

Agata Kleczkowska ■

KARTA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH JAKO ŚWIATOWA KONSTYTUCJA – UWAGI Z PERSPEKTYWY ZAKAZU UŻYCIA SIŁY

Wstęp

Organizacji Narodów Zjednoczonych od początku jej powstania przypisywano szczególną rolę – powstrzymania kolejnego globalnego konfliktu, na miarę I i II wojny światowej, czemu służyć miał zarówno zakaz użycia siły, jak i sama konstrukcja Organizacji i kompetencji, w które ją wyposażono. Jak pokazały wydarzenia po 1945 r., ONZ nie zawsze okazywała się skutecznym rozjemcą w konfliktach między państwami, a niekiedy wręcz beczynność Organizacji i paraliż jej najważniejszego organu – Rady Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ) – były nie mniej rażące niż same skutki sporów między państwami. Niemniej jednak ONZ pozostała najważniejszym forum, na którym dyskutuje się o globalnych problemach, a państwa odwołują się do Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ), aktu założycielskiego Organizacji, jako do najważniejszego aktu prawnego dla całego porządku międzynarodowego. Mając więc na uwadze to znaczenie zarówno Organizacji, jak i samej KNZ, nieraz pojawia się określenie, że Karta stanowi „światową konstytucję”. Niniejszy artykuł ma odpowiedzieć na pytanie, czy takie określenie w odniesieniu do Karty jest uprawnione i jak ma się do niego praktyka państw. Z uwagi na najważniejszą normę KNZ i jej znaczenia dla całego ładu międzynarodowego po 1945 r., uwagi te zostaną poczynione z perspektywy zakazu użycia siły. Wydaje się, że mimo znaczenia Karty, formalnie jej znaczenie nie wykracza poza bycie „światową konstytucją” jedynie *de facto*, a biorąc pod uwagę

praktykę państw – normy Karty najczęściej ustępują pierwszeństwa partykularnym interesom członków społeczności międzynarodowej.

W pierwszej kolejności należy wskazać na charakter zakazu użycia siły – absolutny i bardzo szeroko zdefiniowany. Po drugie, postawiony w artykule problem każe przeanalizować cechy Karty w kontekście charakterystyki aktów o charakterze konstytucyjnym, aby ocenić, czy Karta może stanowić konstytucję *de iure* lub *de facto*. W końcu, uwagi o charakterze teoretycznym, trzeba odnieść do praktyki państw i sposobów dokonywania wykładni Karty przez państwa, również z perspektywy metod wykładni aktów konstytucyjnych.

1. Zakaz użycia siły w KNZ w 1945 r.

Mimo iż założeniem, które legło u podstaw utworzenia Ligi Narodów, było „zapewnienie gwarancji niepodległości politycznej oraz integralności terytorialnej wszystkich państw”, nie udało się uczynić Ligi Narodów (LN) skutecznym instrumentem zapewniającym pokój między państwami. Sam Pakt Ligi nie był w stanie zresztą tego zagwarantować, skoro na jego podstawie wojna została wyeliminowana jedynie warunkowo, dając państwom w dalszym ciągu możliwość korzystania z rozwiązań siłowych, ograniczając ich stosowanie jedynie pewnymi warunkami formalnymi¹. Wybuch II wojny światowej udowodnił więc jak daleko niedoskonały był system, mający w założeniu powstrzymać kolejny, globalny konflikt. Twórcy Karty Narodów Zjednoczonych, w oparciu o te doświadczenia, niedopuszczalność rozwiązywania sporów za pomocą siły ujęli więc w formie kategorycznego zakazu użycia siły, wyrażonego w art. 2 (4) KNZ, dopuszczając użycie siły jedynie w dwóch wypadkach: samoobrony uregulowanej w art. 51 (ustanawiając jednocześnie prawo do samoobrony jedynym legalnym przypadkiem jednostronnego użycia siły) oraz w sytuacji operacji kolektywnej podjętej na podstawie art. 42 KNZ.

Zakaz użycia siły zawarty w KNZ, w zamyśle jego twórców, nie miał być ani warunkowy, ani temporalny, ale miał mieć charakter absolutny, jedynie z uwzględnieniem dwóch wspomnianych wyżej wyjątków. Wyrazem tego była zarówno zmiana terminologiczna (zakaz wojny, nieprecyzyjny i dający możliwość państwom jego wąskiej interpretacji, zastąpiono zakazem użycia siły, nie pozostawiając wątpliwości co do tego, że każde rozwiązanie siłowe będzie nielegalne), jak i sformułowanie otwierające preambułę KNZ, zgodnie z którym

¹ W. Czapliński, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1993, s. 16.

jednym z celów Narodów Zjednoczonych jest, aby „uchronić przyszłe pokolenia od klęsk wojny, która dwukrotnie w ciągu naszego życia wyrządziła niewypowiedziane cierpienia ludzkości”². Za całkowitym zakazem użycia siły przemawia również konstrukcja samego zakazu, zawartego w art. 2 (4): „Wszyscy członkowie powinni w swych stosunkach międzynarodowych powstrzymać się od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko nietykalności terytorium albo niepodległości politycznej któregokolwiek państwa, lub wszelkiego innego sposobu, niezgodnego z zasadami Narodów Zjednoczonych”³.

Część autorów prezentuje pogląd, że taki sposób sformułowania tego imperatywu, świadczy o tym, że zakaz użycia siły pozostaje aktualny jedynie wobec wskazanych w art. 2 (4) kierunków użycia siły, tj. nielegalne jest jedynie takie działanie, które naruszałoby integralność terytorialną lub niepodległość polityczną państwa. Jeśli więc państwo korzysta z rozwiązań siłowych, np. udzielając pomocy swoim obywatelom lub chcąc powstrzymać zbrodnie ludobójstwa, której dopuszcza się państwo trzecie wobec własnych obywateli, interwencja nie stanowi naruszenia art. 2 (4). Pogląd taki nie uwzględnia jednak dwóch ważnych czynników, które należy mieć na uwadze, interpretując art. 2 (4) KNZ. Po pierwsze, zwrot wskazujący na zakazane kierunki użycia siły został wprowadzony do KNZ na wniosek mniejszych państw, które chciały w ten sposób stworzyć dla siebie dodatkowe gwarancje, chroniące ich suwerenność przed ingerencją ze strony państw silniejszych⁴. Druga część art. 2 (4) została więc dodana nie po to, aby ograniczyć zakaz użycia siły, ale wprost przeciwnie, aby go wzmocnić. Po drugie, art. 2 (4) zakazuje użycia siły nie tylko w sposób naruszający integralność terytorialną i niepodległość polityczną państwa, ale także w każdy sposób „niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych”. Cele KNZ wyraża art. 1 KNZ, ale mogą być one również wyinterpretowane z preambuły Karty. Są to więc m.in.

² Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie, ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, San Francisco 1945.06.26, Dz.U.1947.23.90 z dnia 1947.03.06.

³ Przywołane tłumaczenie art. 2 (4) pochodzi z oficjalnego polskiego tłumaczenia, opublikowanego w Dzienniku Ustaw z 1947 r. Niemniej jednak, ponieważ współcześnie w doktrynie używa się pojęcia „integralności terytorialnej”, a nie „nietykalności terytorium”, takie również tłumaczenie zostanie wykorzystane w dalszej części tekstu. Ponadto, polskie tłumaczenie zawiera błąd w stosunku do tekstu KNZ w j. angielski, gdzie nie ma mowy o „zasadach Narodów Zjednoczonych”, ale o „celach” („Purposes of the United Nations”, w przeciwieństwie do „Principles”, których dotyczy cały art. 2). W związku z powyższym, w dalszej części tekstu, będzie mowa o „celach Narodów Zjednoczonych” w kontekście zakazu użycia siły.

⁴ L. M. Goodrich, E. I. Hambro, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, Nowy Jork 1946, s. 68.

suwerenna równość państw, wykonywanie zobowiązań wynikających z KNZ w dobrej wierze i rozwiązywanie sporów metodami pokojowymi. Jeśli więc nawet przyjąć, że sam zakaz użycia siły przeciwko integralności terytorialnej i niepodległości politycznej stwarza pewien margines do skorzystania przez państwa z rozwiązań siłowych, to ten ostatni zwrot dopełnia cały zakaz, ponieważ każdy przypadek użycia siły narusza cele KNZ.

Podsumowując, państwa podpisujące Kartę Narodów Zjednoczonych w 1945 r. przyjęły, że absolutny zakaz użycia siły, z wyjątkiem dwóch ściśle zdefiniowanych w KNZ sytuacji, stanie się podstawą nowego ładu międzynarodowego.

2. Karta Narodów Zjednoczonych jako światowa konstytucja

Z uwagi zarówno na wagę norm prawnych zawartych w Karcie i ich znaczenie dla społeczności międzynarodowej, a także fakt, iż praktycznie wszystkie państwa świata są członkami ONZ, Karta Narodów Zjednoczonych jest niekiedy opisywana jako „światowa konstytucja”⁵. Co więcej, określenie to nie jest traktowane jedynie jako potoczne, które ma podkreślić rolę KNZ dla społeczności międzynarodowej, ale również jako mające znaczenie prawne. W tym miejscu należy więc rozważyć argumenty przemawiające za takim określeniem KNZ i zdecydować, czy pozwalają one traktować Kartę jako „światową konstytucję” *de iure* lub *de facto*⁶.

W pierwszej kolejności należy więc wskazać na rangę norm prawnych i zasad, które zostały uregulowane w Karcie⁷. Część z nich stanowi kodyfikację norm, które istniały jeszcze przed wejściem w życie KNZ (np. zasada rozwiązywania sporów za pomocą środków pokojowych), treść części norm istniejących przed powstaniem Karty została zmodyfikowana, tak aby włączyć je w system ONZ (np. dookreślono warunki legalnej samoobrony, czyniąc RB ONZ głównym organem odpowiedzialnym za międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo,

⁵ Tak np. B. Fassbender, *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*, *The Columbia Journal of Transnational Law*, 1998, vol. 36, s. 532; B. Sloan, *The United Nations Charter as a Constitution*, *Pace Yearbook of International Law* 1989, vol. 1, s. 63; P. M. Dupuy, *The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 1997, vol. 1, s. 3.

⁶ R. Macdonald, *The Charter of the United Nations in Constitutional Perspective*, *Australian Year Book of International Law* 1999, vol. 20, s. 228. Autor ten sugeruje również rozważenie KNZ jako Konstytucji *in fieri*.

⁷ *Ibidem*.

nawet w przypadku skorzystania przez państwa z prawa do samoobrony⁸), jednak część norm i pojęć pojawiła się w międzynarodowym dyskursie, zarówno prawnym, jak i politycznym, dopiero po uregulowaniu ich w KNZ, obecnie natomiast instytucje te mają ogromne znaczenie dla relacji między państwami⁹ – są to przykładowo prawo do samostanowienia, prawa człowieka, atak zbrojny, zakaz użycia siły. W ten sposób Karta nie pomija żadnej z norm istotnych dla międzynarodowego porządku prawnego i relacji politycznych. Normy zawarte w Karcie są więc szczególne, na tyle nawet, że tworzy ona hierarchię norm prawa międzynarodowego – zgodnie z art. 103, w razie sprzeczności, normy zawarte w KNZ, mają mieć pierwszeństwo nad jakimikolwiek innymi zobowiązaniami zaciągniętymi przez państwa członkowskie ONZ. Co więcej, art. 103 nie rozróżnia sytuacji państw członkowskich i nieczłonkowskich¹⁰, co jak tłumaczy R. Bernhardt w Komentarzu do KNZ, „wydaje się to zrozumiałe i znaczące, ponieważ Karta zakłada i aspiruje, aby być „konstytucją” społeczności międzynarodowej, akceptowaną przez znakomitą większość państw”¹¹. Niemniej jednak, mimo tego, że art. 103 KNZ był kilkanaście razy przywoływany przez różne organy ONZ i państwa członkowskie, nie odegrał on nigdy większej roli w praktyce Organizacji¹².

Ponadto, w kontekście rangi norm Karty, należy zauważyć, że cechami aktów o charakterze konstytucyjnym są powszechność i inkluzywność, ponieważ konstytucja ma zastosowanie do wszystkich członków danej społeczności bez wyjątku¹³. W odniesieniu do KNZ oznaczać to powinno, że normami zawartymi w KNZ związane są wszystkie państwa, niezależnie od tego, czy są członkami ONZ, czy nie¹⁴. B. Fassbender w tym kontekście wskazuje, że zasada *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* nie kłóci się z faktem, że państwa, które nie są członkami

⁸ Niektórzy autorzy twierdzą wręcz, że regulacja samoobrony w art. 51 KNZ powoduje, że to nie państwo, które zostało zaatakowane jest najważniejsze, ale właśnie RB ONZ i jej kompetencje. Zob. D. A. Sadoff, *A Question of Determinacy: The Legal Status of Anticipatory Self-Defense*, *Georgetown Journal of International Law* 2008–2009, vol. 40, s. 549.

⁹ B. Fassbender, op. cit., s. 580.

¹⁰ Ibidem, s. 584. R. Bernhardt, *Komentarz do art. 103*, [w:] B. Simma (red.), *The Charter of the United Nations. A Commentary. Vol. 1*, Oxford 2002, s. 1293.

¹¹ R. Bernhardt, op. cit., s. 1295.

¹² Ibidem, s. 1299–1302. Przykładowo, art. 103 KNZ został przywołany przez Rosję w czasie debaty w RB ONZ nad użyciem siły przez NATO w Kosowie w marcu 1999 r. – Rosja podkreśliła brak podstaw prawnych do przeprowadzenia nalotów przez NATO na terytorium Jugosławii i wskazała, że państwa członkowskie NATO nie mogą zapominać, że są jednocześnie członkami ONZ i wiąże ich art. 103, który nakazuje pierwszeństwo obowiązków wynikających z KNZ (UN Security Council, 3988th meeting, Provisional Record, 24 marca 1999, S/PV.3988, s. 2–3).

¹³ B. Fassbender, op. cit., s. 581.

¹⁴ Ibidem.

ONZ powinny być związane Kartą, z uwagi zarówno na rangę norm prawnych regulowanych Kartą, jak i fakt, że współcześnie suwerenność powinna być interpretowana nie tylko jako nieograniczona swoboda państwa do działania, ale również pewne zobowiązanie, do przestrzegania międzynarodowego porządku prawnego. Niezależnie od członkostwa w ONZ, w relacjach między państwami obowiązuje zasada suwerennej równości państw, z której wynika np. zakaz użycia siły. Jak wskazuje ten Autor, niemożliwym jest więc zwolnienie państw niebędących członkami ONZ z przestrzegania zasad ustanowionych dla ogólnego dobra, niezależnie od członkostwa w ONZ¹⁵. Jeśli natomiast przyjąć, że jedynie zasady będące fundamentami współczesnego ładu międzynarodowego, takie jak zasada suwerennej równości państw czy zakaz użycia siły, wiążą wszystkie państwa bez wyjątków, ale nie odnosi się to już do obowiązków państw, państwa pozostające poza Organizacją, wbrew zasadzie równości państw, byłyby na uprzywilejowanej pozycji, ponieważ np. nie mogłyby ponieść żadnych konsekwencji przewidzianych w Kartcie za naruszenie obowiązków z niej wynikających¹⁶ (szerzej relacje norm KNZ do obowiązków państw nieczłonkowskich zostały omówione poniżej).

O tym, że normy KNZ mają specjalne znaczenie, świadczyć ma również sama nazwa – termin „Karta” jest zarezerwowany dla „aktu najwyższej wagi, mówiącego o podstawowych zasadach porządku międzynarodowego”¹⁷. Należy jednak – po pierwsze – mieć na uwadze art. 1 (a) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, z którego wynika, że nie ma znaczenia nazwa zawieranego między państwami porozumienia, a po drugie, że praktyka stosowania nazw umów nie jest konsekwentna (np. umowy międzynarodowe nazywane „paktami” mogą spełniać podobne funkcje)¹⁸. Nazwa „Karta” świadczyć więc może o szczególnej randze norm zawartych w umowie międzynarodowej, ale niekoniecznie musi świadczyć o tym, że Karta Narodów Zjednoczonych jest „światową konstytucją”.

Należy również zwrócić uwagę, że Karta jest instrumentem relatywnie krótkim (ma mniej niż 9000 słów)¹⁹ i zawiera wiele ogólnych, niezdefiniowanych pojęć i instytucji²⁰, jak np. wspomniane prawo do samostanowienia czy atak zbrojny, co stanowi niewątpliwie o podobieństwie KNZ do konstytucji państw.

Po drugie, należy zwrócić uwagę na pozycję organów ONZ, stworzoną przez Kartę. Organizacja ma zdecentralizowaną strukturę, a główne organy

¹⁵ Ibidem, s. 582–583.

¹⁶ Ibidem, s. 582–583.

¹⁷ S. Nahlik, *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 231.

¹⁸ Ibidem, s. 230.

¹⁹ N. J. Schrijver, *The Future of the Charter of the United Nations*, Max Planck Yearbook of United Nations Law 2006, vol. 10, s. 2.

²⁰ Ibidem, s. 2.

ONZ, mimo iż Karta wyposaża je w obszerne kompetencje, nie mają możliwości uchwalania prawnie wiążących państwa aktów prawnych, które stanowiłyby źródło prawa międzynarodowego, a następnie egzekwowania ich wykonania od państw (niezależnie od sporów w doktrynie prawa międzynarodowego, czy rezolucje RB ONZ lub Zgromadzenia Ogólnego ONZ (ZO ONZ) mogą być źródłami prawa międzynarodowego, należy zwrócić uwagę, że nie było to założeniem twórców KNZ, bowiem nie wymieniono tych aktów w art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS), który jest załącznikiem do Karty)²¹. Jeżeli KNZ miałyby być uznana za światową konstytucję w sensie instytucjonalnym, musiałaby zawierać postanowienia regulujące kompetencje organów, w taki sposób, aby zapewnić efektywne stosowanie norm zawartych w KNZ, co oznacza, że organy ONZ musiałyby posiadać narzędzia, za pomocą których mogłyby nakazać państwom odpowiednie stosowanie norm zawartych w Karcie²². Takiej regulacji jednak brak, co przyczynia się znacząco do krytyki KNZ i stanowi podstawę do zarzucania ONZ braku efektywności. N. J. Schrijver twierdzi co prawda, że wykładni Karty trzeba dokonywać z uwzględnieniem zasady dorozumianych kompetencji, zgodnie z którą kompetencje organów ONZ, nawet jeśli nie zostały wyraźnie wyrażone w KNZ, ale są niezbędne danemu organowi do wykonywania jego funkcji, należy domniemywać²³, ale wydaje się, że domniemywanie kompetencji w tym wypadku mogłoby pozostać w sprzeczności z suwerennością państw członkowskich.

Mimo jednak tych niewątpliwych ograniczeń, RB ONZ czy ZO ONZ są niezwykle wpływowymi forami, na których dyskutuje się o najważniejszych dla państw kwestiach, a ich rezolucje, zwłaszcza te, które nakładają sankcje na państwa, wzywają do powstrzymania się od stosowania określonych środków (np. zbrojnych) czy przestrzegania praw człowieka, nie pozostają bez echa wśród społeczności międzynarodowej. Szczególne znaczenie ma również orzecznictwo MTS²⁴. Mimo iż prowokuje wiele sporów nie tylko w doktrynie prawa międzynarodowego, ale również wśród państw, ma z pewnością ogromne znaczenie zarówno dla sposobu wykładni norm prawa międzynarodowego, nie tylko tych zawartych w KNZ, i formowania się norm prawa zwyczajowego. Także fakt, iż Trybunał bywa nierzadko krytykowany za zbytnią zachowawczość, gdy pomija w swoim orzecznictwie kwestie najbardziej kontrowersyjne, których rozstrzygnięcie miałyby szczególnie istotne znaczenie (gdy np. w sprawie Kosowa, MTS nie zdecydował się na ocenę legalności secesji w pra-

²¹ R. Macdonald, op. cit., s. 229.

²² P. M. Dupuy, op. cit., s. 19.

²³ N. J. Schrijver, op. cit., s. 6.

²⁴ R. Macdonald, op. cit., s. 228.

wie międzynarodowym, ale ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że w prawie międzynarodowym nie ma zakazu jednostronnych deklaracji niepodległości²⁵), świadczy o tym, że oczekiwania wobec Trybunału są skrojone na miarę najważniejszego międzynarodowego organu sądowego.

Po trzecie, jak wskazuje R. Macdonald, o konstytucyjnym charakterze KNZ świadczy również to, że KNZ nie zawiera postanowień regulujących sposób wystąpienia z Organizacji, mimo iż kwestia ta była dyskutowana w czasie konferencji w San Francisco, a państwa zgodziły się co do tego, że mogą swobodnie podjąć decyzję o wystąpieniu z ONZ w każdym czasie²⁶. W tym miejscu więc należy odwołać się do prac przygotowawczych nad Kartą. Z prac Komitetu I/2, zajmującego się opracowaniem Rozdziału III KNZ wynika jednoznacznie, że ustanie członkostwa w Organizacji było rozważane w kontekście uniwersalnego charakteru Organizacji. Jak można przeczytać w raporcie przedłożonym przez Sprawozdawcę Komitetu I/2, argumentami przemawiającymi za wykluczeniem możliwości wycofania przez państwa swojego członkostwa z ONZ były: sprzeczność z uniwersalnym charakterem Organizacji, możliwość, że państwa będą starały się wymusić na ONZ pewne działania pod groźbą wystąpienia z Organizacji oraz fakt, iż możliwość wystąpienia z ONZ mogłaby być sposobem na ucieczkę od obowiązków wynikających z członkostwa²⁷. Ostatecznie, po rozważeniu propozycji klauzul pozwalających na wystąpienie z ONZ, Komitet zarekomendował nieumieszczanie w KNZ takich postanowień, choć jednocześnie faktycznie zgodzono się, że w pewnych szczególnych okolicznościach (zwłaszcza, gdy ONZ okaże się niezdolna do utrzymania międzynarodowego pokoju) żadne państwo nie może zostać zmuszone do dalszej współpracy z ONZ²⁸.

Przykładem takiego uniwersalnego podejścia do członkostwa w ONZ była sytuacja wystąpienia Indonezji, która w 1965 r. zrezygnowała z członkostwa w Organizacji, ale gdy po roku nastąpiła zmiana rządu w tym państwie, a tym samym zmienił się kierunek prowadzonej polityki zagranicznej, Indonezja wyraziła wolę powrotu do ONZ, co nastąpiło bez przeprowadzania od nowa całej procedury przyjęcia nowego członka²⁹.

²⁵ Por. R. Kwiecień, *Glosa do opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 22.07.2010 r. w sprawie zgodności z prawem międzynarodowym jednostronnej deklaracji niepodległości Kosowa*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2010, vol. 10 (3).

²⁶ R. Macdonald, op. cit., s. 214.

²⁷ *Report of the Rapporteur (Membership) of Committee I/2 to Commission I on Chapter III (Doc. 1178)*, The United Nations Conference on International Organization, San Francisco, California, April 25 to June 26, 1945. Selected Document, Washington 1946, s. 506.

²⁸ *Ibidem*, s. 507.

²⁹ B. Sloan, op. cit., s. 84.

W kwestii problematyki członkostwa, należy jednak podkreślić, że mimo uniwersalnego charakteru ONZ, nie wszystkie państwa ubiegające się o członkostwo w ONZ, są przyjmowane bez sporów³⁰, a jedynym czynnikiem determinującym przyjęcie do ONZ nie jest wola państw, żeby wskazać choćby na kazu Palestyny. Aktualnymi pozostają kryteria członkostwa. Wielokrotnie odmawiano zaakceptowania aplikacji państw, które powstały w sposób sprzeczny z prawem międzynarodowym lub opierały swoją politykę wewnętrzną na dyskryminacji pewnej grupy (przykładami mogą być Rodezja, Biafra, Katanga czy Bantustany)³¹. B. Fassbender słusznie wskazuje jednak, że nie oznacza to, że takim państwem na zawsze odebrano możliwość ubiegania się o uzyskanie członkostwa w ONZ³².

2.1. Karta Narodów Zjednoczonych – konstytucja *de iure* czy *de facto*?

Na wstępie należy zauważyć, że nie jest szczególnie kontrowersyjnym nazywanie „konstytucją” traktatu będącego podstawą funkcjonowania organizacji międzynarodowej o charakterze powszechnym. O tym, czy KNZ ma rzeczywiście szczególną pozycję dla całej społeczności międzynarodowej i stanowi faktycznie „światową konstytucję”, zwłaszcza *de iure*, decyduje bardziej to, w jakim stosunku Karta pozostaje do państw, które nie są członkami ONZ³³.

Nieliczne postanowienia KNZ odnoszą się wprost do sytuacji państw niebędących członkami ONZ. Są to: art. 2 (6), art. 4, art. 11 (2), art. 32, art. 35 (2), art. 50 i art. 93 (2). Najbardziej kontrowersyjnym z tych postanowień jest niewątpliwie art. 2 (6), który stanowi, iż Organizacja zapewni, że państwa, które nie są członkami ONZ, będą działać w zgodzie z zasadami Organizacji, w takim stopniu, w jakim jest to konieczne do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W wykładni tego artykułu ścierają się dwa przeciwstawne poglądy: według pierwszego z nich, wymóg spójności autorytetu ONZ i ranga zasad będących podstawą funkcjonowania ONZ, wymagają, aby postanowienia zawarte w art. 2 (6) miały pierwszeństwo przed zasadą nieinterwencji w sprawy wewnętrzne państw, jeśli utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jest zagrożone. Według drugiego poglądu, art. 2 (6) nie ma żadnej szczególnej mocy prawnej, a w związku z tym powinien być interpretowany

³⁰ Przykładowo, w czasie pierwszej dekady pracy ONZ, członkostwa odmówiono 21 państwom. Dzisiaj poza Organizacją pozostają jedynie Palestyna i Watykan (W. G. Vitzthum, *Komentarz do Artykułu 2 (6)*, [w:] B. Simma (red.), *The Charter of the United Nations. A Commentary. Vol. 1*, Oxford 2002, s. 410).

³¹ B. Fassbender, op. cit., s. 612.

³² Ibidem, s. 613.

³³ Ibidem, s. 568.

z perspektywy zasady *pactis tertiis nec nocent nec prosunt* – możliwość nałożenia na państwa nieczłonkowskie jakichkolwiek obowiązków zależy więc od wyrażenia przez nich zgody na związanie ich tymi obowiązkami³⁴. Praktyka pokazuje, że art. 2 (6) ani nie był regularnie wykorzystywany przez państwa członkowskie (został przywołany m.in. na początku funkcjonowania Organizacji, w odniesieniu np. do sytuacji w Hiszpanii pod rządami generała Franco), ani nie zawsze wywierał faktycznie skutek na zachowanie państw, które w danym momencie nie były członkami ONZ. Przykładowo, kiedy ONZ nałożyło sankcje na Rodezję, Szwajcaria kontynuowała stosunki handlowe z Rodezją mimo sankcji, a RFN (członek ONZ od 1973 r.) zadeklarowała gotowość przyłączenia się do sankcji nałożonych przez RB ONZ, ale podkreślając, że jest to decyzja polityczna, a niepodyktowana względami prawnymi³⁵, co miało świadczyć o tym, że RFN nie uważa się za związaną wszystkimi normami KNZ i decyzjami ONZ co do zasady.

Ponadto Karta nie zawsze stanowi wyrażnie, że jej normy mają zastosowanie jedynie do państw członkowskich, ponieważ, przykładowo, wśród celów Organizacji pojawia się np. rozwijanie przyjaznych relacji „między państwami” (art. 1 (2) KNZ), a nie jedynie między państwami członkowskimi.

Z drugiej strony, jeśli chodzi o relacje między państwami nieczłonkowskimi a ONZ, państwa dążą do członkostwa w ONZ, a dopóty to się nie stanie, ubiegają się o umożliwienie im w jak najszerszym zakresie udziału w pracach Organizacji (np. kazuś Palestyny, której udział w pracach ONZ wielokrotnie poszerzano na przestrzeni wielu lat) lub zgadzają się na udział organów ONZ w rozpoznawaniu sporów z ich udziałem (np. MTS rozpoznawał spór między Albanią a Wielką Brytanią w sprawie cieśniny Korfu, jeszcze zanim Albania została członkiem ONZ, za zgodą tego państwa). Ponadto członkostwo w ONZ ma szczególnie znaczenie dla nowopowstałych państw, ponieważ stanowi ono ostateczne potwierdzenie, że dany aktor faktycznie spełnił kryteria państwowości i stał się państwem.

G. Arangio-Ruiz prezentuje z kolei pogląd, który wyrażnie łączy możliwość uznania KNZ za konstytucję z uznaniem ONZ za super-państwo czy federację państw. W związku z tym, zdaniem tego Autora, niektóre artykuły KNZ, jak np. te ustanawiające wyłączną jurysdykcję państw w pewnych sprawach, a także suwerenną równość państw, jednoznacznie dyskwalifikują KNZ jako konstytucję³⁶. Jedynym argumentem przemawiającym ewentualnie za konstytucyjnym charakterem Karty i szczególnym charakterem ONZ jest fakt, że na podstawie

³⁴ W. G. Vitzthum, op. cit., s. 141.

³⁵ Ibidem, s. 143.

³⁶ G. Arangio-Ruiz, *The 'Federal Analogy' and UN Charter Interpretation: A Crucial Issue*, European Journal of International Law 1997, vol. 1, s. 4.

Karty możliwe jest zorganizowane sił zbrojnych działających pod egidą ONZ³⁷. Pogląd ten nie wydaje się jednak trafny, ponieważ niezależnie od tego, czy KNZ jest „światową konstytucją”, ONZ z pewnością nie ma innego statusu prawnego niż organizacja międzynarodowa, nawet mimo tego, że posiada osobowość prawną. W sprawie Reparacji ONZ, MTS doszedł do wniosku, że fakt, iż ONZ ma międzynarodową osobowość (*‘Organization is an international person’*), nie jest tożsame ze stwierdzeniem, że ONZ jest państwem lub supra-państwem i ma takie same prawa i obowiązki jak państwa³⁸.

Podobnie, w sprawie dotyczącej wykładni porozumienia z 25 marca 1951 r. między WHO i Egiptem, MTS musiał rozważyć kwestię prawa organizacji międzynarodowej do wskazania swojej głównej siedziby lub biura regionalnego. MTS doszedł więc do wniosku, że organizacje międzynarodowe w pewnym sensie posiadają absolutne prawo, jeśli chodzi o wybranie miejsca lokalizacji ich siedzib głównych lub biur. Niemniej jednak, z drugiej strony każde państwo posiada suwerenne prawo wyrażenia lub niewyrażenia zgody na takie usytuowanie siedziby danej organizacji międzynarodowej i pod tym względem prawo organizacji nie jest „bardziej absolutne” niż analogiczne uprawnienie państwa. Trybunał powtórzył w tym miejscu pogląd zaprezentowany w opinii doradczej dotyczącej Reparacji, że nic nie wskazuje na to, żeby organizacje międzynarodowe tworzyły „supra-państwo”. Są one bowiem podmiotami prawa międzynarodowego i jako podmioty są związane obowiązkami wynikającymi z powszechnych zasad prawa międzynarodowego, ich konstytucji (co znamienne, MTS posłużył się właśnie terminem „konstytucja” na określenie każdego aktu założycielskiego organizacji międzynarodowej) i umów międzynarodowych, których są stronami³⁹.

Mając na względzie powyższe uwagi, należy jednoznacznie stwierdzić, że Karta Narodów Zjednoczonych nie jest „światową konstytucją” *de iure*, bowiem ani intencja państw, tworzących Narody Zjednoczone, ani żadne z postanowień Karty nie wskazują na to, aby Karta miała być czymś więcej niż aktem założycielskim organizacji międzynarodowej, nawet jeśli organizacji tej od początku przypisywano szczególną rolę i najważniejsze cele z punktu widzenia społeczności międzynarodowej w 1945 r. Po pierwsze, organy ONZ nie zostały wyposażone w kompetencje pozwalające na egzekwowanie od państw stosowania się do ich decyzji i skuteczny system wywierania nacisku na państwa w przypadkach takiej odmowy. Po drugie, mimo iż w KNZ nie pojawiła się odpowiednia klauzula,

³⁷ Ibidem, s. 5.

³⁸ *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion: ICJ Reports 1949, s. 179.

³⁹ *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1980, s. 73, § 37.

nie jest możliwym zmuszenie państwa do pozostania w ONZ, wbrew jego woli, i nie wydaje się, że takie „uprawnienie” byłoby ograniczone jedynie do sytuacji, gdy ONZ nie jest w stanie skutecznie przeciwdziałać zagrożeniom dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Ponadto, mimo iż KNZ zawiera postanowienia odnoszące się do państw nieczłonkowskich, to jednak jest ich zaledwie kilka i odnoszą się one do sytuacji tych państw tylko w takim minimalnym zakresie, w jakim jest to konieczne do tego, aby główne zadanie ONZ – powstrzymanie kolejnych światowych wojen i promowanie pokojowego rozstrzygnięcia sporów – nie było w rzeczywistości iluzoryczne. Nie zmienia tego nawet art. 2 (6) KNZ, ponieważ jeżeli KNZ nie zawiera narzędzi pozwalających efektywnie oddziaływać na państwa członkowskie, tak aby przestrzegały norm KNZ, nie jest w takim razie możliwym, żeby ONZ mogło skutecznie wyrzucić nacisk na pozostałe państwa, co potwierdza zresztą praktyka.

Niemniej jednak, nie sposób nie zauważyć znaczenia ONZ i rangi norm prawnych zawartych w KNZ. Mają one podstawowe znaczenie dla społeczności międzynarodowej, a ich rola w praktyce państw powoduje krystalizowanie się analogicznych norm prawa zwyczajowego. Dzieje się tak nawet mimo tego, że w pewnym zakresie KNZ była aktem rewolucyjnym, zakazując np. użycia siły, podczas gdy do 1945 r. państwa nie były w stanie podporządkować się o wiele wężej sformułowanemu imperatywowi, jakim był zakaz prowadzenia wojen. Jeżeli więc rozważyć Kartę jako akt o charakterze konstytucyjnym, KNZ jest w takim razie konstytucją w znaczeniu materialnym – zawiera pewien zestaw norm o rudymenarnym znaczeniu dla społeczności międzynarodowej, kreując hierarchię norm⁴⁰. Mimo również formalnej słabości organów ONZ, mają one ogromne znaczenie w międzynarodowym dyskursie politycznym i prawnym, a zachowanie państw sprzeczne z treścią rezolucji ZO czy RB ONZ lub niezastosowanie się do wyroku MTS jest potępiane przez społeczność międzynarodową, co stanowi o znaczeniu ONZ, nawet jeśli ma wymiar jedynie polityczno-moralny. Odpowiadając więc na pytanie postawione na początku części 2, jeżeli używać w stosunku do KNZ pojęcia „światowej konstytucji”, to tylko w znaczeniu faktycznym, a nie prawnym. Są to jednak jedynie rozważania teoretyczne, a najistotniejsze jest to, jak KNZ postrzegają podmioty prawa międzynarodowego, dla których miałyby ona być taką „konstytucją”. Dalej należy więc zastanowić się nad praktyką państwa, jeśli chodzi o stosowanie KNZ.

⁴⁰ P. M. Dupuy, *op. cit.*, s. 3.

3. Stosowanie KNZ jako konstytucji *de facto* z perspektywy zakazu użycia siły

Skoro znaczenie i regulacje Karty pozwalają na scharakteryzowanie jej jako światowej konstytucji *de facto*, należy zastanowić się, w jaki sposób państwa stosują i interpretują Kartę, a w szczególności, czy państwa, stosując KNZ, kierują się pewnymi szczególnymi metodami wykładni czy raczej traktują KNZ jak każdy inny traktat i posługują się jedynie dyrektywami wykładni, np. z art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Problematyka, czy państwa interpretują KNZ z uwzględnieniem zasad wykładni charakterystycznych dla konstytucji zostanie omówiona na podstawie najważniejszej normy zawartej w KNZ, to jest zakazu użycia siły i wyjątku od niego, czyli prawa do samoobrony.

Po pierwsze więc, metodami wykładni konstytucji powinny być metody eksplikacyjne – wyjaśniające znaczenie pojęć konstytucji oraz metody „wypełniające” i konkretyzujące ogólne pojęcia, które zostały użyte w konstytucji⁴¹. Jak zostało już wspomniane, jednym z pojęć, które Karta wprowadziła do międzynarodowego dyskursu, było pojęcie „ataku zbrojnego”, który przy sformułowaniu art. 51 KNZ stał się kryterium warunkującym legalność samoobrony. Z uwagi na niedookreślone znaczenie tego pojęcia, warto przeanalizować, jakie znaczenie chcą mu nadać państwa w procesie stosowania prawa.

W doktrynie i orzecznictwie pojawiają się różne propozycje definiowania ataku zbrojnego, w których co do zasady podkreśla się ogromną skalę i poważne skutki użycia siły zbrojnej, co ma pozwolić na odróżnienie ataku zbrojnego od przypadków użycia siły na mniejszą skalę. Niewątpliwie w zamyśle twórców KNZ, którzy chcieli w jak najwyższym stopniu ograniczyć możliwość jednostronnego użycia siły, „atak zbrojny” miał oznaczać właśnie jedynie te najpoważniejsze sytuacje, gdy dochodzi do użycia siły zbrojnej, ponieważ miałyby one uprawniać państwa do podjęcia dyskrecjonalnej decyzji o skorzystaniu z rozwiązań siłowych. W praktyce wydaje się jednak, że państwa przez atak zbrojny rozumieją często również pomniejsze przypadki użycia siły lub sytuacje, gdy skala użycia siły była wręcz znikoma. Dzieje się tak nie tylko dlatego, że państwa uznają każde użycie siły za niebezpieczne, ale nierzadko również po prostu szukają pretekstu do rozpoczęcia interwencji.

Przykładem może być choćby inwazja USA w Panamie w 1989 r. Reżim generała Noriega miał prześladować amerykańskich obywateli (i przyczynić się do śmierci jednego amerykańskiego żołnierza), a panamski parlament rzekomo

⁴¹ A. Jakuszewicz, *Wykładnia konstytucji jako proces konkretyzacji*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2014, nr 1 (17), s. 75.

ogłosił, że Panama i USA znajdują się w stanie wojny⁴² (w rzeczywistości w rezolucji parlamentu zadeklarowano, że „Republika Panamy znajduje się w stanie wojny przez trwającą agresję rozpętaną przeciwko panamskiemu narodowi przez Rząd USA”⁴³). Mimo słabości tych amerykańskich argumentów i braku faktycznego ataku zbrojnego przeciwko USA, Stany Zjednoczone rozpoczęły interwencję 20 grudnia 1989 r., powołując się m.in. na prawo do samoobrony. Podobnie na prawo do samoobrony powołała się Rosja, uzasadniając interwencję w Gruzji w 2008 r. Powodem do interwencji miały być ataki Gruzji na mieszkańców Osetii Południowej, których Rosja wcześniej naturalizowała, oraz ataki na rosyjski personel pokojowy, stacjonujący w Osetii. Rosja nie próbowała nawet wykazać przypadku użycia siły, który mógłby być zbliżony w skali i skutkach do ataku zbrojnego, ale mimo to stwierdziła, że skala ataków gruzińskich władz na rosyjskich obywateli na terytorium Gruzji uprawnia Rosję do skorzystania z prawa do samoobrony⁴⁴. Przykłady te ilustrują, że państwa mimo jasnego brzmienia Karty i wymogu nastąpienia ataku zbrojnego, mimo jego braku, nadal powołują się na samoobronę, niekiedy zupełnie pomijając w swoim uzasadnieniu choćby próby wykazania przesłanek z art. 51 KNZ. Trudno uznać to za interpretację, która uzupełnia czy konkretyzuje postanowienia Karty, a raczej należy uznać to za wykładnię *contra legem*.

Innym przykładem może być powoływanie się na samoobronę wyprzedzającą, która miałaby zapobiec przyszłemu atakowi zbrojnemu, nawet takiemu, do którego przygotowania jeszcze się nie rozpoczęły. Przykładowo, Izrael dwukrotnie, w 1981 r. i w 2007 r., przeprowadzał naloty i niszczył reaktory atomowe w sąsiednich państwach arabskich (odpowiednio w Iraku i Syrii), dostrzegając w samej już budowie takich reaktorów zagrożenie dla swojego istnienia, które miało uprawniać Izrael do skorzystania z prawa do samoobrony, ponieważ potencjalnie mogły służyć one do wybudowania broni nuklearnej, która następnie może zostać użyta przeciwko Izraelowi. Używając wyprzedzająco siły, państwa wskazują więc, że nie mogą z dystansu obserwować, jak ich adwersarz przygotowuje się do ataku, zwłaszcza jeżeli wielokrotnie wcześniej kierował on groźby pod adresem potencjalnej ofiary ataku. Ponownie, mimo iż art. 51 KNZ jasno

⁴² *Fighting in Panama: The State Department Excerpts From Statement by Baker on U.S. Policy*, New York Times, 21 grudnia 1989, dostępne na: <http://www.nytimes.com/1989/12/21/world/fighting-in-panama-the-state-dept-excerpts-from-statement-by-baker-on-us-policy.html> (dostęp: 10.09.2016).

⁴³ L. Henkin, *The Invasion of Panama Under International Law: A Gross Violation*, Columbia Journal of Transnational 1991, vol. 29, s. 301.

⁴⁴ *Letter dated 11 August 2008 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, S/2008/545.

stanowi, że przesłanką samoobrony jest uprzednie nastąpienie ataku zbrojnego⁴⁵, państwa uważają się za uprawnione do użycia siły, mimo iż ich działania pozostają w wyraźnej sprzeczności z brzmieniem art. 51 KNZ. I o ile można by dyskutować nad kształtem normy prawa zwyczajowego, która ewentualnie uprawniałaby państwa do samoobrony, o tyle same państwa rozwiewają wątpliwości co do podstawy prawnej swoich działań, wskazując, że wykonują prawo do samoobrony właśnie na podstawie art. 51 KNZ. Niemniej jednak państwa stosują wtedy bardzo ciekawą konstrukcję, to znaczy mówią o wykonywaniu prawa do samoobrony „uznanego (lub wyrażonego) w Karcie Narodów Zjednoczonych”. Tak też zrobiła Federacja Rosyjska w przypadku wyżej wspomnianego konfliktu w Gruzji – mimo tego, że nie była w stanie wykazać ataku zbrojnego ze strony Gruzji, swoje działania oparła na prawie do samoobrony „*as enshrined in the Charter of the United Nations*”⁴⁶, który to zwrot może sugerować, że Rosja, jak i inne państwa posługujące się taki terminem, chcą powiedzieć, że zdają sobie sprawę, że samoobrona została uregulowana w Karcie, ale niekoniecznie chcą posługiwać się kryteriami z art. 51 jako testem legalności dla ich działań. Tak jak zostało już podkreślone wcześniej, trudno uznać to za wykładnię Karty wypełniającą niezdefiniowane pojęcia, którymi posługuje się ten akt, a nie wykładnię obok litery Karty, co zresztą same państwa sugerują.

Po drugie, z uwagi na abstrakcyjny i ogólny charakter pojęć, którymi posługują się konstytucje, ich wykładnia powinna być dokonywana również przez pryzmat zasad konstytucji, jako podstawowych wartości, na których ma opierać się dany porządek prawny. Jeśli chodzi o zasady KNZ, zostały one zawarte w Rozdziale I, razem z celami KNZ, które w tym przypadku należy potraktować również jako wskazówki interpretacyjne. Przede wszystkim, z perspektywy przedmiotu niniejszej pracy, najistotniejszą zasadą jawi się być zakaz użycia siły. Ponadto wśród celów i zasad Karty znalazły się m.in. utrzymywanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, podejmowanie kolektywnych działań w przypadku zagrożenia dla międzynarodowego pokoju, rozwijanie przyjaznych relacji między państwami w poszanowaniu zasady równości i samostanowienia narodów, zasada suwerennej równości państw czy rozwiązywanie sporów metodami pokojowymi. Jeśli państwa kierowałyby się tymi zasadami przy wykładni norm Karty, to nie powinno nigdy dojść do interwencji Rosji na Ukrainie, bombardowań NATO w Kosowie, inwazji USA w Grenadzie i Panamie i wielu innych przypadków użycia siły po 1945 r., które nie tylko nie są samoobroną i naruszają sam zakaz z art. 2 (4), ale także praktycznie wszystkie z wymienionych wyżej

⁴⁵ W. Czapliński, *Odpowiedzialność za naruszenia prawa międzynarodowego w związku z konfliktem zbrojnym*, Warszawa 2009, s. 52.

⁴⁶ S/2008/545.

celów i zasad Karty. Niezależnie od tego, czy państwa powołują się na samoobronę, mimo iż podejmowane przez nich działania nie mają związku z przesłankami samoobrony z art. 51 KNZ, czy na inne „uprawnienia”, które przysługują im, ich zdaniem, na podstawie prawa międzynarodowego, jak np. prawo do udzielenia pomocy swoim obywatelom, ich działania ograniczają się do realizacji własnych interesów, a nie do stania na straży zasad KNZ.

Pozytywnych przykładów w tym kontekście jest niewiele, ale jednym z nich może być operacja przeprowadzona w 1964 r. w Stanleyville w Demokratycznej Republice Kongo przez belgijskich spadochroniarzy, przy wsparciu USA, która miała na celu odbicie z rąk porywaczy ponad tysiąca cywilów, będących obywatelami 18 państw. Operacja została przeprowadzona za zgodą rządu Demokratycznej Republiki Kongo i miała na celu jedynie bezpieczne wywiezienie zakładników. Biorący w niej udział żołnierze otrzymali wyraźne rozkazy użycia siły wobec porywaczy, jedynie gdy będzie to niezbędne dla obrony własnej i zakładników, a także wycofania się natychmiast po zakończeniu operacji. Jak podkreślał amerykański rząd, operacja była ostatecznością, ponieważ wcześniejsze negocjacje z porywaczami nie przyniosły żadnych rezultatów, a rebelianci grozili w każdej chwili egzekucją wszystkich zakładników⁴⁷. Abstrahując od podstawy prawnej tej operacji (czy była to zgoda rządu Demokratycznej Republiki Kongo, czy norma prawa zwyczajowego pozwalająca na przeprowadzenie interwencji mającej na celu pomoc cywilom, czy jeszcze inna norma), fakt, że jedynym celem interwencji było uratowanie zakładników i faktycznie zakres operacji nie wykroczył poza ten cel, a także, że odbyła się ona za zgodą rządu Kongo, wydaje się, że nie budzi wątpliwości co do tego, że interwencja nie naruszyła żadnej z zasad i celów Karty. Pytanie jednak, czy to nie szczęśliwy zbieg okoliczności sprawił, że interesy państw chcących ratować swoich obywateli mogły być zrealizowane w warunkach pełnej zgodności z Kartą – biorąc pod uwagę np. amerykańską politykę ochrony własnych obywateli w każdych okolicznościach, wątpliwym jest, czy gdyby rząd Kongo nie wyraził zgody na interwencję lub wystąpiłaby inna niesprzyjająca przesłanka, operacja nie miałaby w ogóle miejsca.

Po trzecie, ponieważ konstytucja jest aktem prawnym przewidzianym do stosowania przez długi okres czasu, w zmieniających się okolicznościach,

⁴⁷ *Letter dated 24 November 1964 from the Permanent Representative of the United States of America Addressed to the President of the Security Council – Letter from the Prime Minister of the Democratic Republic of the Congo to the American Ambassador in Leopoldville, 21 November 1964 – Statement of the United State Government, S/6062; B. de Schutter, Humanitarian Intervention: A United Nations Task, California Western International Law Journal 1972–1973, vol. 3, s. 21.*

metodą wykładni konstytucji powinna być metoda dynamiczna⁴⁸, pozwalająca na dostosowanie ogólnych pojęć konstytucji do zmian społecznych, gospodarczych czy politycznych, które zachodzą w państwie z upływem lat. W odniesieniu do KNZ, często używane jest określenie, że Karta jest „żywym dokumentem”, który ewoluował od czasu jego powstania⁴⁹. Kofi Annan jako Sekretarz Generalny ONZ w swoim raporcie dla ZO ONZ, stwierdził, że „Karta jest żywym dokumentem, którego wzniosłe zasady nadal definiują aspiracje narodów wszędzie do życia w pokoju, godności i rozwoju”⁵⁰. Jednak aby Karta faktycznie przystawała do aspiracji państw, które niewątpliwie zmieniały się od 1945 r., Kartę należy interpretować w sposób funkcjonalny, mając na uwadze aktualne potrzeby społeczności międzynarodowej⁵¹. Ma to szczególne znaczenie właśnie w kontekście użycia siły, bowiem gdy Karta powstawała w 1945 r., państwa chciały, aby zakaz użycia siły był jak najszerszy, mając na uwadze świeże doświadczenia II wojny światowej i potrzebę powstrzymania społeczności międzynarodowej przed kolejnym globalnym konfliktem⁵². Najczęściej przywołany przykład zmiany okoliczności, która powinna mieć wpływ na kształt Karty, to rozwój nowych technologii, powstanie nowych typów broni, a przede wszystkim realny wzrost zagrożenia ze strony państw, które posiadają broń nuklearną. Skoro państwa tworzące Kartę w 1945 r. nie mogły wziąć pod uwagę tego, że użycie broni nuklearnej nie będzie kwestią pojedynczego, tragicznego przypadku, ale stanie się realnym zagrożeniem, nie może mieć to wpływu, zdaniem części państw i komentatorów, na prawa i obowiązki państw. Skoro bowiem w wyniku ataku nuklearnego potencjalnie mogłoby dojść do takich zniszczeń, że użycie siły w ramach samoobrony po nastąpieniu ataku nie miałoby już większego znaczenia, dlatego trzeba przyjąć, że państwa mają prawo do samoobrony wyprzedzającej, aby powstrzymać rozwój wydarzeń, który może doprowadzić do sytuacji, w której adwersarz posiadający broń nuklearną będzie gotowy do jej użycia⁵³. Oznaczałoby to przyzwolenie na użycie siły zbrojnej za każdym razem, gdy państwa poczują

⁴⁸ A. Jakuszewicz, op. cit., s. 78.

⁴⁹ J. Liang, *Modifying the UN Charter through Subsequent Practice: Prospects for the Charter's Revitalisation*, Nordic Journal of International Law 2012, vol. 81, s. 4.

⁵⁰ *Secretary-General Presents His Annual Report To General Assembly*, Press Release SG/SM/7136 GA/9596, 20 September 1999.

⁵¹ R. F. Scott, *Revision of the United Nations Charter: A Study of Various Approaches*, Michigan Law Review 1954–1955, vol. 53, s. 53; S. Engel, *Procedures for the de facto revision of the Charter*, American Society of International Law Proceedings 1965, vol. 59, s. 109.

⁵² J. Liang, op. cit., s. 13.

⁵³ L. Schloss, *The Limits of the Caroline Doctrine in the Nuclear Context: Anticipatory Self-Defense and Nuclear Counter-Proliferation*, Georgetown Journal of International Law 2011–2012, vol. 43, s. 578–579.

się zagrożone samym faktem, że państwo, z którym nie utrzymują najlepszych relacji, będzie chciało np. rozwijać program nuklearny, nawet jeśli „oficjalnie” program ten miałby służyć jedynie do rozwoju naukowego czy gospodarczego państwa. Taki był właśnie stan faktyczny w przypadku użycia siły przez Izrael w 1981 r., gdy państwo to zbombardowało reaktor nuklearny typu *Osirak* znajdujący się niedaleko Bagdadu. Reaktor znajdował się pod pełną kontrolą Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, a kilka miesięcy wcześniej przeszedł inspekcję Agencji, która nie wykazała żadnych nieprawidłowości. Atak Izraela został potępiony przez społeczność międzynarodową⁵⁴. Mając na uwadze więc to, że niektóre państwa są w stanie za wszelką cenę bronić swojego poczucia bezpieczeństwa, ewolucyjna interpretacja Karty byłaby więc w tym wypadku interpretacją sprzeczną z jej zasadami i celami i w rzeczywistości nie stanowiłaby ewolucji, ale regres w podejściu do relacji międzynarodowych, gdyby każde państwo mogło znowu swobodnie decydować o tym, jak neutralizować sytuacje jego zdaniem mu zagrażające.

Podsumowanie

Karta Narodów Zjednoczonych może być uznana za „światową konstytucję” z uwagi zarówno na rangę norm prawnych w niej zawartych, a także to, jak kompleksowo zostały one w niej uregulowane, nie pozostawiając poza Kartą praktycznie żadnej z norm istotnych dla porządku międzynarodowego. Niemniej jednak, mimo iż formalnie można by uznać Kartę za „konstytucję światową” *de facto*, praktyka państw nie udowadnia, że Karta jest faktycznie nadrzędnym aktem prawnym, z którym państwa bezwzględnie liczą się i planują każde działanie mając na uwadze choćby cele i zasady Karty⁵⁵. Paradoksem jest to, że przy każdym użyciu siły przez państwa, interweniujący, mimo iż w sposób oczywisty działają w sprzeczności z normami Karty, powołują się na Kartę Narodów Zjednoczonych, jako źródło ich uprawnienia do interwencji (mimo iż, poza art. 51 KNZ, rzadko pojawia się wskazanie na konkretny przepis). Państwa więc uznają wagę Karty i pokazują, że zdają sobie sprawę, że ich działania nie mogą pozostawać w sprzeczności z Kartą, ale ta świadomość ogranicza się do standardowego wymienienia Karty przy podawaniu uzasadnienia prawnego interwencji. Trudno jest więc powiedzieć, że Karta stanowi „światową konstytucję” nawet jedynie

⁵⁴ UN General Assembly, 53rd Plenary Meeting, Thirty-Sixth Session Official Records, 11 listopada 1981, A/36/PV.53.

⁵⁵ Podobnie o KNZ w czasach zimnej wojny: J. Žourek, *L'Interdiction de l'emploi de la Force en Droit international*, Genewa 1974, s. 49–50.

w znaczeniu faktycznym, skoro faktycznie właśnie państwa i tak kierują się jedynie własnymi interesami w prowadzeniu międzynarodowej polityki i przestrzeganiu porządku prawnego.

Artykuł powstał w związku z realizacją grantu „Sytuacja prawna podmiotów nieuznawanych w prawie międzynarodowym” ze środków Narodowego Centrum Nauki (numer umowy UMO-2014/13/B/HS5/01490).

CHARTER OF THE UNITED NATIONS AS THE WORLD CONSTITUTION - REMARKS FROM THE PERSPECTIVE OF THE PROHIBITION OF THE USE OF FORCE

The aim of the article is to answer the question on the role of the Charter of the United Nations for the international community, and in particular whether the Charter can be named the world constitution. The considerations upon this topic will be held from the perspective of the prohibition of the use of force. Thus, first of all, the prohibition itself should be briefly describe, in order to underline its absolute character and the fact that it was defined very broadly in the Charter. Secondly, one has to analyze the traits of the Charter as the potential constitutional act for the international community. Finally, these theoretical remarks will be referred to the states' practice of application of the UN Charter. The conclusion stemming from such analysis indicates that the UN Charter may be formally named the world constitution, but in fact States do not treat obligations deriving from it as having any supreme power over their own national interests.