



NOVA  
UNIVERZA

**DIGNITAS**

**Revija za človekove pravice**

**Slovenian journal of human rights**

**ISSN 1408-9653**

Katalonija na predvečer referendumu o neodvisnosti – v iskanju političnih garancij

Carles Boix

**Article information:**

To cite this document:

Boix, C. (2017). Katalonija na predvečer referendumu o neodvisnosti – v iskanju političnih garancij, Dignitas, št. 75/76, str. 15-28.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/75/76-3>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: [publishing@nova-uni.si](mailto:publishing@nova-uni.si)

**For Authors:**

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on [publishing@nova-uni.si](mailto:publishing@nova-uni.si) for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA  
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE  
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA  
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA  
FAKULTETA



NOVA  
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE  
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

# Katalonija na predvečer referendumu o neodvisnosti – v iskanju političnih garancij<sup>1</sup>

*Carles Boix*

Ideja moderne nacije – poudarjam pridevnik »moderna«, saj so nacionalna čustva zelo verjetno mnogo starejša od sodobnih narodov, kot se lahko prepriča vsakdo, ki prebere Machiavellijev poziv k združenju Italije v zadnjem poglavju *Vladarja*, Periklejev pogrebni govor v Tukididovi *Zgodovini* ali se spomni, kako Stara zaveza pojmuje Izrael – se je rodila s francosko revolucijo. Tedaj se je izkristaliziralo pojmovanje nacije kot skupnosti enakopravnih državljanov, združenih pod krovom racionalne uprave in institucionalnega okvira, ki onemogoča, da bi država padla pod trajno nadoblast enega dela prebivalstva ali enega izmed ozemelj, ki tvorijo nacionalno celoto.

V naslednjem stoletju je moderna nacija prevzela veliko različnih oblik (tu me zanimajo politične in institucionalne forme, ob strani puščam kulturne vidike narodnosti): od francoske oziroma »jakobinske« nacije, za katero je značilna absolutna uniformiranost, do švicarskega kantonskega modela, kjer zvezna država občinam še vedno prepušča tako pomembne odločitve, kot je podeljevanje državljanstev.

V Švici je bilo oblikovanje sodobne nacije razmeroma preprosto. Državlјanska vojna leta 1848 ni bila krvava: po najbolj verodostojnih podatkih naj bi povzročila vsega tri smrtne žrtve, končala pa se je s sporazumom, ki je znotraj konfederalne ureditve priznal močno avtonomijo kantonom, državlјanom zagotovil svobodo veroizpovedi in uzakonil jezikovno enakopravnost tako na zvezni kot lokalni ravni. V Franciji je bil proces oblikovanja moderne nacije veliko bolj zapleten in težaven. Kot je odlično opisal zgodovinar Eugen Weber v knjigi *Peasants into Frenchmen*, je do jezikov-

<sup>1</sup> Prispevek je bil prvič objavljen v 28. številki revije Razpotja. Uredništvo Dignitasa se iskreno zahvaljuje uredništvu revije Razpotja za soglasje za ponovno objavo prispevka. Prispevek je prevedel Luka Lisjak Gabrijelčič.

nega poenotenja Francije prišlo šele po prvi svetovni vojni. Kljub temu se je, v dobrem in slabem, proces nacionalne izgradnje dovršil uspešno. V Španiji pa je nacionalna revolucija doživela polom. Izgradnja nacije je ostala nedokončana. Danes, več kot dve stoletji po francoski revoluciji in njenih odmevih na Iberskem polotoku, Španija ni dosegla heglovskega konca zgodovine: nacionalne skupnosti brez razpok pod oblastjo države, ki ji vsi njeni državljani priznavajo legitimnost.

## Nemočen center, šibka periferija

Skozi celotno 19. stoletje, od znamenite skupščine v Cádiz, ki se je leta 1812 zbrala v andaluzijskem pristaniškem mestecu, da bi postavila temelje sodobni nacionalni državi, in se s tem vpisala v nacionalistično mitologijo španskih domoljubov, do kubanske krize, ki se je iztekla v dokončno uničenje španskega kolonialnega imperija leta 1898, so Katalonci in Španci iskali načine, kako bi artikulirali svojo narodno identiteto in nacionalne interese v napetem medsebojnem dialogu. Neuspešno.

Katalonija bi lahko postala španska na francoski način: lahko bi se utopila v jezikovni uniformiranosti in se zadovoljila s folklorizirano krajevno identiteto, kakršno lahko opazujemo v katalonskih vaseh na severni strani Pirenejev. Lahko bi postala španska na švicarski način: srečno integrirana v razsrediščeno federacijo, s katalonščino kot uradnim jezikom na deželni in zvezni ravni ter polnim priznanjem katalonskega civilnega prava, kakor je konec 19. stoletja terjala katalonska desnica okoli časnika *Diario de Barcelona*. Ali pa kot del kantonsko urejene Španije, z občinami kot glavnimi nosilci oblasti, kot je v 19. stoletju sanjala republikanska levica Pija i Margalla, za njo pa anarhizem katalonskih obrtnikov, ki se je se zatekal v nerazumljive politične koncepte, da bi se izognil pojmu nacije, ki je bil v domeni reakcionarnih karlistov in španske klerikalne desnice.

Kastiljsko-andaluzijske elite, ki so obvladovale Španijo od 16. stoletja dalje, v sporu glede oblike nacionalne države niso uspele vsiliti francoske rešitve. Medtem ko je Francija svojemu jugu ponudila enakopravno obravnavo pod pogojem, da se je odrekel lastnemu zgodovinskemu spominu in jezikovnemu značaju, je liberalna revolucija v Španiji spodletela. Ker gola vojaška sila nikoli ne zadostuje za oblikovanje skupnega nacionalnega občutja, se je

industrializirana Katalonija, ki se je ozirala po zahodnih zgledih, skozi 19. stoletje čutila vse bolj neudobno znotraj polfevdalne in avtokratske Španije. Ni pa imela dovolj moči, da bi drugim delom države vsilila švicarsko rešitev. Italijo sta združila Turin in Milan, ker papeški Rim polotoku nikoli ni ponudil »imperialnega« projekta. Barcelona, prestolnica demografsko šibke dežele, ni zmogla zamenjati reakcionarnih in neliberalnih španskih elit in prevzeti nadzora nad državo, čeprav ji je bilo, kot največji in gospodarsko najmočnejši metropoli polotoka ter kulturnemu središču obeh najštevilčnejših jezikov v državi, to skoraj usojeno. Njena osamljenost ji je onemogočila, da bi vzpostavila večnarodno in demokratično državo ali vsaj takšno ureditev, v kateri bi lahko vladala skupaj z ostalimi elitami polotoka, ne da bila podvržena vsakovrstnim omejitvam.

Nekateri vidijo v propadu prve republike leta 1874 konec projekta celovite reforme španske države s strani katalonskih elit. Gre za privlačno tezo, ki pa je ne moremo potrditi v celoti. Kar lahko zagotovo rečemo, je, da so se do začetka 20. stoletja katalonske stranke in tako imenovana »generacija 1901« odpovedale preobrazbi španske države. Natančneje, Katalonci do nje niso več pristopali kot »španski domoljubi«, temveč s pozicije specifične deželne identitete, ki je polagoma prehajala v nacionalno (vsaj do konca prve svetovne vojne je kljub vse močnejšemu »separatizmu« močna katalonska regionalna zavest ostala vezana na »špansko nacijo« kot sestavni del lastne identitete). Ko so se enkrat odpovedale španskemu projektu, so se katalonske elite odločile svoje napore posvetiti zaščiti lastne kulturne in nacionalne posebnosti, pri čemer so trčile v interese duhovno in jezikovno poenotene Španije, ki se je po dokončni izgubi kolonialnega imperija leta 1898 začela prebujati iz kulturne in družbene otopelosti.

## Dialektika hlapca in gospodarja

Dvojna zgodovinska nemoč kastiljskega središča in katalonske periferije, da bi državi vsilile svojo vizijo, je privedel do vznika skupka nesrečnih dežel na Iberskem polotoku. Pod dežnikom centralistične ureditve po francoskem oziroma, bolje rečeno, italijanskem zgledu se je skrival konglomerat dežel z vse bolj raznorodno narodno identiteto in neskladnimi političnimi projekti, ki ga je filozof Ortega y Gasset povzel v sloviti domislici »brezhrbtenič-

na Španija«. Pravim »nesrečni skupek«, saj te dežele niso sobivale na podlagi minimalno bratskih vezi, temveč v neenakem odnosu med večino, ki se je sprijaznila s konceptom unitarne Španije, manjšino (Katalonijo), ki se je borila, da bi preživela kot kulturna in politična nacija, in priveskom (baskovske dežele), razpetim med oblikami upornega partikularizma, preveč nestanovitnega, da bi združil družbo okoli alternativnega nacionalnega projekta, a dovolj močnega, da je onemogočal prevlado španske identitete na svojem območju.

Kot opozarja Hegel v svoji *Fenomelogiji duha* (poglavje 4, razdelek A), je razmerje med neenakimi oziroma, natančneje, med nadvlado in podrejenostjo vedno nesrečno za obe strani. Za podrejenega je nesrečno, ker se mora ukloniti potrebam nadrejenega in ravnati ob stalnem zavedanju, da ga nadrejeni ignorira oziroma ga uporablja kot sredstvo za dosego svojih ciljev. Če hoče preživeti, se mora naučiti strateškega jadrnanja: molčati, ko protesti poslabšajo njegov položaj, izkoristiti krize, nezadostnosti in razpoke v večini, da doseže izboljšanje svojih pozicij. Ob tem ve, da ga bo zaradi takšnega ravnanja nadrejeni vedno sumil nelojalnosti in bo njegovo taktično ravnanje vselej interpretiral kot »dvoličnost«, kot golo kupčkanje, malenkostno trgovsko miselnost, značilno za ljudi, ki se obračajo po vetru. Zato bo vedno predmet prezira.

Toda takšno razmerje je enako nesrečno za nadrejenega, saj nikoli ne privede do avtentičnega, prostovoljnega in svobodnega pripoznanja s strani podrejenega. Zavest, da mu podrejeni nikoli ne bo priznal njegove vrednosti in krepsti, ga vodi v vzkipljivo in nesamozavestno nadutost, v ignorantsko zavračanje dosežkov in doprinosov podrejenega, ki bi mu sicer utegnili koristiti in ga obogatiti. Do podrejenega goji zaničevanje, s katerim skriva frustracijo, da ni ljubljen zaradi tega, kar je (oziroma misli, da je), temveč le zaradi sile, s katero izsiljuje naklonjenost.

V takšnem odnosu nobena od strani ni zares svobodna. Edini način, kako preseči spor in ju osvoboditi izpod razmerja, ki duši oba, je oblikovanje političnega ustroja, v katerem lahko vsakdo pripozna in sprejme drugega kot sebi enakega. Takšen ustroj terja spoštovanje volje in avtonomije drugega. Terja odpoved uporabi nasilja in prisile ter vzpostavitev politično-pravnega odnosa, ki na podlagi enakopravnosti in vzajemnosti garantira svobodo in dostojanstvo obeh strani.

## Tranzicija kot izgubljena priložnost

Demokratska tranzicija in ustavni sporazum iz leta 1978 sta končno priznala večnacionalno stvarnost španske države in s tem ponudila priložnost za odpravo razmerja neenakosti, ki se je kristaliziralo v procesu nacionalne izgradnje Španije kot moderne države. Ta priložnost je bila zapravljena. Morda zato, ker se je ustava sprejemala v geopolitično nestabilnih okoliščinah, pod budnim očesom stare frankistične garde in ob grožnji restavracije vojaškega režima. Morda pa tudi zato, ker so se ustavodajalci, vzgojeni v naivnem pozitivističnem legalizmu, naslonjenem bolj na nemške kot na anglosaške zglede, zadovoljili z oblikovanjem razredčenega in neoprijemljivega federalizma. Naj bo tako ali drugače, priložnost je bila izgubljena, ker nova ureditev ni vzpostavila garancij za enakost narodov, ki naseljujejo Iberski polotok.

Avtorji španske ustave so zanikali možnost, da bi različne narodne skupnosti znotraj Španije lahko živele v razmerju medsebojne enakosti. Namesto tega so zasnovali tako imenovano »državo avtonomij« (*estado de las autonomías*), z izjemno ohlapnimi doktrinarnimi osnovami. Priznali so obstoj »narodnosti« (*nacionalidades*), ne da bi pojasnili pomen tega novega pojma v španskem pravu in ne da bi razložili, v čem se razlikuje od »regij«, ki se prav tako pojavljajo v besedilu nove ustave, vendar nikjer drugje. Pojem nacije je ostal pridržan le za Španijo kot celoto.

Razmejitev pristojnosti med centralno oblastjo in bodočimi avtonomnimi deželami je bila podobno nejasna in dvoumna. Nominalno je ustava avtonomnim oblastem omogočala prevzem širokih in celo izključnih pristojnosti v širokem spektru pravnih zadev. Toda istočasno je centralni oblasti prepustila pravico, da poseže na katerokoli področje prek tako imenovanih temeljnih zakonov.

Po zgledu nemške ustave in njene piramidalne, kelsenovske zasnove so ustavodajalci ustavnemu sodišču prepustili nalogo, da razreši vsa protislovja. Neizvoljenemu organu je bila podeljena naloga vrhovnega političnega rabsodnika glede končne interpretacije ustavnega besedila. Težava je v tem, da je bila sestava tega vrhovnega arbitra v rokah španske večine. Po koncu viharnega obdobja tranzicije, v katerem je španska levica potrebovala podporo Katalonije, se je teoretično nevtralni rabsodnik

preobrazil v elegantno (v obliki, ne pa tudi v vsebini) orodje za obnovo razmerij podrejenosti, ki naj bi jih ustava preseгла.

Res je, da je ustava določila instrument za natančno razmejitvev pristojnosti. Gre za postopek sprejema avtonomnih statotov, ki naj bi opravljali dvojno vlogo deželne ustave in ustavnega zakona za razmejitvev pristojnosti med deželami in centralno oblastjo. Gre za model, ki ga je uvedla druga republika in je že tedaj pokazal vse težave, ki so se ponovile v novem demokratičnem sistemu. Postopek je takšen: deželni parlamenti sprejmejo statut (ali njegovo reformo) s kvalificirano večino in ga pošljejo v odločanje španskemu parlamentu, ki ga lahko spremeni brez posvetovanja z deželno. Spremenjeno različico morajo nato na referendumu ratificirati prebivalci dežele, pri čemer ni določen kvorum. Ta postopek ima vrsto pomanjkljivosti: centralnim oblastem prepušča zadnjo besedo pri razmejitvi pristojnosti, hkrati pa jim omogoča, da posegajo v notranjo ureditev dežel (prvi zares grob poseg, ki je zlovešče napovedoval kasnejši razvoj, se je zgodil leta 1982, ko je večina v španskem parlamentu Valenciji vsilila drugačno uradno ime in deželne simbole od tistih, ki so jih po mukotrpnih pogajanjih določili njeni predstavniki); to, da zavrnitev na referendumu pomeni bodisi konec postopka bodisi vrnitev na izhodišče, pa ratifikacijo *de facto* spreminja v obliko ultimata. Ob reformi katalonskega statuta leta 2006 se je ta asimetrija razgalila v vsej problematičnosti. Španski parlament je znatno posegel v besedilo statuta, ki ga je katalonski parlament sprejel z 90-odstotno večino (»Ostružili smo ga kot tesar,« se je bahal socialistični poslanec Alfonso Guerra, predsednik ustavne komisije: »Izvorno besedilo sem dal označiti z običajnim, spremembe pa s krepkim tiskom, in ko sem listal končno verzijo, sem vzkliknil: 'Pizda, saj je vse v krepkem!'«), in pred volivce postavil besedilo, s katerim nihče ni bil zares zadovoljen. Katalonija je bila postavljena pred diktat in ga požrla v upanju na marginalno izboljšanje svojega položaja.

Ta krhka struktura, ki po mojem mnenju že sama po sebi ne vsebuje potrebnih garancij, je šla k vragu, ko se je ustavno sodišče v rzsodbi julija 2010 razglasilo za vrhovnega rzsodnika glede »države avtonomij« in odločno poseglo tako v samo besedilo statuta, kakor v njegovo zavezujočo interpretacijo. Večina je prek institucije ustavnega sodišča eksplicitno pokazala, da je hkrati igralec in sodnik v politični igri polotoka. Razmerje neenakosti se je znova razgalilo v vsej svoji grobosti. Katalonija je stopila na pot upora.

Katalonski upor, ki je kulminiral septembra letos, ne korenini v vprašanih fiskalne narave, ne izhaja iz nezadovoljstva nad pomanjkljivo kakovostjo javnih servisov in infrastrukture, niti ne izvira iz odpora do jezikovne neenakopravnosti. Te težave obstajajo in prav je, da jih izpostavimo in skušamo odpraviti. Toda sedanji upor je predvsem odraz splošne želje po vzpostavitvi razmerja, ki bi temeljil na dostojanstvu, enakosti in svobodi vseh.

## Asimetrični federalizem: razlogi in pogoji zanj

Nauk demokratičnega obdobja, ki se je začelo leta 1978, zlasti pa procesa reforme avtonomnega statuta, ki ga je kronala razsodba ustavnega sodišča leta 2010, je, da španski ustavni ustroj državljanom Katalonije ne garantira nobenega prostora suverenosti. Katalonija je permanentna narodna manjšina, podvržena volji večine. Iz zornega kota jakobinskega državljanca brez posebnih atributov (atribute mu dajejo kvečjemu zakoni) je Španija brezhibna demokracija. Toda ta perspektiva je izkrivljena: zgodovinska, družbena, kulturna in politična realnost Španije nam jasno kaže, da znotraj uradno unitarne države obstaja močna notranja nacionalna diferenciacija. Sedanji ustavni ustroj teh razlik ne priznava in jih ne ščiti.

Ali obstaja kakšna oblika ustavne ureditve, ki bi omogočala razmerje enakopravnosti med Španijo in Katalonijo? Zagovorniki federalizacije menijo, da obstaja. Da bi se lahko poglobili v to alternativo, moramo poudariti, da se pod pojmi »federalizem«, »zvezna država«, »federacija«, »konfederacija« ipd. skriva širok spekter različnih ureditev in ustavnih praks. Mehika, Avstrija in Švica so zvezne države, toda obstajajo velikanske razlike v njihovem delovanju. Ugotoviti moramo torej, ali obstaja federalni ustroj, ki omogoča sprejemanje odločitev na podlagi enakopravnega sporazumevanja med sestavnimi deli. Postaviti si moramo dve vprašanji: ali obstaja tip federacije z ustavnimi mehanizmi, ki preprečujejo izkoriščanje enega ali več članic federacije s strani ostalih zveznih ozemelj? Ali je takšen tip federacije mogoč v Španiji?

Večina ustavnih teorij sloni na predpostavki, da je edina funkcionalna federalna ureditev tista, ki omogoča uravnovešeno delitev oblasti med zvezno vlado in zveznimi enotami. V takšni ureditvi zvezna vlada nima dovolj moči, da bi izkoriščala zvezne enote oziroma da bi posegala v njihove legitimne interese, ima pa možnost



in vire, da ohranja enotnost federacije. Toda dejansko sta legitimnost in moč osrednje vlade v končni fazi odvisni od podpore, ki jo ta uživa pri nekaterih ali vseh enotah, ki tvorijo zvezo. Zato je uspešnost federacije, da garantira pravice zveznih enot, odvisna od narave in nacionalne identitete njenih sestavnih delov.

V nadaljevanju bom v poenostavljeni obliki predstavil štiri različne možne konfiguracije nacionalnih identitet znotraj federalne države in analiziral, do katere mere olajšajo ali otežujejo osrednji smoter zvezne ureditve, tj. ohranitev enotnosti ob dejanski enakopravnosti zveznih enot. Privzemimo najprej, da vse zvezne enote delijo isto nacionalno identiteto, glavne politične delitve pa ne sovpadajo z njihovimi mejami (ali pa le začasno in v manjši meri). Takšna primera sta Nemčija in ZDA: ena sama nacionalna identiteta, s političnimi konflikti, ki potekajo na podlagi ideoloških delitev in družbenih kategorij, kot so razred, rasa, veroizpoved, urbano proti ruralnem itd., pri čemer so te skupine razpršene po vsem ozemlju zveze in jih ne moremo enačiti s posameznimi državami. Možnost, da bi katera od zveznih držav trpela sistematično marginalizacijo s strani večine, je zato zelo majhna. Politične koalicije, nujne za zmago na volitvah ali za oblikovanje parlamentarne večine, so organizirane po ločnicah, ki prečijo meje posameznih držav. Zato skoraj vse države (ali vsaj njihovi deli) v vsakem trenutku sodelujejo pri odločitvah na zvezni ravni in če se kdaj zgodi, da ostanejo marginalizirane, ta situacija ne traja dolgo, saj obstaja vrsta načinov, kako se lahko povežejo z ostalimi za oblikovanje uspešnih koalicij, ne da bi se pri tem morale odpovedati svojim vitalnim interesom. Širša regionalna zaveznitva med državami so vselej začasna in vezana na specifična vprašanja, ki se redko tiče same identitete države. Nevarnost, da bi katera od članic zveze postala žrtev diskriminacije s strani federacije ali sistematičnega zapostavljanja s strani večine ostalih držav, je zato minimalna. Garancije za pravice držav članic, na katerih sloni izvorni federalni sporazum, se bodo zato ohranjale in spoštovale.

Vzemimo sedaj federacijo z močnimi ozemeljskimi identitetami, kjer ima vsaka članica lastno nacionalno identiteto ali so povezane v približno enako močne bloke. Belgija je razmeroma dober približek tega modela. Flamci in Valonci imajo približno enako težo v federaciji: prvi so sicer številčnejši, a tradicionalno težišče moči in kulturnega prestiža se nahaja v francosko govorečem delu (h kateremu gravitira tudi zvezna prestolnica), kar obema omogo-

ča približno enako težo pri soodločanju. Ohranitev zveznega sporazuma je odvisna od razmerja moči med federalnimi enotami, pri čemer je nevarnost nenehne prevlade enega dela nad drugim minimalna.

Iz podobnih razlogov je izvorni zvezni sporazum garantiran v tistih večnacionalnih ureditvah, kjer sobivajo različne enote, vsaka z lastno nacionalno identiteto, a nobena od njih (ali noben blok z isto identiteto) nima večine. Tipični primer imamo pred nosom: pomislimo na Evropsko unijo. Države članice lahko vstopajo v različne koalicije, kar pomeni, da ima vsaka od njih možnost, da sodeluje pri upravljanju federacije in ima na razpolago instrumente, s katerimi se lahko uspešno zoperstavi poskusom stalne odrijetosti od odločanja.

To pa ne velja v primerih, ko ima v večnacionalni federaciji ena od zveznih enot (ali blok zveznih enot s skupno identiteto) demografsko premoč nad ostalimi. V takem primeru obstaja znatna možnost, da bo prišlo do diskriminacije ali sistematičnega izkoriščanja manjšine (gospodarskega, fiskalnega, jezikovnega, kulturnega itd.). Posledično obstaja tudi velika možnost, da bo takšno izkoriščanje ali zapostavljanje sprožilo separatistične reakcije in posledično razpad federacije. To bi bil primer Španije, tudi v primeru, če bi se preobrazila v brezhibno federalno državo.

Mnogi vidijo izhod iz zagate v konceptu asimetrične federacije. Gre za rešitev, po kateri naj bi ozemeljske manjšine dobile posebne dodatne pristojnosti, ki bi jim omogočile oblikovanje lastne jurisdikcije znotraj federacije. To je napredek glede na simetrični ali »uniformni« federalni model. Kljub temu pa ostaja enak problem kot v ostalih tipih federacije (in v vseh državah): treba je vzpostaviti mehanizme, ki garantirajo izvajanje dogovorov, sprejetih v izvornem ustavnem sporazumu, ki torej omogočajo izvajanje slovesnih besed, zapisanih v ustavo, na način, kakor so jih razumele strani, ki so ustavo sprejele. Povedano drugače, sistem asimetričnega federalizma lahko deluje le, če je razsodnik, ki odloča o morebitnih sporih med zveznimi oblastmi in posameznimi zveznimi enotami, nepristranski. Ali še drugače: zvezna oblast ne sme biti obenem razsodnik in stran v sporu.

Je to mogoče? Da. Dovolj je, da posamezne zvezne dežele sodelujejo pri sestavi razsodnika (vrhovnega ali ustavnega sodišča). Skratka, da v pogojih enakosti sodelujejo pri oblikovanju zveznega arbitra, kar z drugimi besedami pomeni, da imajo možnost veta

in da lahko, prek orodij, ki jih izrecno omogoča ustava, blokirajo odločitve, ki so škodljive za njihove interese – pod pogojem, da pri tem delujejo v dobri veri, torej skladno z duhom izvornega ustavnega pakta. V našem primeru to pomeni, da lahko Katalonija, kot nacionalna manjšina, v pogojih enakosti sodeluje pri odločitvah centralnih oblasti in ima možnost veta glede odločitev, ki jo neposredno zadevajo (ali vsaj glede odločitev, ki se tičejo zadev v njeni pristojnosti).

## Pravica do samoodločbe v demokratični državi

V tem pogledu je pravica do samoodločbe istovetna s takšnim sistemom zaščite ali pa, če hočete, njegova inherentna posledica, saj nacionalni manjšini daje v roke instrument, ki ga lahko uporabi, da ublaži in nevtralizira nevarnost stalnih zlorab. Pravica do samoodločbe je podobna pravici do ločitve, saj partnerju omogoča, da v primeru stalnih zlorab ter sistematičnega in dolgotrajnega zapostavljanja zahteva razvezo. V španskem ustavnem sistemu, ki ne zagotavlja ustreznih garancij za ozemeljske manjšine, je uveljavljanje pravice do samoodločbe edino učinkovito orodje, ki ga imajo na razpolago nacionalne manjšine, da se zaščitijo pred nenehnim vsiljevanjem volje s strani večine.

Seveda je mogoče pravico do samoodločbe zlorabiti ali jo uporabiti na frivolen način, kot priročno orožje za zasledovanje malenkostnih interesov. Da bi jo lahko uveljavljali, je nujno, da poteče razumno dolgo časovno obdobje, v katerem se poskuša doseči pogajanja med večino in manjšino. Nujno je dokazati, da večina ni skušala popraviti obstoječe in resne krivične situacije oziroma da v tem procesu ni ravnala v dobri veri. Nazadnje je nujno, da manjšina izkaže dolgotrajno privrženost uveljavljanju pravice do samoodločbe (kar je, to moram poudariti, nekaj drugega od privrženosti odcepitvi).

Vsi ti pogoji so izpolnjeni v primeru Katalonije in Španije. Vsaj od sprejema ustave leta 1978 je Katalonija skušala prepričati večino, da je glede na izjemno prožno besedilo ustave in glede na pričakovanja, dana v obdobju tranzicije, mogoče vzpostaviti velikodušen sistem samouprave, ne da bi to kršilo temeljna načela in ustroj španske ustavne ureditve. Ta dolgotrajni poskus prepričevanja se je iztekel v sprejem novega avtonomnega statuta leta 2006. Poskus je doživel končni polom leta 2010, skoraj istočasno

pa se je začel proces v obratno smer – postopna ponovna centralizacija. Katalonske oblasti so ves ta čas izkazovale dobro vero za nadaljevanje pogajanj okoli vrste konkretnih vprašanj in skušale voljo velikega dela katalonskega prebivalstva po neodvisnosti kanalizirati v obstoječe institucionalne in pravne okvire.

V vsem tem času so naleteli na gluha ušesa večine. Tu se mi zdi nujno poudariti, da nepripravljenost na pogajanja ni omejena na eno politično opcijo, temveč v različnih oblikah in niansah predstavlja prevladujočo pozicijo v političnih, medijskih in intelektualnih sferah večine. Pobudo katalonskega parlamenta za razpis posvetovalnega referendumu o neodvisnosti, ki jo je leta 2013 podprlo dve tretjini deželnih poslancev, je španski parlament zavrnil s 86-odstotno večino – zanj so glasovali skoraj izključno poslanci iz perifernih dežel oziroma nacionalnih manjšin. Opraviti imamo torej s trkom med ozemeljsko manjšino in večino, ki preči (precej velike) politične in ideološke delitve na obeh straneh. Kljub izjemno različnim stališčem, značilnim za pluralno in demokratično družbo, kakršna je Španija, lahko brez prevelikega poenostavljanja trdimo, da nacionalna večina solidno nasprotuje ne le pravici do samoodločbe, temveč ideji, da bi Katalonija ali ostale manjšine predstavljale enakovrednega partnerja. Gre torej za šolski primer, ko je edini izhod iz pat položaja uveljavljanje pravice do samoodločbe.

## Nevarnosti črkopravdarskega branja ustave

Res je, da španska ustava ne priznava pravice do samoodločbe. Toda to nikakor ne pomeni, da je ni mogoče legitimno uveljavljati. Tu se lahko naslonimo na dobre primere ustavnih praks drugih večnacionalnih držav. Kot je zapisalo kanadsko vrhovno sodišče v svojem mnenju o quebeškem referendumu, »ustava ni le zapisano besedilo«, temveč »vključuje širši sistem principov, na katerih sloni ustavna vladavina«. Ti principi, in ne le ustava v strogem pomenu besede, morajo voditi delovanje kanadske federacije. V luči teh ugotovitev je sodišče razsodilo, da čeprav Quebec nima »neposredne« pravice do samoodločbe, je referendum o samostojnosti legitimen, »če je postavljen v pravni in politični kontekst, ki izkazuje jasno namero po pogajanjih o oblikah in pogojih razdružitve«. Takšna velikodušna interpretacija je povsem mogoča tudi v primeru španske ustave.

Pravilno branje ustave nikoli ne sme biti strogo dobesedno. Na takšno dobesedno branje so se na nürnberških procesih sklicevali nemški uradniki, ki so izvedli zločine proti človeštvu. V svojo obrambo so navajali, da so zgolj sledili veljavnim predpisom, ki so bili skladni z obstoječim ustavnim redom. In res, po relativni zmagi na volitvah in prevzemu oblasti je Hitler razglasil izredno stanje v skladu s pristojnostmi, ki mu jih je omogočal 148. člen ustave. Dva meseca zatem je parlament dopolnil ustavno besedilo, v skladu s postopki, ki jih je predvidevala sama ustava, in oblast koncentriral v izvršni veji. Weimarska ustava je formalno ostala v veljavi do bridkega konca Tretjega rajha. Toda materialno, to se pravi v luči temeljnih principov (demokracija, federalizem, človekove pravice itd.), ki so jo navdihovali, je bila izničena v trenutku, ko je državni zbor leta 1933 sprejel »zakon o opolnomočenju«, s katerim je zakonodajno moč prepustil izvršni oblasti. Primer nacistične Nemčije nazorno kaže, da je za ohranitev demokracije nujno, da vsako ustavno besedilo razlagamo znotraj širšega konceptualnega okvira. V nasprotnem primeru obstaja nevarnost, da ustavo izvotlimo realne veljavnosti. Trditi, da Katalonija nima pravice do samoodločbe, ker tega španska ustava ne predvideva, je odraz istega ozkoglednega formalizma, ki diktatorjem omogoča, da pravni red svojih dežel spremenijo v nemo orodje lastne volje.

## Referendum kot izhod iz neenakopravnosti

Če se kljub poslabšanju samoupravne strukture (glede na okvir, kakor so si jih predstavljali pri sestavljanju ustavnega sporazuma), kljub obstoju številnih mehanizmov za izvedbo posvetovanja katalonskih državljanov ter začetek pogajanj o okvirih in pogojih novega statusa Katalonije, kljub obstoju trajne in velike večine Kataloncev, ki želijo referendum o neodvisnosti (po javnomnenjskih raziskavah 80 odstotkov), kljub šestim zaporednim demonstracijam, ki vsako leto privabijo rekordne množice zagovornikov neodvisnosti na ulice Barcelone, kljub temu, da imajo stranke, ki zagovarjajo pravico do samoodločbe, že 37 let večino v katalonskem parlamentu, kljub temu, da so katalonski državljani na zadnjih volitvah podelili absolutno večino strankam, ki se zavzemajo za njeno uveljavitev, in če kljub večletnim poskusom pogajanj s centralnimi oblastmi večina še vedno kategorično zavrača ne le sklic referenduma, temveč začetek pogajanj o tem vprašanju – kakšna

alternativa ostane katalonskemu ljudstvu in njegovim institucijam? Če ne storijo ničesar, ne bi le izdali trajne volje večine volivcev, ki se je v zadnjih sedmih letih izrazila na mnogotere načine, temveč bi pripomogli k nadaljevanju krivičnega stanja neenakosti, ki sem ga opisal v prvi polovici članka in ki je enako škodljivo za obe strani (čeprav iz drugačnih razlogov in z drugačnimi posledicami). Zato je odločitev katalonskih oblasti, da v skladu z mandatom parlamenta, izvoljenega ob najvišji volilni udeležbi v zgodovini, skličejo referendum o samostojnosti – preprosto glasovanje, prek katerega se državljani v skladu s principom »en človek, en glas« miroljubno odločajo o bodočnosti svoje politične skupnosti – legitimna. To je nekaj drugega kot enostranska razglasitev samostojnosti.

Po mojem mnenju gre v prvi vrsti za to, da referendum utre pot dvostranskim pogajanjem za razrešitev sporov na podlagi medsebojnega spoštovanja in enakopravnosti. Ali je okvir za takšno razmerje še vedno lahko španska država ali ga bo treba na novo vzpostaviti v dobrososedskih odnosih med samostojnima članicama Evropske unije, je nekaj, česar ne kaže prejudicirati. V vsakem primeru pa je smoter referendumu odprava stanja sistematične zlorabe manjšine s strani večine. Referendum o neodvisnosti je vzvod za ponovno vzpostavitev dostojanstva obeh sprtih strani. Je priložnost za oblikovanje odnosa enakosti, ki zdaj ne obstaja in ki bi tako Španijo kot Katalonijo osvobodil izkrivljanj, izigravanj in hlapčevske miselnosti, ki zaznamujejo vsako krivično razmerje.

*Carles Boix i Serra je profesor političnih ved na Univerzi Princeton in strokovnjak za vprašanja neenakosti v demokratičnih sistemih. Članek je predelana različica predavanja, ki ga je imel 11. septembra letos na Inštitutu za katalonske študije v Barceloni.*

Prevod: Luka Lisjak Gabrijelčič

