlády, která si byla dobře vědoma možnosti odtržení části svého území, dodaly tomuto referendu legitimitu. Ještě zářnějším příkladem je skotské referendum o nezávislosti z roku 2014, které bylo explicitně posvěceno domácím právním řádem. Díky tomu toto referendum, nehledě na výsledky, nevyvolalo žádné právní rozkoly. Pokud domácí právní uspořádání pamatuje na takovéto okolnosti, mezinárodní právo se pak, za předpokladu, že daná právní kritéria jsou naplněna a při procesu odtržení nedochází k narušování lidských práv, nemusí zabývat (ne)zákonitostí takové secese.

Současné události jsou tomuto nicméně vzdáleny. Ani Španělsko, ani Irák nedaly souhlas ke konání referenda o nezávislosti v Katalánsku, respektive na kurdském území, a logicky tedy ani nepodporují odtržení zmiňovaných území. Bez takového souhlasu a při absenci zákonitosti pramenící z domácího právního řádu se mnozí snaží hledat odpovědi v právu mezinárodním. To však, jak bylo právě představeno, ani v nejmenším neslibuje uspokojivé řešení.

Kosovo není precedens. I když...

Podle mého názoru se „prvotním hříchem“ stal vývoj událostí v Kosovu a přístup mezinárodní komunity k celé situaci. Kosovská deklarace nezávislosti na Srbsku měla silnou politickou podporu Spojených států a mnohých jejich evropských spojenců. Zároveň byla oponována Ruskem, což vyneslo celou situaci do popředí na mezinárodní scéně. Nikterak hlasité argumenty pro legitimitu kosovské nezávislosti se soustředily okolo utlačování a čistek etnických

Albánců, což v důsledku vedlo k vytvoření nového výkladu principu práva na sebeurčení. Navíc Mezinárodní soudní dvůr naneštěstí nebyl příliš proaktivní, co se týče snahy celou situaci zklidnit, v tom smyslu, že ve svém poradenském posudku neposkytl jasnou právní analýzu dané situace. Místo toho Mezinárodní soudní dvůr odkázal tento problém na vnitrostátní právní předpisy, což poskytlo značný prostor státům pro vytvoření jejich vlastních postojů. Tyto okolnosti vyústily v poněkud směšné používání fráze „toto není precedens“, či jiných prohlášení podobného smyslu, v oficiálních deklaracích o uznání mnoha států. Ke dnešnímu dni bylo Kosovo formálně uznáno více než stovkou států, stále není členem OSN, stále nebylo schopno se vypořádat s komplikovanými vztahy se Srbskem a, což je podstatnější, Kosovo se stalo precedents, zatímco jeho samotná situace se stala zamrzlou.

Rusko poté ospravedlňovalo své politické kroky, které vedly k zamrazení podobných (ne)státních situací, ve kterých se Rusko angažovalo (např. v případě snahy o odtržení Jižní Osetie a Abcházie od Gruzie, či na Krymu), poukazováním na okolnosti týkající se právě Kosova. V případě Krymu pak Rusko argumentovalo také tím, že tamní obyvatelstvo údajně samo žádalo o znovu připojení k Ruské federaci, pročež bylo uspořádáno dokonce i referendum v této otázce. Ani v jedné situaci ovšem nebylo vynaloženo žádné úsilí předložit tyto případy nějakému nezávislému, důvěryhodnému orgánu pro řešení sporů, či opírat se o mezinárodní právo.

Používání referenda jako nástroj k sebeurčení?

Referenda jsou důležitými nástroji pro zjišťování veřejného mínění a v mnoha případech i šance veřejnosti se přímo podílet na demokratických procesech prostřednictvím přijímání právně závazných rozhodnutí. Jsou to domácí právní prostředky, které se nedají jednoduše synchronizovat s právem mezinárodním, jelikož to zavazuje státy a instruuje vlády nějakými činy, k nimž se v minulosti zavázaly. Není tedy divu, že mnohé ústavní systémy vylučují referendum jako nástroj pro ovlivňování okolností, ke kterým se daný stát zavázal v nějaké mezinárodní úmluvě. Referenda a jejich výsledky jsou předmětem vnitrostátního práva, a to i v případě, že by jejich výsledky, či pouhá skutečnost jejich konání, mohly potenciálně ovlivnit dění na mezinárodní politické scéně nebo jsou přímo určeny pro tento účel.

Referendum je však také velmi důležitým nástrojem pro politické účely, konkrétně politický nátlak nebo (před-)ospravedlňování politických kroků, jako například vytvoření nového státu. Zdá se, že toto je ve skutečnosti nová role referenda ve vztahu k mezinárodním otázkám. V tomto kontextu však vyvstává otázka, zda referendum má nějaký reálný vliv v mezinárodním právu. Má odpověď zůstává záporná. Nicméně, stále více lidí v současnosti začíná hovořit ve vztahu ke Katalánsku o „demokratickém právu na secesi“, odrážejíce protiargumenty prezentující otázku Krymu s odůvodněním, že referendum na Krymu nebylo spravedlivé ani transparentní. Podle mého názoru je tento argument, navzdory tomu, že není pochyb, že krymské referendum mělo mnoho nedostatků, velice slabý, jelikož jeho výsledek byl pravděpodobně obdobný, i když by ono referendum bylo spravedlivé a svobodné. Tento argument dále neodpovídá na základní otázku, zdali může nástroj vnitrostátního práva, který je z *per definitionem* jednostranným rozhodnutím, mít rozhodovací váhu v právu mezinárodním, které staví na konsenzuálním vztahu mezi státy.

Porovnání kurdské a katalánské situace a jejich možné vývoje

Má kurdský či katalánský lid právo na sebeurčení? Pokud ano, jaké jsou nástroje, které může legitimně využívat k jeho praktikování? Jaké mohou být možné výsledky této praxe?

Nejdůležitější je zdůraznit rozdíly mezi situacemi těchto dvou populací. Kurdové léta žili (a v mnoha ohledech stále žijí) v utiskujících podmínkách. Jako etnická skupina byli v minulosti terčem genocidy režimu Saddáma Husajna. V právním pojetí se v současné době snaží odtrhnout od stejného státu, který proti nim v minulosti používal chemické zbraně. Jejich současná praktická autonomie a nezávislost byla umožněna tím, že v průběhu rozpadu teritoriálního vzniklo jisté vakuum. Za silné podpory mezinárodního společenství, která pramenila z kurdské odhodlanosti bojovat proti tzv. Islámskému státu, bylo toto vakuum vyplněno právě kurdskou entitou. Skutečnost, že nyní se ty samé státy, jež

kurdkou entitu v minulosti podporovaly, obávají možných politických dopadů potencionálního kurdského státu, je sice otázka zásadní, avšak politická a nikoliv právníká.

Žádný z těchto faktorů, ani žádný jim podobných v současné době v Katalánsku neexistuje. Užívající garance lidských práv a svobod pod záštitou mezinárodního práva i Evropského soudního dvora, Katalánci žijí v autonomní oblasti v rámci evropského svrchovaného státu, jenž funguje na principech právního státu a ústavnosti. Tyto premisy platí, i když dojdeme k závěru, že policejní síla použitá proti konání referenda o nezávislosti byla v mnoha aspektech excesivní a pravděpodobně byla porušením lidských práv v obrovském měřítku. Nicméně utváření závěrů na tuto událost je plně v kompetenci španělských vyšetřovatelů a orgánů činných v trestním řízení.

Pozice Kurdů a Katalánců jsou tedy prakticky neporovnatelné. Z mého pohledu katalánská entita by snad mohla uplatnit některé aspekty novějšího výkladu práva na sebeurčení, zatímco Katalánsko si nemůže nárokovat žádný takový aspekt. A co víc, Katalánci nejspíše upadli do pasti levné iluze vytvářené ještě dokonce novější interpretací onoho, už tak dosti problematického, nového výkladu. Zdá se totiž, že nabyli dojmu, že pouhé použití demokratického nástroje pro vyjádření touhy po sebeurčení stačí k obejití substantivních právních základů jejich nároku. Samozřejmě, že toto je bolestivá zkušenost zejména pro západní mocnosti, které po dlouhou dobu ignorovaly zamrzlý problém Kosova, na oko přijímající demokratický ideál jako základ pro secesi, následně dovolující Rusku z něj vytvořit precedens. Nedávné události ve Španělsku pak víří obavy z budoucnosti celé situace. Po jednostranném vyhlášení nezávislosti z 27. října 2017, tedy vytvoření Katalánské republiky, přijala španělská vláda několik opatření k odebrání statusu autonomie katalánskému regionu, tudíž pravděpodobně i trestní řízení proti jednotlivcům zainteresovaných v procesu katalánské nezávislosti. Vzhledem k domácím právním náležitostem Španělska není nemyslitelné, aby tento nárok na nezávislost skončil u domácích soudů. To by pravděpodobně tiše podporovaly evropské státy i obyvatelé Katalánska odporující nezávislosti, jichž je, vzhledem k nízké volební účasti v inkriminovaném referendu o nezávislosti a nedávným pro-jednotným demonstracím konaným po celé „zemi“, značné množství.

Současně je však kurdská otázka nyní viditelně utvářena ochotou tamních čelných představitelů využívat paradigmatu *realpolitiky* pro naplnění jejich cíle – nezávislosti. V tomto ohledu referendum o nezávislosti upevňuje pozici zástupců kurdské entity vztahu k Bagdádu při vzájemných vyjednáváních, při kterých je pro Kurdy ultimativním cílem nezávislost. Referendum je tedy zde použito jako demonstrace demokratického rozhodování spíše než jako nástroj přímého rozhodování. Jeho hlavním cílem pak je vyvrátit kritiku Spojených států a dalších zemí, případně získání jejich podpory. Zdá se, že tato strategie prozatím přinesla pouze omezené výsledky, pokud vůbec nějaké země totiž do této doby nezačaly podporovat ideje kurdského separatismu právě kvůli jejich případným politickým dopadům a svým vlastním zájmům. Právní nejasnost v tomto případě může opět vyústit až k politickému rozhodnutí nechat tuto (ne)státní situaci zamrznout, jelikož je stále diskutabilní, zdali, na rozdíl od Španělska, teritoriální stát má takovou moc a politickou vůli, aby se postavil těmto separatistickým procesům.

Tamás Lattmann
lattmann@iir.cz