

Secesja jako forma realizacji prawa do samostanowienia

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

§ 1. Istota problemu

Zagadnienie secesji, jako jednej z form powstania państwa, od wielu stuleci jest wpisane w problematykę prawa międzynarodowego. Jego źródła nie odnoszą się jednak wprost do samej secesji jako instytucji prawnej, a jedynie oscylują na płaszczyźnie faktycznej, dostarczając informacji nt. prawnych podstaw jej dokonania. Z perspektywy historycznej zagadnienie to nie zawsze było pojmowane w taki sposób – aż do epoki oświecenia, dokąd nie funkcjonowało pojęcie obywatelstwa, powszechne było rozumienie secesji jako prawa do wypowiedzenia posłuszeństwa. We współczesnej praktyce międzynarodowej secesja najczęściej argumentowana jest prawem do samostanowienia podmiotu, który jej dokonał. Odłączenie się od państwa macierzystego pojmuje się zatem jako formę realizacji prawa do decydowania o własnym losie. Problematyczne wydaje się, że w żadnym dokumencie prawa międzynarodowego nie skonsolidowano katalogu przesłanek legalności secesji, co pozostawia państwom i organizacjom międzynarodowym dowolność w uznaniu tego aktu i jego materialnego skutku, najczęściej w postaci nowego państwa.

Z kolei prawo do samostanowienia jest współcześnie uznawane za jedną z zasad prawa międzynarodowego, wymienioną w umowach międzynarodowych i innych aktach o powszechnym zasięgu – m.in. w Karcie NZ, Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka i Akcie Końcowym KBWE¹, a także w rozmaitych dokumentach o charakterze regionalnym. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat do prawa do samostanowienia wielokrotnie odnosiły się rezolucje organów organizacji międzynarodowych, jak również orzecznictwo międzynarodowe. Zdecydowanie najbogatszy pod tym względem jest dorobek ONZ i MTS.

Koncepcja prawa do samostanowienia funkcjonuje w prawie międzynarodowym od XVIII w. i zyskała ona na znaczeniu wraz z pojawieniem się idei tożsamości narodowej. Szczytowym okresem popularności tej zasady w prak-

¹ Od 1995 r. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

tyce był okres dekolonizacji w II poł. XX w. Co ciekawe, pomimo tak licznych dokumentów odwołujących się do prawa do samostanowienia jego zakres poddaje się pod dyskusję w doktrynie. Nawet jeśli akty prawa międzynarodowego określają grono podmiotów uprawnionych (najczęściej są to narody lub ludy), nie zawierają one ich definicji. Luka ta pozostawia szerokie pole do interpretacji i sprawia, że niekiedy dochodzi do prób secesji rzekomo opartej na prawie do samostanowienia w sytuacji, gdy rzeczywiste pobudki mają charakter polityczny lub ekonomiczny. Podkreślenia wymaga fakt, że prawo do samostanowienia może być realizowane zarówno w formie wewnętrznej, jak i zewnętrznej. W przypadku secesji mamy do czynienia z drugą z tych opcji, choć w prawie międzynarodowym brakuje wyraźnych wytycznych co do tego, kiedy można uznać, że dany podmiot nie może realizować prawa do samostanowienia wewnątrz istniejącego państwa.

W związku z brakiem szczegółowych regulacji dotyczących secesji i prawa do samostanowienia zasadne wydają się postulaty *de lege ferenda*, zmierzające do uporządkowania kryteriów legalności secesji, katalogu podmiotów uprawnionych do samostanowienia oraz szczegółowego zdefiniowania warunków, jakie przesądzają o niemożności realizacji tego prawa przy zachowaniu *status quo*. W tym przypadku istotną okazać się może analiza praktyki państw i organizacji międzynarodowych, a także orzecznictwa.

§ 2. Tezy

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej problemy, prowadzone badania zmierzają do udowodnienia następujących tez:

- 1) prawo do samostanowienia istnieje w prawie międzynarodowym poza płaszczyzną dekolonizacyjną;
- 2) zakres podmiotowy prawa do samostanowienia obejmuje narody tworzące państwa i pozostające pod obcą dominacją, jak również mniejszości narodowe i etniczne;
- 3) w przypadku niemożności realizacji wewnętrznej prawa do samostanowienia z uwagi na naruszenia praw człowieka (w tym także praw obywateli), dopuszczalna jest secesja zaradcza;
- 4) przesłanki historyczne nie uzasadniają legalności secesji w wystarczający sposób, gdyż niezbędne jest udowodnienie braku możliwości realizacji prawa do samostanowienia przy zachowaniu dotychczasowej przynależności państwowej danego terytorium;

- 5) efektywność i czynniki ekonomiczne nie są wystarczającymi przesłankami legalności secesji;
- 6) zgodność secesji z prawem międzynarodowym warunkuje inicjatywa członków grupy, która jej dokonuje;
- 7) sukces secesji uzależniony jest od jej odbioru na arenie międzynarodowej, szczególnie rolę w tym względzie odgrywają zaś państwa, organizacje i sądy międzynarodowe.

§ 3. Struktura pracy

Niniejsze opracowanie składa się z trzech rozdziałów. Choć rozsądnym zabiegiem mogłoby wydawać się przybliżenie pojęcia secesji i jej genezy już na pierwszych stronach, cel badawczy pracy wymaga odwrócenia spodziewanej kolejności. Pozwoli to bowiem skupić uwagę czytelnika na prawnomiędzynarodowych źródłach dążeń secesjonistycznych. W rozdziale I omówiono zatem definicję prawa do samostanowienia, jego genezę, podstawy normatywne, a także szczegółowe elementy tego pojęcia, które obejmują zakres podmiotowy i przedmiotowy. Kontrowersje w doktrynie prawa międzynarodowego budzi szczególnie grono podmiotów uprawnionych do samostanowienia. Jest to interesujące zagadnienie zwłaszcza w kontekście dwoistego charakteru tego prawa – secesja jest bowiem radykalną formą jego realizacji, tymczasem formą umiarkowaną pozostaje autonomia wewnątrz istniejącego państwa. Ponadto analizie poddano granice wewnętrznego prawa do samostanowienia w państwach, w których pewne regiony administracyjne cieszą się daleko posuniętą niezależnością, jednocześnie dążąc do jej stopniowego poszerzenia, a w konsekwencji – do utworzenia odrębnych państw. We współczesnej literaturze prawa międzynarodowego do najczęściej omawianych kasusów obrazujących związek ewolucji wewnętrznego prawa do samostanowienia z secesją należą sprawy prowincji Quebec, Katalonii i Szkocji, stąd zostały one przeanalizowane w niniejszej pracy. Dalsza część rozdziału koncentruje się wokół natury prawa do samostanowienia i jego miejsca we współczesnym prawie międzynarodowym. Zbadany został zatem stosunek prawa do samostanowienia do innych zagadnień prawa międzynarodowego, istotnych z punktu widzenia omawianego tematu. Wzięto pod uwagę pojęcie suwerenności, koncepcję *uti possidetis*, integralność terytorialną i nienaruszalność granic, a także prawa człowieka. Powyższe kwestie mają istotne znaczenie dla oceny legalności sece-

sji opartej na prawie do samostanowienia oraz dla kształtowania się podmiotów, które powstają w jej wyniku.

Rozdział II poświęcony jest secesji. Pojęcie to przeszło ewolucję w historii prawa międzynarodowego. Perspektywa historyczna jest niezwykle ważna dla zrozumienia istoty secesji we współczesnym prawie międzynarodowym, dlatego jej geneza została szczegółowo omówiona w niniejszej w pracy. Ponadto odniesiono się do współczesnych definicji oraz kryteriów legalności secesji, mając na względzie wciąż podawaną w wątpliwość moc wiążącą uchwał organów organizacji międzynarodowych. Ograny te, obok sądów międzynarodowych, sprawują szczególną rolę w kształtowaniu się zagadnień prawa do samostanowienia i secesji we współczesnym prawie międzynarodowym. Wraz z państwami tworzą one praktykę, dokonując oceny faktów związanych ze zmianami terytorialnymi. Rozdział II zawiera również rozważania nt. uznania międzynarodowego i jego znaczenia dla powodzenia secesji. Nie nawiązując stosunków z innymi podmiotami, twory terytorialne aspirujące do niepodległości nie są bowiem w stanie uczestniczyć w obrocie międzynarodowym. Wniosek ten stał się przyczynkiem do rozważań nt. elementów tworzących państwo oraz kryteriów jego uznania. W tym względzie szczególnie istotny pozostaje wzajemny stosunek zasad legalizmu i efektywności, który ma fundamentalne znaczenie dla prawnomiędzynarodowej oceny skutku secesji w postaci utworzenia nowego państwa.

Pomiędzy efektywnością a legalizmem w swoistym zawieszeniu pozostają państwa *de facto*². Stąd konieczne okazało się zbadanie ich statusu prawnomiędzynarodowego oraz problematyki uznania niektórych tworów terytorialnych – Rodezji, Tureckiej Republiki Cypru Północnego, Somalilandu i Republiki Chińskiej (Tajwanu). Poza Rodezją wymienione jednostki geopolityczne współcześnie egzystują na arenie międzynarodowej na podstawie kryterium efektywności, niemniej zdecydowana większość państw i organizacji międzynarodowych odmawia udzielenia im uznania. Niejasne stanowisko społeczności międzynarodowej w tej kwestii sprawia, że mimo iż reżimy *de facto* od lat funkcjonują na płaszczyźnie polityczno-gospodarczej w sposób bardzo podobny do państw, ich podmiotowość budzi szerokie kontrowersje w doktrynie prawa międzynarodowego.

² Posługiwanie się terminem „państwo *de facto*” wynika z uproszczenia przyjętego dla celów niniejszej pracy. Nie należy jednak zapominać, że chodzi o określenie tworu terytorialnego aspirującego do podmiotowości państwowej, którego status jest przedmiotem szeroko zakrojonych rozważań w doktrynie prawa międzynarodowego.

W rozdziale III szczegółowo omówiono przesłanki, które doprowadziły do procesów secesji w Afryce, Azji i Europie. Zbadane w tej części pracy kazusy pozwoliły na przeprowadzenie studium podstaw legalności secesji w praktyce. Zaliczyć można do nich przede wszystkim zgodę państwa macierzystego, a także przesłankę zaradczą. O ile pierwsza z nich raczej nie budzi kontrowersji, w pracy omówiono różne formy udzielenia zgody na secesję, jak i wpływ tej instytucji na ustawodawstwo wewnętrzne państw. Bezsporne jest silne oddziaływanie separatyzmu nie tylko na prawo międzynarodowe, ale również konstytucyjne, co znalazło odzwierciedlenie w systemach prawnych Kanady, Erytrei i Szkocji. Na przeciwnym biegunie pozostają sytuacje, w których secesję wykluczono na drodze ustawowej lub sądowej – wśród nich wyróżniają się kazusy Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) oraz Hiszpanii. Z kolei instytucja secesji zaradczej pozostaje tematem szeroko zakrojonej dyskusji w doktrynie. Jest to zrozumiałe w świetle głębokiej polaryzacji opinii państw nt. uznania Kosowa, a także nierozwiązanych na drodze umownej problemów, które do dziś utrudniają koegzystencję dwóch państw sudańskich. W przeszłości był to również powód szerokiego dyskursu naukowego i praktycznego w sprawie niepodległości Bangladeszu. Jednocześnie, jak wykazano w związku z utworzeniem niepodległego Timoru Wschodniego i Sudanu Południowego, państwa i organizacje międzynarodowe pozytywnie odnoszą się do secesji dokonanej na podstawie wyniku poprawnie przeprowadzonego referendum, jako demokratycznej formy najpełniej wyrażającej wolę ludności zamieszkującej dany obszar. W rozdziale III zbadane zostały także różne aspekty wpływu, jaki wywierają na przebieg secesji organizacje i sądy międzynarodowe. Kwestie poruszone w tej części pracy uwiarydlały nierozzerwalny związek secesji z systemem ustrojowym, ustawodawstwem wewnętrznym i sytuacją geopolityczną państwa macierzystego.

Natomiast negatywną przesłankę legalności secesji z całą pewnością stanowi zaangażowanie państw trzecich. Z tego powodu ostateczną klęską zakończyły się próby usamodzielnienia się Katangi i Rodezji. Podobne okoliczności wpłynęły również na prawnomiędzynarodową ocenę statusu Sahary Zachodniej. Dążenia niepodległościowe i roszczenia terytorialne państw sąsiednich odebrano negatywnie także ze względu na przesłanki natury ekonomicznej, które w Afryce skupiały się głównie wokół prawa do wydobywania i eksploatacji surowców naturalnych. Przesłanki te nie są bowiem traktowane jako prawne uzasadnienie secesji, nawet jeśli prawo do decydowania o kwestiach gospodarczych jest częścią prawa do samostanowienia. Jego zakres przedmiotowy jest jednak znacznie szerszy, a wyodrębnienie pobudek gospodarczych jako je-

dynego czynnika wspierającego secesję prowadzi do uznania jej za niezgodną z prawem międzynarodowym, zwłaszcza w świetle zakazu agresji, zasady nieingerencji w sprawy innych państw, jak również zasad integralności terytorialnej i nienaruszalności granic. Skoro w procesy secesyjne angażują się inne państwa, problematyczne bywa określenie podmiotu, który miałby odnieść korzyści ekonomiczne po uzyskaniu niepodległości. Szczególnym kazusem secesji przy zaangażowaniu innego państwa było oderwanie się Krymu od Ukrainy i przyłączenie półwyspu do Rosji. W doktrynie przeważają uzasadnione opinie, że w przypadku Krymu w rzeczywistości doszło do aneksji argumentowanej realizacją prawa do samostanowienia i ochroną praw Rosjan zamieszkujących Półwysep Krymski.

Wypada dodać, że omówione w niniejszym opracowaniu kazusy z praktyki międzynarodowej nie stanowią wyczerpującej listy przykładów istotnych z punktu widzenia tematu monografii. Szeroko zakrojone pole badawcze wymaga jednak wprowadzenia pewnych ograniczeń – tak, aby ukazać problematykę prawa do samostanowienia i powiązanej z nim secesji w spójny, a jednocześnie przystępny sposób. Z tego samego powodu niektóre wątki zostały skrócone – nawet jeśli dotyczą one najnowszych zagadnień praktyki międzynarodowej, ich rozwinięcie niekoniecznie będzie miało wartość dla tematu pracy.

§ 4. Metodologia badań

W celu zbadania zagadnienia secesji jako formy realizacji prawa do samostanowienia niezbędne okazało się posłużenie się czterema metodami badawczymi. Pierwszą z nich jest metoda dogmatycznoprawna, która uwzględnia efekty wykładni językowej, systemowej, celowościowej i historycznej. Zbyt wąskie spojrzenie na niektóre regulacje prawne mogłoby bowiem skutkować ich błędną interpretacją. Metoda dogmatycznoprawna znajduje zastosowanie w procesie analizy powszechnych aktów prawa międzynarodowego oraz nawiązującego do nich orzecznictwa i stanowisk doktryny. Posłużenie się wykładnią językową przynosi szczególnie interesujące rezultaty w przypadku aktów prawa międzynarodowego, które zostały sporządzone w kilku językach autentycznych. Należy również pamiętać o odniesieniu norm do ich miejsca w prawie międzynarodowym i w konkretnych aktach, w których zostały one zawarte, nie zapominając jednocześnie o celu, któremu mają one służyć. Ponadto dla interpretacji niektórych aktów prawa międzynarodowego, które zachowały moc wiążącą pomimo upływu czasu i zmiany sytuacji geopolitycz-

nej na świecie, niezbędna okazała się analiza historycznych okoliczności ich powstania. Zasadne wydaje się badanie nie tylko czynników, które do tego doprowadziły, ale również opinii wygłaszanych przez przedstawicieli państw i organizacji międzynarodowych na etapie negocjacji umów i prac przygotowawczych. Należy także mieć na uwadze, że zagadnienia prawa do samostanowienia i secesji przeszły ewolucję na przestrzeni kilku wieków, choć największe znaczenie dla współczesnego prawa międzynarodowego ma ich rozwój w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, w trakcie badań zastosowanie znalazła również metoda historycznoprawna. Prawo do samostanowienia na gruncie prawnomiędzynarodowym jest stosunkowo nową instytucją. Przez wiele lat nie było ono pojmowane jako konkretna norma, a raczej ogólna zasada prawa międzynarodowego. Normatywny status zyskała ona w II połowie XX w. W tym samym czasie w prawie międzynarodowym zaczęto uznawać legalność secesji, choć początkowo jedynie w wąskim zakresie. Rozszerzał się on wraz z rozwojem praw człowieka, zwłaszcza praw kolektywnych.

Ponieważ secesja jest procesem, który rozpoczyna się w granicach istniejącego państwa, w pracy powołano się również na liczne akty prawa wewnętrznego. W związku z tym w badaniach zastosowano także metodę prawnoporównawczą. Uwypukliło to istotne różnice, które wpływają na ocenę roszczeń o niepodległość w systemach prawnych współczesnych państw – w praktyce międzynarodowej nie sposób bowiem pominąć ten aspekt. W niektórych porządkach krajowych secesja jest bowiem *explicite* zakazana lub niedopuszczalna ze względu na kolizję z przepisami prawa publicznego. Istnieją także systemy konstytucyjne, w których zezwala się na wyodrębnienie części terytorium państwowego, jednak dopiero po spełnieniu wielu wymogów formalnych i materialnych. Prawo międzynarodowe nie funkcjonuje zatem w zupełnej separacji od prawa wewnętrznego, zwłaszcza konstytucyjnego. Znamienny w tym względzie jest przykład Kanady, której Sąd Najwyższy (ang. *Supreme Court of Canada*, SNK) stanął przed problemem oceny zgodności secesji prowincji Quebec z prawem międzynarodowym.

Wreszcie, w związku z bogatą praktyką państw i organizacji międzynarodowych w przedmiocie oceny zjawiska secesji, użyteczne okazało się posłużenie się metodą empiryczną. Podmioty prawa międzynarodowego wpływają bowiem na jego rozwój, a procesy państwotwórcze, choć bez wątpienia mają naturę polityczną, podlegają wartościowaniu na gruncie prawnym. Stąd istotna jest obserwacja sposobu postrzegania różnych faktów przez społeczność międzynarodową. Interesująco wypada zwłaszcza analiza jakościowa wybranych

kazusów secesji, które eksponują powtarzające się schematy akceptacji bądź odrzucenia jej legalności w praktyce międzynarodowej.

W prowadzonych badaniach słuszne wydaje się także wykorzystanie elementów lingwistyki prawa, co ma szczególne znaczenie na gruncie prawnomiędzynarodowym, zwłaszcza w sytuacjach, w których zadowalających efektów nie przynosi metoda dogmatycznoprawna.

§ 5. Dobór źródeł

W badaniach nad zagadnieniami omówionymi w pracy uwzględniono rozmaite źródła prawa międzynarodowego, przede wszystkim traktaty, zwyczaj międzynarodowy i akty organów organizacji międzynarodowych, a także orzecznictwo MTS, STSM, ETPC i TSUE. Pod uwagę wzięto także niektóre wyroki Stałego Trybunału Arbitrażowego. Ze względu na szerokie możliwości interpretacji prawa do samostanowienia oraz secesji cennych informacji dostarczyły dokumenty historyczne, projekty umów, raporty z działalności organów organizacji międzynarodowych, komisji eksperckich i sprawozdawców zajmujących się tą problematyką. Stosownie do podjętej tematyki przeanalizowano również przepisy ustaw zasadniczych i innych ustaw o szczególnym znaczeniu w procesie oceny dopuszczalności zmian terytorialnych w wybranych systemach prawa krajowego – m.in. Hiszpanii, Kanady, Wielkiej Brytanii, ChRL i Republiki Chińskiej. W związku z tym zasadne okazało się zbadanie orzecznictwa sądów krajowych – nie tylko odnośnie do zagadnień prawa do samostanowienia i secesji, ale także ściśle związanych z nim problemów prawnomiędzynarodowych. W tym zakresie wzięto pod uwagę przede wszystkim kwestię uznania państw oraz status nieuznawanych za nie jednostek geopolitycznych.

Nieodzownym elementem badań jest uwzględnienie opinii przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego zawartych w polskich, jak i zagranicznych monografiach, podręcznikach i artykułach naukowych. Z kolei analiza zagadnienia secesji w systemach prawa wewnętrznego pociąga za sobą konieczność odwołania się do literatury prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Ponadto przybliżenie genezy pojęć secesji i prawa do samostanowienia wymaga uwzględnienia piśmiennictwa z zakresu teorii i filozofii prawa oraz historii państwa i prawa. Pomocniczo posłużono się także literaturą innych dyscyplin z dziedziny nauk społecznych, przede wszystkim stosunków międzynarodowych, nauk o polityce i socjologii.

Rozdział I. Pojęcie prawa do samostanowienia narodów

§ 1. Wprowadzenie

Prawo do samostanowienia od dziesięcioleci pozostaje jednym z bezustannie ewoluujących zagadnień prawa międzynarodowego. Dzieje się tak nie tylko ze względu na zmieniającą się sytuację polityczną na świecie, ale również z uwagi na zbyt powierzchowne traktowanie tego pojęcia w pisanych źródłach prawa międzynarodowego. Luka ta pozostawia swobodę interpretacyjną, która sprawia, że w literaturze brakuje jednolitości w określaniu statusu normatywnego prawa do samostanowienia, jego stosunku do innych zagadnień, a nawet niektórych elementów definicji, zwłaszcza zakresu podmiotowego. Rozważania w tym obszarze są interesujące nie tylko z uwagi na różne opinie przedstawicieli doktryny, ale również ze względu na widoczny wpływ, jaki wywiera na nie orzecznictwo sądów i aktualna sytuacja geopolityczna. Stąd w piśmiennictwie można zaobserwować zmiany uzależnione od płaszczyzny czasowej i geograficznej, zarówno w poglądach autorów, jak i terminologii związanej z prawem do samostanowienia. Z pewnością największy wpływ na jego transformację miał proces dekolonizacji na całym świecie, ale istotnym okresem dla rozwoju prawa do samostanowienia były także lata 90. XX w., które przyniosły znaczne zmiany terytorialne w Europie i Azji. Wydaje się, że to właśnie one wpłynęły na powstanie wielu aktów prawa międzynarodowego, które kształtują współczesną praktykę. Zmiany te odegrały również kluczową rolę w formowaniu się większości poglądów dotyczących prawa do samostanowienia przedstawianych we współczesnej literaturze.

Obecnie zarówno w doktrynie prawa międzynarodowego, jak i w orzecznictwie wyróżnia się prawo do samostanowienia wewnętrzne i zewnętrzne¹.

¹ Zob. *M. Lachs*, *The Development and General Trends of International Law in Our Time*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law 1989, t. 169, s. 46; *A. Cassese*, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge 1995, s. 5; *J. Crawford*, *The Creation of*

Przyjmuje się, że wewnątrz istniejących państw może ono być realizowane przez utrzymywanie wysokich standardów ochrony praw człowieka, zwłaszcza praw politycznych i kulturalnych. Kontrowersje w prawie międzynarodowym budzą natomiast sytuacje, w których mniejszości narodowe i etniczne powołują się na prawo do samostanowienia w zewnętrznym aspekcie, zwłaszcza jeśli na tej podstawie dochodzi do secesji i utworzenia nowego państwa. *Prima facie* mogłoby się wydawać, że w takich okolicznościach prawa do samostanowienia nie da się pogodzić z niektórymi zasadami prawa międzynarodowego, takimi jak integralność terytorialna i nienaruszalność granic. Jednak w rzeczywistości jest to znacznie bardziej złożone zagadnienie. Dotyka ono wielu innych aspektów prawa międzynarodowego, które wymagają szczegółowej analizy. W niniejszym rozdziale omówione zostanie miejsce prawa do samostanowienia we współczesnym prawie międzynarodowym. Pod uwagę wzięta zostanie geneza tego pojęcia, a także jego różne definicje i zakresy.

§ 2. Geneza prawa do samostanowienia

I. Wykształcenie się pojęcia prawa do samostanowienia narodów

Prawo do samostanowienia w perspektywie całej historii prawa międzynarodowego jest stosunkowo młodym pojęciem, które wykształciło się wraz z intensywnym rozwojem świadomości narodowej oraz koncepcji szczególnej relacji prawnej jednostki z państwem, którą dziś rozumiemy pod pojęciem obywatelstwa. Jak zaobserwowano w piśmiennictwie, nie sposób nie łączyć prawa do samostanowienia narodów z prawem jednostki do decydowania o własnym

States in the International Law, Oxford 2007, s. 119–120, 446–447; S. Joseph, M. Castan, The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary, Oxford 2013, s. 160–161; E. Kolodner, The future of the right to self-determination, Connecticut Journal of International Law 1995, t. 10, s. 153–167; R. Nicholson, The meaning of self-determination, w: R.D. Griffiths, A. Pavkovic, P. Radan (red.), The Routledge Handbook of Self-Determination and Secession, Londyn–Nowy Jork 2023, s. 721–725; Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217, pkt 126, csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do (dostęp: 25.8.2019 r.), pkt 126, 142, 143; General recommendation 21 (48) adopted at 1147th meeting on 8.3.1996 r.: Committee on the Elimination of Racial Discrimination, UN doc. CERD/48/Misc.7/Rev. 3, s. 1.

losie – naród funkcjonuje przecież jako zbiór jednostek². Na przełomie XVIII i XIX w. zaczęto zauważać, że narodowi, jako oddzielnemu bytowi, przysługują również prawa i wolności niezależne od innych podmiotów. Wydaje się, że koncepcja prawa do samostanowienia powstała w prawie międzynarodowym na kanwie postulatów rewolucji amerykańskiej oraz francuskiej, czego dowodem były m.in. Deklaracja Niepodległości Stanów Zjednoczonych, a następnie konstytucja tego państwa. W literaturze, słusznie za przełomowe wydarzenia, uważa się zwłaszcza uznanie pochodzenia władzy od narodu, co znalazło odzwierciedlenie w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. oraz w uchwalonych 2 lata później konstytucjach Polski i Francji³.

W literaturze do świadomego używania terminu „prawo do samostanowienia” doszło jednak nieco później, wraz z powstaniem koncepcji narodowyzwoleńczych we Włoszech oraz w Niemczech. Dla uformowania się zasady samostanowienia narodów istotne są zwłaszcza poglądy *G. Mazziniego*, który postulował przyznanie wszystkim narodom prawa do określenia swojego statusu politycznego⁴. Podobne stanowisko w 1851 r. przedstawił *P. Mancini*. W swoich rozważaniach poszedł on o krok dalej, po raz pierwszy formułując prawo do samostanowienia jako „zasadę narodowości” w słynnym wykładzie wygłoszonym na Uniwersytecie Turyńskim⁵. Koncepcja ta rozwijała się także w niemieckiej doktrynie prawa międzynarodowego. W 1875 r. idee państwa narodowego w dziele „Ogólna nauka o państwie” skonsolidował *J.C. Bluntschli*⁶: „Každy naród jest powołany i uprawniony do utworzenia państwa. Skoro ludzkość jest sumą narodów, świat powinien składać się z takiej samej liczby państw. Jeden naród jedno państwo. Jedno państwo jeden byt narodowy”⁷. Przedstawione idee naukowe miały odzwierciedlenie w rzeczywistości

² D. Thürer, T. Burri, Secession, w: R. Wolfrum (red.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, t. IX, Oxford 2012, s. 54.

³ L. Wiśniewski, Art. 21. Samostanowienie narodów, w: R. Wieruszewski (red.), Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz, Warszawa 2012, s. 24.

⁴ A. Cassese, Self-Determination, s. 13.

⁵ P. Mancini, Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti (1851), tłum. za: A. Cassese, Self-Determination, s. 13. W polskiej literaturze prawa międzynarodowego niekiedy koncepcja Manciniego bywa określana jako „zasada narodów” (zob. R. Bierzanek, J. Symonides, Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 2005, s. 134).

⁶ J.C. Bluntschli był Szwajcarem. Działalność naukową prowadził jednak w Niemczech, stąd uznaje się go za przedstawiciela nauki niemieckiej.

⁷ J.C. Bluntschli, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1875, s. 107 (tłum. własne), deustextarchiv.de/book/view/bluntschli_staatslehre_1875?p=125 (dostęp: 22.11.2022 r.).

polityczno-prawnej. Ze względu na wspólne poczucie przynależności narodowej w II poł. XIX w. doszło do zjednoczenia Włoch oraz Niemiec.

We współczesnej doktrynie prawa międzynarodowego przyjmuje się, że w XIX w. ugruntowały się dwie teorie prawa do samostanowienia, przy czym jedna z nich była bezpośrednio związana z procesami zjednoczeniowymi: „Pierwsza z nich wywodzi się z «nacjonalistycznej» myśli niemieckiej i włoskiej, której prekursorami byli m.in. *Herder*, *Fichte* i *Mazzini*. Teoria ta zakłada, iż pojęcia narodu i państwa powinny pokrywać się znaczeniowo, za idealny model państwa przyjmując państwo narodowe, którego tożsamość określa rasa, pochodzenie etniczne, religia, język oraz wspólna historia. Druga teoria, związana z ideą obywatelskiego republikanizmu i wywodząca się m.in. z poglądów *Kanta* przyjmuje, iż prawo do samostanowienia realizuje się poprzez rządy reprezentacyjne, które promują wolność jednostki oraz możliwość decydowania o własnym losie”⁸.

Kolejnym etapem rozwoju prawa do samostanowienia była I wojna światowa. W tym okresie dostrzeżono, że działania wojenne i ówczesny chaos polityczny stały się dla niektórych narodów okazją do zmanifestowania chęci utworzenia własnego państwa i walki o niepodległość lub nawet obalenia ówczesnej władzy. Zasada samostanowienia narodów stała się kluczowym punktem programowym partii lewicowych działających w Rosji na początku XX w.⁹ Prawo wszystkich narodów do samostanowienia (w starszych tłumaczeniach nazywanego „samookreśleniem”) postulował również *W. Lenin*, który utożsamiał je z prawem do utworzenia państw narodowych¹⁰. Swoją koncepcję przedstawił on w opublikowanych w 1916 r. tezach „O rewolucji socjalistycznej i prawie narodów do samookreślenia”¹¹. Teoria *W. Lenina* znalazła odzwierciedlenie także w Deklaracji Praw Narodów Rosji z 2/15.11.1917 r., w której to autorzy uznali jednocześnie prawo do dokonania przez narody secesji¹². Odwołania do zasady samookreślenia narodów znalazły się również w Deklaracji

⁸ *M. Craven*, *Statehood, Self-Determination and Recognition*, w: *M. Evans* (red.), *International Law*, Oxford 2010, s. 230.

⁹ *A. Cassese*, *Self-Determination*, s. 14.

¹⁰ „Przez samookreślenie narodów rozumie się państwowe ich oderwanie się od zespołów obconarodowych, rozumie się utworzenie samodzielnego państwa narodowego”, *W.I. Lenin*, *O prawie narodów do samookreślenia*, w: *W.I. Lenin*, *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1949, s. 695.

¹¹ *W.I. Lenin*, *Rewolucja socjalistyczna a prawo narodów do samookreślenia* (Tezy), w: *W.I. Lenin* (tłum. Instytut Marksizmu-Leninizmu przy KC KPZR, praca zbiorowa), *Dzieła wszystkie*, t. XXVII: sierpień 1915 – czerwiec 1916, Warszawa 1987, s. 239–252.

¹² Deklaracja praw narodów Rosji, w: *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich*, t. I: marzec 1917 – listopad 1918, Warszawa 1962, s. 166–167.

Praw Ludu Pracującego i Wyzyskiwanego z 12/25.1.1918 r.¹³, która następnie stała się częścią Konstytucji Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 10.7.1918 r.¹⁴

Choć w zupełnie innych warunkach politycznych i społecznych, idea prawa do samostanowienia rozwijała się równoległe także w Stanach Zjednoczonych oraz w Europie Zachodniej. W Czternastu punktach orędzia, z którym 8.1.1918 r. zwrócił się do Kongresu prezydent Stanów Zjednoczonych *T.W. Wilson*, został przedstawiony projekt zmian terytorialnych, który uwzględniał przesunięcie granic państwowych i utworzenie niepodległych państw w oparciu na narodowości ludności zamieszkującej poszczególne terytoria¹⁵. Postulaty *Wilsona* spotkały się z poparciem premiera Wielkiej Brytanii, *L. George'a*, który stwierdził, że podstawą jakichkolwiek układów terytorialnych powinien być rząd oparty na zgodzie rządzonych¹⁶. Podczas kongresu wersalskiego Czternaście punktów *Wilsona* stanowiło podstawę negocjacji traktatu pokojowego¹⁷. Jednym z ówczesnych projektów prezydenta Stanów Zjednoczonych było również powołanie Ligi Narodów¹⁸, która powstała w wyniku rokowań uczestników kongresu wersalskiego i która w istocie bazowała na ideach *Wilsona* podczas prac nad stabilizacją sytuacji politycznej i terytorialnej po I wojnie światowej. *David Raic* uważa, że treść orędzia prezydenta oraz jego rozumienie prawa do samostanowienia narodów wskazuje, iż pozostał on pod silnym wpływem ideologii nacjonalizmu¹⁹. Potwierdza to zresztą jeden z czterech kolejnych sformułowanych przez niego postulatów, mniej słynnych od Czternastu punktów. Przedstawione w lutym 1918 r. zasady miały wg *Wilsona* usprawnić wprowadzenie ładu politycznego na świecie. Autor dokumentu zakładał, że każda powojenna zmiana terytorialna powinna być dokonana „w interesie i dla korzyści zainteresowanej ludności, a nie jedynie jako

¹³ Deklaracja praw ludu pracującego i wyzyskiwanego, w: *W.I. Lenin*, Dzieła wybrane, t. II, Warszawa 1949, s. 297–299, cz. III, pkt 1.

¹⁴ Konstytucja RFSRR z 10.7.1918 r., akt uchylony, tłum. za: *S. Małachowski*, Konstytucja (Ustawa zasadnicza) Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Rad, w: *J. Makowski* (red.), Nowe konstytucje, Warszawa 1925, s. 179–201.

¹⁵ Czternaście punktów Prezydenta *Wilsona*, Waszyngton 8.1.1918 r., tłum. za: *K. Kocot*, *K. Wolfke*, Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego, Wrocław 1978, s. 45–47.

¹⁶ *D. Heater*, National Self-Determination, Woodrow Wilson and His Legacy, Nowy Jork 1994, cyt. za: *D. Raic*, Statehood and the Law of Self-determination, Haga–Londyn–Nowy Jork 2002, s. 180.

¹⁷ *D. Raic*, Statehood, s. 180.

¹⁸ Pkt 14, Czternaście punktów Prezydenta *Wilsona*, s. 47.

¹⁹ *D. Raic*, Statehood, s. 180.

część układu lub kompromisu pomiędzy rywalizującymi państwami²⁰. Choć poglądy *Lenina* i *Wilsona* dotyczyły tego samego zagadnienia prawa międzynarodowego, ich opinie zasadniczo różniły się motywacją polityczną. Jak podsumowuje się we współczesnej doktrynie, *Lenin* postulował realizację prawa do samostanowienia przez agresywną rewolucję i likwidację państw w dotychczasowej formie, ponieważ jego zdaniem wiązała się ona z wyzwiskiem. Natomiast *Wilson* przekonywał do metod pokojowych, które powinny opierać się na prawie międzynarodowym²¹.

Pomimo intensywnego rozwoju prawa międzynarodowego w okresie międzywojennym w literaturze wskazuje się, że zasada samostanowienia narodów nadal była wówczas wyłącznie postulatem politycznym²². Pogląd ten w 1920 r., jeszcze przed rozpoczęciem działalności STSM, potwierdziła w praktyce Międzynarodowa Komisja Prawników, powołana przez Radę Ligi Narodów w celu wydania opinii doradczej w sprawie prawnych aspektów sporu o Wyspy Alandzkie. Komisja przyznała, że zasada samostanowienia ma charakter polityczny. W opinii odniesiono się przede wszystkim do zewnętrznego wymiaru samej zasady, stwierdzając, że nie oznacza ona generalnego prawa do secesji. Jednocześnie jest ona dopuszczalna w skrajnych przypadkach – „kiedy państwo nie wyraża woli lub nie ma możliwości zastosowania sprawiedliwych i efektywnych gwarancji”²³. Z perspektywy współczesnego prawa międzynarodowego można uznać, że był to sygnał wykształcania się instytucji secesji zaradczej, opartej na braku możliwości realizacji prawa do samostanowienia w granicach istniejącego państwa. Koncepcja ta zostanie szerzej omówiona

²⁰ Address of the President of the United States Delivered at a Joint Session of the Two Houses of Congress (Przemówienie prezydenta Stanów Zjednoczonych na połączonej sesji dwóch izb Kongresu) z 11.2.1918 r., history.state.gov/historicaldocuments/frus1918Supp01v01/d59 (dostęp: 21.2.2022 r.).

²¹ A. Cassese, *Self-Determination*, s. 21.

²² Zob. M. Koskenniemi, *National Self-Determination Today: Problems of Legal Theory and Practice*, *The International and Comparative Law Quarterly* 1994, t. 43, Nr 2, s. 247, 253–254; L. Dembiński, *Samostanowienie w prawie i praktyce ONZ*, Warszawa 1969, s. 18; T. Gadkowski, *Prawo narodów do samostanowienia oraz do ich bogactw i zasobów naturalnych*, w: Z. Kędzia, A. Hernandez-Pończyńska (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych*. Komentarz, Warszawa 2018, s. 67; J. Kranz, *Kilka uwag na tle aneksji Krymu przez Rosję*, *PiP* 2014, z. 8, s. 23–40; J. Tyranowski, *Zasada nienaruszalności granic w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1987, s. 187.

²³ Report of the International Committee of Jurists Entrusted by the Council of the League of Nations with the Task of Giving an Advisory Opinion upon the Legal Aspects of the Aaland Islands, *League of Nations Official Journal* 1920, R546/11/6561/468, Special Supp. No. 3, s. 5, 21, 28.

w dalszej części pracy. Niemniej wypada mieć na uwadze, że kazus Wysp Alandzkich niewątpliwie przybliżył doktrynę do współczesnego rozumienia zasady samostanowienia narodów, która z biegiem lat została usankcjonowana prawnie.

Zmiana statusu zasady samostanowienia narodów pośrednio była zauważalna w aspekcie teoretycznym – dzięki odpowiednim postanowieniom w Pakcie Ligi Narodów. Co prawda sama zasada nie została w nim wymieniona, jednak wydaje się, że w związku z nią powstały inne postanowienia Paktu. Na mocy art. 22 utworzono system mandatowy obejmujący kolonie oraz terytoria, które na skutek powojennych zmian przestały podlegać zwierzchnictwu państw dotychczas nimi rządzących: „Niektóre wspólnoty należące poprzednio do Cesarstwa Otomańskiego²⁴ osiągnęły taki stopień rozwoju, że ich istnienie jako narodów niepodległych może być tymczasowo uznane, pod warunkiem że rady i pomoc mandatariusza kierować będą ich administracją aż do chwili, kiedy staną się zdolne do samodzielnych rządów. Życzenia tych wspólnot powinny być w pierwszym rzędzie wzięte pod rozwagę przy wyborze mandatariusza”²⁵.

Zacytowany fragment art. 22 Paktu Ligi Narodów, który bezpośrednio odnosił się do mandatów powstałych na terytorium byłego Imperium Osmańskiego, wskazuje, że system mandatowy zakładał usamodzielnienie się terytoriów, które mu podlegały. Liga Narodów uznała zatem prawo utworzenia niepodległych państw przez narody żyjące w obrębie mandatów, choć w Pakcie nie określono bliżej terminu uniezależnienia się terytoriów mandatowych. W praktyce pozostawiało to mandatariuszom sporą dowolność w decydowaniu o stopniu samodzielności tych narodów. Mandaty utworzone na terytoriach byłego Imperium Osmańskiego były nazywane mandatami klasy A, natomiast pozostałe terytoria mandatowe Liga skategoryzowała jako mandaty typu B i C²⁶. Charakter mandatu miał być uzależniony od stopnia rozwoju ludu, usytuowania terytorium, a także warunków ekonomicznych i innych podobnych okoliczności²⁷. Niektórym terytoriom Afryki i wyspom położonym na Oceanie Spokojnym nadano status mandatów typu B i C. Liga uznała ich prawo do autonomii, jednak autorzy Paktu uzasadniali ograniczenie jej wzglę-

²⁴ Obecnie częściej używana jest nazwa „Imperium Osmańskie”.

²⁵ Art. 22 Paktu Ligi Narodów zawartego w Paryżu 28.6.1919 r., tłum. za: K. Kocot, K. Wolfke, Wybór dokumentów, s. 55–56. Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu 28.6.1919 r. (Dz.U. z 1920 r. Nr 35, poz. 200).

²⁶ M. Craven, Statehood, s. 214.

²⁷ Art. 22 Paktu Ligi Narodów, s. 55–56.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl