

# Katalánsko na rozcestí. Nebo na scestí?

28. října 2017

V pátek 27. října 2017 přikročil parlament autonomního společenství Katalánsko k dlouho očekávanému a velmi obávanému vyhlášení nezávislosti na Španělsku. Učinil tak schválením deklarace o nezávislosti, kterou zveřejnil předseda katalánské autonomní vlády Carles Puigdemont již 10. října, následující dva týdny ale dokument zůstával stranou a sloužil jako nástroj nátlaku na španělskou vládu. Nyní již byl Rubikon překročen a katalánský parlament deklaraci formálně přijal. Stalo se tak velmi těsnou většinou 70 hlasů ve 135-tičlenném orgánu (10 poslanců hlasovalo proti, dva se zdrželi, zbytek se jednání na protest nezúčastnil). Výsledek dobře ukazuje, že významné dělicí čáry v současné době nevedou jen mezi Španělskem a Katalánskem, ale i napříč katalánskou společností samotnou.

Katalánská otázka je velmi komplexní. Má aspekty politické, ekonomické, sociální, historické, kulturní, právní i emocionální. Tato reflexe blíže analyzuje pouze předposlední kategorii, zamýšlí se tedy nad právními aspekty vyhlášení nezávislosti Katalánska. Při čtení reflexe je třeba mít na paměti, že právo (vnitrostátní i mezinárodní) je jen jedním z dílků složité mozaiky, který sice má na výsledný obrázek vliv, sám o sobě jej ale plně neurčuje. V případě Katalánska to platí o to více, že právo mnohé otázky týkající se vzniku nových států a odtržení části státního území nechává úmyslně vágní, aby tak neuzavíralo cestu různě nastaveným politickým dohodám.

## Cesta k vyhlášení nezávislosti Katalánska

Katalánsko vyhlásilo nezávislost prostřednictvím Deklarace (Declaració dels Representants de Catalunya – viz [zde](#)), jež se odvolává na svébytnost katalánského národa a právo tohoto národa na sebeurčení. Nebyl to žádný blesk z čistého nebe, k vyhlášení nezávislosti se schylovalo již několik let, během nichž katalánské orgány postupně přijímaly různé akty vyjadřující silící zájem o samostatnost a v oblasti se pravidelně konaly masové demonstrace na podporu tohoto směřování. Důvody lze spatřovat v silícím sebevědomí Katalánska, které od konce Francova režimu v roce 1975 získalo rozsáhlou autonomii a již zde vyrostlo několik generací lidí, kteří mohou mluvit katalánsky a veřejně se hlásit ke katalánské identitě; i v přesvědčení části katalánské veřejnosti a politické scény, že autonomie poskytovaná oblasti přes svůj značný rozsah onu identitu plně neodráží.

Rozdílnost postojů mezi Madridem a Barcelonou, ale též mezi jednotlivými katalánskými stranami, se ukázala již při přípravě nového zákona o autonomním statutu Katalánska, který v roce 2006 nahradil starší úpravu z roku 1979. Ambiciózní návrh předložený katalánskou vládou narazil na nesouhlas španělských orgánů a katalánské opozice a musel být zmírněn. Ani zmírněná podoba, schválená Katalánci v referendu z června 2006 (74% hlasů pro při relativně nízké volební účasti 49%), ale zcela neuspěla. Ústavní tribunál Španělska, oslovený v této věci mj. poslanci Lidové strany Španělska (tj. stranou současného španělského premiéra Mariana Rajoye), v rozhodnutí z června 2010 (viz [zde](#)) část nového statutu zrušil. Šlo sice jen o několik ustanovení (14 z celkových 223), některá ale měla značný symbolický či praktický význam (posílení postavení katalánštiny, navýšení pravomocí v daňové oblasti, posílení soudní autonomie aj.). Rozhodnutí, byť z pohledu španělského ústavního práva logické, je dodnes vnímáno částí katalánských politiků jako nesprávné a právě jeho vydání se často považuje za symbolický počátek katalánských snah o formální nezávislost.

## Vyhlášení nezávislosti z pohledu vnitrostátního práva

Tyto snahy nyní vyústily ve vyhlášení nezávislosti Katalánska ze dne 27. října 2017. Z právního hlediska je hodnocení vyhlášení poměrně snadné. Akt odporuje vnitrostátní úpravě, včetně Ústavy Španělska (1978) a Autonomního statutu Katalánska (2006). Ústava, schválená v roce 1978 v referendu mj. hlasy 95% obyvatel Katalánska, v článku 2 odkazuje na „nerozdělitelnou jednotu španělského národa, společnou a nedělitelnou vlastí všech Španělů“ a také na „právo národnosti a oblastí /.../ na autonomii“. Z formulace je zřejmé, že Ústava odlišuje národ (= všichni obyvatelé Španělska) a národnosti (= např. Katalánci) a druhým přiznává pouze právo na autonomii uvnitř státu, ne na odtržení a vytvoření státu vlastního. To potvrzuje rovněž Autonomní statut Katalánska, který hned v článku 1 uvádí, že „Katalánsko, jakožto národnost, vykonává svou samosprávu /el seu autogovern/ coby autonomní společenství v souladu s Ústavou a svým Statutem“.

Vyhlášení nezávislosti i jakékoli kroky směřující k tomuto vyhlášení jsou s uvedenou úpravou v rozporu, a není proto divu, že dlouhodobě budí kritické reakce a někdy na své původce přivolají sankce. To poznal předchozí předseda vlády Katalánska, Artur Mas, který byl v březnu 2017 odsouzen k pokutě 36.500 euro a k zákazu výkonu veřejné funkce po dobu dvou let za zorganizování prvního konzultativního referenda o nezávislosti v listopadu 2014 (80% voličů při volební účasti pod 40% se tehdy vyslovilo pro nezávislost). Současné katalánské vedení, které oproti Masově vládě zašlo o krok dále, tj. nejen uspořádalo nelegální referendum dne 1. října 2017 (92% voličů při volební účasti 43% hlasovalo pro nezávislost), ale nezávislost přímo vyhlásilo, může čelit sankcím ještě výrazně tvrdším (za vzpouru hrozí podle trestního zákona odnětí svobody až na 30 let).

Z pohledu vnitrostátního práva tedy má vyhlášení nezávislosti právní důsledky pouze v tom, že své původce vystavuje hrozbě trestního stíhání. Na postavení Katalánska coby autonomního společenství uvnitř Španělska se jím nic nemění.

## Vyhlášení nezávislosti z pohledu mezinárodního práva

Stejný závěr platí, pokud bychom situaci posuzovali z pohledu práva mezinárodního. V debatě o nezávislosti Katalánska poměrně často zaznívá, že katalánský případ je příkladem střetu dvou zásad mezinárodního práva – zásady územní celistvosti, která chrání jednotu existujících států, a zásady sebeurčení národů, jež dovoluje tyto státy rozbít. Tento výklad není správný. Obě zásady se sice skutečně souběžně uplatňují, ke střetu mezi nimi ale nedochází. Důvodem je to, že právo na sebeurčení je v současném mezinárodním právu nastaveno poměrně úzce, a to hned ve dvojitým směru.

Zprvé, právo na sebeurčení svědčí pouze národům, nikoli národnostem. To by se ve světle španělské vnitrostátní úpravy, jež o komunitách uvnitř Španělska, zcela úmyslně, mluví právě jako o národnostech, mohlo zdát problematické. Ve skutečnosti není hranice mezi národem a národností zcela striktní a není pochyb o tom, že komunita čítající několik milionů osob, jež má vlastní jazyk a kulturu, standardnímu pojetí národa odpovídá. V poslední době navíc existuje tendence vykládat termín národ spíše jako společenství lidí, kteří spolu chtějí sdílet stejný osud bez ohledu na to, zda je spojují jazykové, kulturní či jiné vazby. První omezení tedy pro Katalánci nepředstavuje zásadnější problém.

Odlíšná situace existuje, pokud jde o druhé omezení, jež je obsahové povahy. Právo na sebeurčení nerovná se právo na nezávislý stát či právo na odtržení od již existujícího státního celku. Národ se má sebeurčovat – tedy volit si své politické, ekonomické či sociální uspořádání podle vlastní vůle – v rámci celku, jehož je součástí. Jde o tzv. vnitřní sebeurčení, k němuž je skutečně oprávněn každý národ. Mezinárodní právo naopak automaticky neposkytuje všem národům právo na tzv. vnější sebeurčení, tedy možnost rozbít existující stát a vytvořit vedle něho, nebo místo něho, stát(y) nový(é).

Ne že by toto právo vůbec neexistovalo. Je ale vyhrazeno pro extrémní případy, mezi něž se, jak uvedl Mezinárodní soudní dvůr (MSD) v posudku k Jednostrannému vyhlášení nezávislosti Kosova z roku 2010 (viz [zde](#)), nesporně řadí jen

případy obyvatel nesamosprávných území a národů podrobených cizímu útlaku, nadvládě či vykořisťování, což v zásadě obojí zahrnuje obyvatele kolonií a jim podobných území. V posledních letech se vedou diskuse o tom, zda právo na vnější sebeurčení nesvědčí též národům vystaveným hrubému porušování lidských práv (koncept tzv. nápravného odtržení), v této věci ale nepanuje shoda. Ta naopak panuje, pokud jde o všechny další případy, jež nespádají pod některou z uvedených situací. Sem se řadí rovněž Katalánsko, jehož obyvatelé tak z mezinárodněprávního hlediska právem na vnější sebeurčení, tj. na odtržení od Španělska, nedisponují.

Katalánské vyhlášení nezávislosti tedy nemá základ v mezinárodním právu. To ale neznamená, že toto právo porušuje. V již citovaném kosovském posudku dospěl MSD k závěru, že vyhlášení nezávislosti jsou z pohledu mezinárodního práva v zásadě irelevantní, tj. nejsou ani dovolená, ani zakázaná. Odlišná situace existuje pouze tehdy, pokud by vyhlášení provázelo nějaké zásadní porušení klíčových norem mezinárodního práva.

I když se objevily pokusy tvrdit, že tak tomu v případě Katalánska je, protože je dotčena zásada územní celistvosti státu, tento výklad je chybný. Zásada územní celistvosti platí pouze ve vztahu mezi státy, tj. respektovat ji musí, a porušit ji mohou, jedině další státy, ne určitý aktér uvnitř státu. K nedovolenému zásahu do dané zásady, který by měl vliv na legalitu vyhlášení nezávislosti, by tedy došlo jedině tehdy, když by se ve věci, nejspíše vojensky, angažoval na straně Katalánska nějaký cizí stát. Reálný příklad nabízí třeba vývoj na Krymu, kde na straně sil volajících po nezávislosti, resp. po připojení k Ruské federaci vojensky intervenovala, v rozporu s mezinárodním právem, právě Ruská federace.

V Katalánsku k ničemu podobnému nedošlo. Katalánské vyhlášení nezávislosti tak není v rozporu s mezinárodním právem, pouze v tomto právu nemá oporu. Protože ovšem současně nemá oporu ani v právu vnitrostátním, jemuž navíc přímo odporuje, ocitli se ti, kteří k jeho vydání přistoupili, na tenkém ledě. Při obhajobě svého postupu se totiž musejí spoléhat na argumenty mimoprávní – politické, ekonomické, emocionální apod. Argumenty právní využít nemohou, neboť tyto buď nejsou k dispozici (mezinárodní právo), nebo svědčí proti Katalánsku (vnitrostátní právo).

## A jak dále?

Za situace, kterou jsme si popsali, má katalánská reprezentace usilující o nezávislost z právního hlediska tři možnosti.

První je držet se neprávni argumentace a občas, spíše vágně, odkázat na právo na sebeurčení národů či na jiné obecné zásady mezinárodního práva. Tento postup dosud převažoval, jeho nevýhodou je ale právě to, že je z právního hlediska velmi slabý a nepřesvědčivý. A i když, jak bylo zdůrazněno v úvodu, je právo pouze jedním ze střípků katalánské mozaiky, není rozhodně střípkem nedůležitým.

Druhou možností by bylo pokusit se změnit stávající právní stav cestou novelizace Ústavy Španělska (vnitrostátní právo) či redefinicí práva na sebeurčení (mezinárodní právo).

Z Ústavy by především musel zmizet článek 2 odkazující na nedělitelnou jednotu španělského národa. „Ideálně“ – z pohledu stoupenců katalánské nezávislosti – by jej nahradilo ustanovení, které by Španělsko změnilo ve federaci a každé z federativních jednotek, popř. aspoň některým z nich, by přiznávalo právo na odtržení. Takovou úpravu v minulosti obsahovala Ústava Jugoslávie (1974), v současné době se s ní lze setkat třeba v Ústavě Uzbekistánu (1992) ve vztahu k Republice Karakalpakstan. Jde nicméně o řešení, ke kterému se státy uchylují zcela výjimečně a nic nenasvědčuje tomu, že by se Španělsko chtělo vydat touto cestou.

Redefinice práva na sebeurčení je pak „logisticky“ ještě obtížnější, protože by vyžadovala souhlas nejen Španělska, ale i podstatné části ostatních států coby tvůrců mezinárodního práva. Katalánsko určité náznaky snahy postupovat tímto způsobem projevilo, když se po roce 2010 začalo na místo práva na sebeurčení odvolávat na tzv. právo rozhodnout (dret a decidir). Mělo by se jednat o moderní podobu práva na sebeurčení, která by se neodvozovala od kolektivního práva národa jakožto určité kulturně-politické jednotky, ale od individuálního práva jednotlivců demokraticky si zvolit

formu vlády a typ státního uspořádání, které jim nejlépe vyhovuje. Katalánská vláda na tzv. právo rozhodnout občas odkazovala, reálně s ním ale moc nepracovala a vyhlášení nezávislosti již opět mluví jen o tradičním právu na sebeurčení. To naznačuje, že daný postup nebyl shledán příliš slibným.

Třetí, z politického i lidského pohledu zcela nežádoucí možností, by bylo vyeskalovat situaci natolik, aby španělská vláda ztratila nervy a začala jednat neuváženě. To se do jisté míry „povedlo“ v průběhu říjnového referenda, kdy Madrid reagoval nepřiměřeným nasazením policejních složek. Pokud by se tento scénář opakoval, resp. pokud by španělské orgány začaly proti katalánskému obyvatelstvu používat ještě radikálnější nástroje (rozhánění demonstrací, hromadné zatýkání, omezování základních práv a svobod aj.), mohl by vývoj dospět až do bodu, kdy by se katalánská reprezentace mohla zkusit dovolat se práva na tzv. nápravné odtržení. Ačkoli je existence tohoto práva velice sporná, v nedávné minulosti se o něj již jedna entita, Kosovo, úspěšně opřela. Katalánsko by se jistě pokusilo tuto cestu vyzkoušet rovněž. A jestliže by Madrid zašel příliš daleko, nelze zcela vyloučit, že by mohla i uspět.

Španělsko si je tohoto rizika, i ve světle mezinárodních reakcí na události z 1. října, nesporně dobře vědomo. Také proto si nyní počíná velmi opatrně a volí opatření striktně v mezích daných právním řádem. To je případ aktivace článku 155 Ústavy, která umožňuje španělské vládě v případě, *kdy „některé autonomní společenství neplní povinnosti vyplývající z Ústavy či jiných zákonů, nebo jedná jiným způsobem, jenž závažně poškozuje obecný zájem Španělska“*, se souhlasem většiny Senátu *„přijmout opatření nezbytná k tomu, aby dané společenství k plnění oněch povinností donutila, nebo aby ochránila výše zmíněný obecný zájem Španělska“*.

Španělský senát dal k aktivaci článku 155 většinou 214 ku 47 hlasům souhlas několik hodin po vyhlášení nezávislosti. Vláda premiéra Rajoye vzápětí ustanovení využila a na jeho základě sesadila katalánskou vládu Carlese Puigdemonta, odvolala některé další katalánské představitele, včetně šéfa policie, rozpustila katalánský parlament a vypsala nové volby do něho na 21. prosince 2017. V mezidobí by měl zemi spravovat zvláštní orgán vytvořený v Madridu, v jehož řadách jistě zasednou také mnozí Katalánci.

Mezi těmi, jak ukázaly demonstrace proti politice premiéra Puigdemonta či rezignace v rámci jeho vlády, je stále značné množství stoupenců zachování jednotného Španělska. Jejich úkolem nyní bude, vedle zklidnění situace v regionu, získat na svou stranu většinu obyvatel Katalánska tak, aby prosincové volby umožnily vznik nové, silné a neseperatisticky orientované katalánské vlády. Pokud se to nepodaří, zůstane sice Madrid právně silnější stranou, ustanovení o nerozdělitelné jednotě španělského národa bude ale nejspíše stále více působit jako mrtvá, či aspoň pomalu umírající, litera.

**Veronika Bílková**

*bilkova@iir.cz*