

Jan Staszków

SUWERENNOŚĆ A PRZYSTĘPOWANIE PAŃSTW DO WSPÓLNOT

Druga połowa dwudziestego wieku to okres, kiedy w różnych regionach świata powstają „wspólnoty” państw¹. Tendencja ta nie jest zatem specjalnością „europejską”. Procesy te związane są z tendencją do wspólnego regulowania początkowo spraw z zakresu szeroko pojętej gospodarki każdego z krajów, a w końcu i problemów z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W okresie tym powstają dwojakiego rodzaju wspólnoty: typu amerykańskiego i typu europejskiego. Wspólnoty te różnią się od siebie w sposób zasadniczy. O ile wspólnoty typu amerykańskiego nie tworzą wspólnych organów o charakterze ponadpaństwowym i swego wewnętrznego prawa², o tyle wspólnoty typu europejskiego tworzą cały „alembik” administracyjny. Powołują wiele organów wewnętrznych o charakterze ponadnarodowym i tworzą swe wewnętrzne prawo, które wyprzedza w stosowaniu prawo krajów państw członkowskich³. Podział na te dwa rodzaje wspólnot jest pewnym uproszczeniem, ponieważ powstawały i powstają wspólnoty, można powiedzieć „pośrednie” – które cechują się jakimiś typowymi rozwiązaniami i dla amerykańskiego i dla europejskiego wzorca wspólnoty. Wszystkie wspólnoty w dokumentach kreacyjnych podkreślają swe poszanowanie dla prawa międzynarodowego

¹ Np. Unia Celna i Gospodarcza Afryki Środkowej (UDEAC), Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), Andyjskie Stowarzyszenie Rozwoju (Pakt Andyjski), Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu (NAFTA). Szerokie potraktowanie tematu znajdujemy w pracy A. Nowak, *Organizacje gospodarcze krajów rozwijających się*, [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 1997.

² Państwa wchodzące w skład takiej wspólnoty zachowują wiele swobody w swym działaniu nawet w sprawach objętych współpracą. Wspólnoty takie przedkładają logikę „wolnego handlu” nad bardziej lub mniej ścisłą reglamentacją swojej współpracy.

³ Cechą charakterystyczną takich wspólnot jest rozbudowany aparat administracyjny, w tym w organy o charakterze ponadnarodowym oraz tworzenie wewnętrznego prawa, które wyprzedza prawo krajowe.

poprzez odwoływanie się do Karty Narodów Zjednoczonych lub do powszechnie obowiązujących zasad i prawa tego systemu prawa⁴.

Problematyka suwerenności państwa podnoszona jest ostatnio w wielu pracach o charakterze naukowym, publicystycznym. Szeroko jest komentowana w prasie, radiu i telewizji. Związane to jest z procesem przystępowania nowych państw do Wspólnot Europejskich⁵ oraz dyskusją na temat, czy to przystępowanie łączy się z utratą suwerenności państwa – dotychczas traktowanej jako jeden z podstawowych atrybutów państwa, państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego publicznego⁶.

Wyczerpujące przedstawienie problematyki „suwerenności” nie jest możliwe w ramach krótkiego artykułu ani nawet większego opracowania, skoro tylko niektóre wątki omawiane w niniejszym opracowaniu stały się podstawą do opracowania odrębnych monografii⁷. Praca ta zatem stanowi miejscami prawie encyklopedyczny zarys zagadnienia⁸.

Suwerenność należy do trudno definiowalnych sformułowań⁹, istniejące w doktrynie prawa międzynarodowego definicje nie da się wprost porównywać ze sobą ze względu na inny czas ich powstania, zatem inne okoliczności, które towarzyszyły ich powstaniu, ale też ze względu na różnych autorów, którzy kładli nacisk; w swych opracowaniach; na inne aspekty „suwerenności”. Określenie „suwerenność” jest stosowane w podstawowych dokumentach prawa międzynarodowego publicznego o zasięgu globalnym niezwykle oszczędnie lub wcale. Karta Narodów Zjednoczonych nic nie mówi bowiem o suwerennym państwie, mówi natomiast o zasadzie „suwerennej równości państw”¹⁰; z kolei konwencja wiedeńska o prawie

⁴ Przykładowo czyni tak Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z Maastricht (który dawną wspólnotę o nazwie EWG zmienił w nazwie na Wspólnotę Europejską) w swym wstępie mówiąc: „mając zamiar wzmocnić powiązania Europy z krajami zamorskimi oraz pragnąc wspierać dobrobyt krajów zamorskich, zgodnie z podstawowymi zasadami Karty Narodów Zjednoczonych...”. Ten sam traktat w swej treści odwołuje się też do innych postanowień prawa międzynarodowego publicznego traktując je jako obowiązujące w ramach wspólnot europejskich. Czyni tak art. 63 wskazując, że Rada Wspólnot Europejskich uchwali „środki dotyczące azylu pozostające w zgodzie z postanowieniami Konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 roku i Protokołu z dnia 31 stycznia 1967 roku o statusie prawnym uchodźców, jak również innych odnośnych traktatów...”

⁵ To jest do EWEA oraz do Unii Europejskiej, która to nazwa mocą traktatu z Maastricht zastąpiła, w sensie nazwy, wcześniejszą wspólnotę o nazwie EWG (Europejska Współpraca Gospodarcza).

⁶ W tradycyjnej nauce prawa międzynarodowego za podstawowe atrybuty „przynależne” państwu uważano prawo do wszczynania wojny (*ius ad bellum*), prawo do zawierania traktatów (*ius tractatum*), zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami (*ius legatum*) i właśnie suwerenność. Z suwerenności państwa wywodzi się tzw. prawa podstawowe państwa. Pośród nich m.in. prawo państwa do istnienia, prawo państwa do uczestniczenia w działalności społeczności międzynarodowej, prawo państwa do zaciągania zobowiązań członkowskich w organizacjach międzynarodowych międzyrządowych (często po spełnieniu różnych warunków), prawo państwa do czci.

⁷ Np. wydanie zbiorowe prac na temat suwerenności pod red. W. Wołpiuka, *Spór o suwerenność*, Warszawa 2000; M. Gulczyński, J. Wawrzyniak, *Suwerenne prawa narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych warunkach*; J. Kranz, *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*; K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*; I. Popiuk-Rysińska, *Suwerenność w rozwoju stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1993.

⁸ W związku z tym niniejszy tekst opatrzony jest wieloma przypisami odsyłającymi do tych monografii czy też do zagadnień potraktowanych tu „encyklopedycznie”, ale także do prac, które wedle Autora nie są bezpośrednio powiązane z tematyką „suwerenności” a problem dalej rozwijają.

⁹ Na gruncie prawa międzynarodowego publicznego do takich należą przykładowo także: „zwyczaj”, „prawa powszechnie obowiązujące” (tzw.: *ius cogens*), „prawa człowieka”.

¹⁰ Karta Narodów Zjednoczonych nie stosuje określenia „suwerenność” w odniesieniu do państwa a miała po temu wiele okazji mówiąc o: „państwach” (w art. 3: „Pierwotnymi członkami Organizacji Narodów Zjedno-

traktatów¹¹ czy też Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości¹² w ogóle tego określenia nie używają. Użycie tego określenia rodziłoby konieczność podania jego definicji – a tego wszyscy autorzy (to jest państwa, które zawierają umowy międzynarodowe, sporządzają konwencje międzynarodowe) dokumentów o charakterze „twardego prawa” międzynarodowego¹³ starają się unikać. Jest też i inna przyczyna, dla której unika się w różnych dokumentach z zakresu prawa międzynarodowego publicznego określania państwa jako „suwerennego”. Rodziłoby to bowiem domniemanie istnienia państw innych niż suwerenne¹⁴ a tak przecież nie jest. Nie jest, ponieważ immanentnym atrybutem państwa jest jego suwerenność. Zatem, jeśli jakiś „twór” uznany zostanie przez społeczność międzynarodową za państwo, jest to zarazem domniemanie, że jest państwem suwerennym¹⁵, staje się też praktycznie automatycznie, członkiem społeczności międzynarodowej. Trudno też jednoznacznie określić, co składa się na suwerenność. Zapewne jest to prawo państwa do wyłącznej jurysdykcji wewnętrznej w stosunku do swych obywateli i swego terytorium, równocześnie wyłączna jurysdykcja w sprawach zagranicznych (bez ingerencji innych państw), czynne i bierne prawo legacji¹⁶, prawo do uznawania innych

czonych są *państwa*...”), „krajach” (w art. 78: „System powiemictwa nie stosuje się do *krajów*...”), „obszarach” (w art. 75: „Organizacja Narodów Zjednoczonych tworzy pod swoim kierownictwem międzynarodowy system powiemictwa w celu administracji i kontroli *obszarów*...”), „członkach” (art. 2.5: „Członkowie Organizacji okażą jej...”). Karta Narodów Zjednoczonych w artykule 2 mówi o „suwerennej równości” członków organizacji stwierdzając, że organizacja opiera się na zasadzie suwerennej równości wszystkich członków. Zasada suwerennej równości państw rozwinięta została w deklaracji zasad prawa międzynarodowego (dokument jest Rezolucją Narodów Zjednoczonych z 24 października 1970 r.), gdzie opisano, że m.in. składają się na nią następujące reguły: państwa są równe pod względem prawnym, każdemu państwu przysługują prawa wynikające z pełnej suwerenności (dalej nie podano co to jest ta suwerenność), każde państwo ma obowiązek szanować podmiotowość innych państw, integralność terytorialna i niepodległość polityczna państwa są nietykalne, każde państwo ma prawo swobodnie wybrać i rozwiązać swój system polityczny, społeczny, gospodarczy i kulturalny, każde państwo ma obowiązek stosować się w pełni i w dobrej wierze do swoich zobowiązań międzynarodowych i pokojowo współżyć z innymi państwami.

¹¹ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów mówi (w art. 6 zatytułowanym: „Zdolność traktatowa państw”), że „Każde *państwo* ma zdolność do zawierania traktatów”, bez określenia, jakie to „państwo” jest.

¹² Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości stosuje określenia: „państwo” (np. w art. 34: „Tylko *państwa* mogą być stronami w sprawach przed Trybunałem” lub w art. 35: „Trybunał dostępny jest dla państw...”), „strona” (w art. 36: „Państwa będące *stronami*...”), podobnie jak Karta NZ bez odnoszenia się, czy jest to państwo lub strona suwerenna.

¹³ To jest prawa, które może podlegać egzekucji (oczywiście do egzekucji w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego, które w sposób zasadniczy różni się od egzekucji spotykanej w prawach wewnętrznych państw) w odróżnieniu od „prawa miękkiego”, które nie nadaje się do egzekucji i jej nie podlega.

¹⁴ Nie we wszystkich tekstach obowiązujących dokumentów międzynarodowych o charakterze globalnym udało się ominąć sformułowań kontrowersyjnych. I tak na przykład art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, (który wobec braku katalogu źródeł prawa międzynarodowego jest traktowany jako *quasi* katalog tych źródeł) wyliczając źródła, jakie będzie stosować ten Trybunał przy rozstrzyganiu przedłożonych sporów w ust. 1, pkt c podaje: „ogólne zasady prawa, uznane przez *narody cywilizowane*” [podkreślenie – JS]; które to narody są cywilizowane, które nimi nie są było i jest przedmiotem dociekań wielu autorów zajmujących się prawem międzynarodowym publicznym.

¹⁵ Ale i to „uznanie”, i to „domniemanie” jakiegoś „tworu” za państwo jest na gruncie różnych nauk dyskusyjne. Leszek Kołakowski w książce *Mini wykłady o maxi-sprawach* (Kraków 2003), na stronie 70 pisze m.in.: „...bo wedle jakich kryteriów decydujemy o prawomocności państwa? W sensie prawa międzynarodowego prawomocne jest każde państwo, które jest uznane przez tzw. społeczność międzynarodową, tj. ONZ, a są wśród nich najohydniejsze tyranie, państwa ludobójcze...”

¹⁶ Czyli prawo do wysyłania przedstawicieli dyplomatycznych (czynne prawo legacji) i prawo do przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych (bierne prawo legacji).

państw za podmioty prawa międzynarodowego publicznego¹⁷. Nie ma jednak powszechnej zgody co do zupełności tego katalogu.

Zwyczaj próby budowania definicji suwerenności, autorzy piszący o niej, początkują w pierwszych dziesiątkach lat siedemnastego wieku. Na okres ten przypada działalność Hugo Grocjusza uważanego za ojca prawa narodów¹⁸ (dzisiejszego prawa międzynarodowego publicznego). W tym czasie trwa wojna „trzydziestoletnia” zakończona pokojem westfalskim. Powstaje w Europie wiele małych państw i stąd rodzi się pytanie, czy wszystkie one są suwerenne i mają prawo do typowych atrybutów wiązanych z państwem a przede wszystkim z prawem do prowadzenia wojny.

Praktycznie od Soboru w Konstancji w wieku XIV do początku XX wieku (do powstania Ligi Narodów) jednym z podstawowych atrybutów państwowości jest suwerenne prawo do wszczynania wojny (wojny sprawiedliwej jak ją czasem określano). Wraz z prawem do wszczynania wojny, z prawem suwerennym państwa łączono jego prawo do samodzielnego regulowania spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych. Niezmiennie wszystkie określenia suwerenności odnoszą się do stosunków pomiędzy państwami. Czyli suwerenność, to niezależność od innych podmiotów prawa międzynarodowego.

Wzrost liczby państw przynosi nam definicję odnoszącą się do „całowładności” i „samowładności”. Suwerenność wedle autorów reprezentujących tę definicję, to prawo do regulowania wszystkich spraw wewnętrznych i zewnętrznych państwa („całowładność”) bez ingerencji z zewnątrz („samowładność”).

Trzeba powiedzieć, że „czysta” postać suwerenności państwa w sensie jego niezależności od czynników zewnętrznych oraz samodzielności w sprawach wewnętrznych była i jest mitem. Państwo funkcjonując w ramach społeczności międzynarodowej, na którą składa się wiele innych podmiotów prawa międzynarodowego i wchodząc z nimi w różnego rodzaju stosunki prawne regulowane, czy to umowami międzynarodowymi, czy to zwyczajem międzynarodowym – musi się liczyć w swym postępowaniu z tymi innymi podmiotami. Państwo w końcu, aby

¹⁷ *Nowa encyklopedia powszechna PWN* wydana w 1998 roku, w tomie 6, na stronie 127, podaje pod hasłem „suwerenność”: „...niezależność państwa (od momentu jego powstania) od wszelkiej władzy w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (suwerenność zewnętrzna) oraz samodzielność w regulowaniu spraw wewnętrznych (suwerenność wewnętrzna)...”. Na stronach internetowych w ramach encyklopedii „WIEM” desygnetem suwerenności jest: „Suwerenność (dosłownie zwierzchnictwo), 1. cecha władzy państwowej nieograniczonej, najwyższej, niezbywalnej i bezwarunkowo niezależnej. Suwerenność zewnętrzna oznacza niezależność od wszelkiej władzy w stosunkach z innymi państwami, a wewnętrzna – władzę samodzielną i najwyższą na własnym terytorium. Początkowo suwerenność przypisywano władzy monarchy, później związana była z procesem kształtowania się państwa narodowego. Współcześnie nadawana jest jej nowa treść łączona z tzw. legitymizmem władzy państwa (legitymizacja władzy), oznaczającym, że naród sprawuje nieograniczoną, najwyższą władzę w państwie...”.

¹⁸ Odmienne zdanie w tej materii ma Ludwik Ehrlich (wykładał prawo narodów do wybuchu II wojny światowej we Lwowie w Uniwersytecie Jana Kazimierza, a po 1945 roku w Uniwersytecie Jagiellońskim), który w swym podręczniku *Prawo międzynarodowe* wydanie z 1958 roku, na stronach 52-53 podaje: „...Dzieło to [chodzi o *De iure belli ac pacis libri tres* – JS] niesłusznie uważano dawniej za rozpoczynające historię nauki prawa narodów, a Grocjusza za ojca tej nauki. [...] Grocjusz korzystał z Gentilisa o wiele szerzej, niż przyznaje. Doktryny swe popiera cytatami z historii starożytnej i nowszej, z pism filozofów, z Pisma Świętego [...] obficie cytuje Sylwestrynę, z 60 paragrafów odczytu Vitorii o prawie wojny cytuje 50. Z nowoczesnych historyków powołuje się prawie dwadzieścia razy na Kromera. [...] Dzieło Grocjusza nie jest początkiem, lecz zamknięciem okresu rozwoju nauki prawa narodów...”

być akceptowane jako członek społeczności międzynarodowej, musi szanować powszechnie obowiązujące zasady prawa międzynarodowego¹⁹.

Dwudziesty wiek, powstanie pierwszych globalnych organizacji międzynarodowych²⁰ – podmiotów prawa międzynarodowego publicznego – tworzenie się prawa międzynarodowego, które zaczyna zajmować miejsce przed prawem krajowym a zarazem nakazuje tworzenie prawa krajowego niesprzecznego z nim²¹ – owocuje definicją suwerenności odnoszącą się właśnie do tego prawa. Oprócz „całowładności” i „samowładności”²² definicje suwerenności mówią o niesprzecznosci z prawem międzynarodowym publicznym. Tym samym o niesprzecznosci z Kartą NZ, ogólnymi zasadami tego prawa i przyjętymi zwyczajami międzynarodowymi.

Schyłek dwudziestego wieku owocuje w definicje mówiące o suwerenności jako o prawie „nie nadanym”, „pierwotnym”, prawie do podejmowania „w zasadzie” ostatecznych decyzji w sprawach wewnętrznych i zewnętrznych, ale w zgodzie z prawem międzynarodowym publicznym²³.

Takie definicje suwerenności odnoszą się do stosunków państwo – państwo. Wynika z nich zatem, że suwerenność można stracić na rzecz innego państwa. W takim razie na pytanie, czy przystępowanie państw do wspólnot jest utratą ich suwerenności, należy zdecydowanie odpowiedzieć, że nie. Nie, bowiem wspólnoty nie są państwami, nie posiadają żadnych uznanych w prawie międzynarodowym publicznym atrybutów państwowości. Wszystkie wspólnoty, które posiadają podmiotowość prawnomiędzynarodowo-publiczną – posiadają ją z woli państw. Państwa tworząc wspólnotę w dokumencie kreującym nadają jej podmiotowość²⁴. Skoro mogą ją „nadać”, mogą też ją odebrać, wycofać. Stąd powstała teoria, czy też zasada „kompetencji powierzonych”²⁵. Podstawą dla niej jest np. nowelizacja prawa pierwotnego²⁶ Wspólnot

¹⁹ Brak jest w pozytywnym prawie międzynarodowym katalogu zasad prawa międzynarodowego. Powszechnie dokonuje się interpretacji Karty Narodów Zjednoczonych, jej artykułu 2, który uważany jest za *quasi* katalog takich zasad. Artykuł ten pośród celów, dla jakich powołano ONZ (bo artykuł ten mówi o celach Organizacji) wymienia: suwerenną równość, wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań rozstrzyganie sporów tylko drogami pokojowymi, zakaz użycia siły, pomoc Organizacji w wykonywaniu jej funkcji, zobowiązanie państw, które nie są członkami Organizacji do dochowania zasad wymienionych w Karcie NZ oraz zakaz interwencji w sprawy wewnętrzne członków Organizacji.

²⁰ Zazwyczaj powszechnie ma się tu na myśli Ligę Narodów powstałą po I wojnie światowej oraz Organizację Narodów Zjednoczonych powstałą po II wojnie światowej. Przy czym chyba jedynie o tej drugiej można mówić, że jest naprawdę organizacją globalną (bo obejmująca swym działaniem całą kulę ziemską), powszechną (bo należą do niej w zasadzie wszystkie państwa świata, por. przypis 33 do niniejszego artykułu) i uniwersalną (bo zajmującą się praktycznie wszystkimi problemami współczesnego świata).

²¹ Wprost mówi o tym art. 108 Karty Narodów Zjednoczonych: „W razie sprzeczności między zobowiązaniami członków Organizacji Narodów Zjednoczonych wynikającymi z niniejszej Karty a ich zobowiązaniami wynikającymi z jakiegokolwiek innego porozumienia międzynarodowego przeważają zobowiązania wynikające z niniejszej Karty.”

²² Czasem w literaturze przedmiotu spotyka się określenie suwerenności wewnętrznej i zewnętrznej, tak w pracy: P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 2000, wyd. 4, *passim*.

²³ Tak np.: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 268 i n.

²⁴ Przykładem takiego postanowienia będzie art. 281 (numeracja wg jednolitego tekstu traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską uwzględniającego zmiany wynikające z postanowień traktatu amsterdamskiego) traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, mówiący, że: „Wspólnota posiada osobowość prawną”.

²⁵ C. Mik, *op. cit.*, s. 271 i n.

²⁶ W ramach systemu prawa Wspólnot Europejskich, w ślad za doktryną, rozróżniamy prawo pierwotne (m.in. traktaty ustanawiające Wspólnoty, dokonujące ich nowelizacji, zmian) oraz prawo wtórne (m.in. akty prawne wydane przez różne organy wspólnot w wykonaniu prawa pierwotnego (m.in. rozporządzenia, dyrektywy i decyzje).

Europejskich przeprowadzona traktatem w Maastricht i potwierdzona traktatem w Amsterdamie, gdzie powiedziano, że „Wspólnota działa w granicach kompetencji jej powierzonych przez niniejszy Traktat i celów jej w nim wyznaczonych...”. Zasada ta doczekała się interpretacji dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, który w opinii z 1996 roku a dotyczącej przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁷ opracowanej pod egidą Rady Europy. Interpretacja ta sprowadza się do następującego stwierdzenia: Wspólnoty Europejskie mają tylko takie uprawnienia, które zostały im przekazane przez państwa założycielskie. Wynika z tego, że Wspólnoty Europejskie nie posiadają kompetencji podobnych jak państwa, ich działania wynikają z uprawnień czasowo lub bezterminowo przekazanych przez państwa założycielskie. Zatem władza wspólnoty – będzie ograniczona²⁸, szczegółowa²⁹, nie domniemana a wymagająca udowodnienia³⁰. Kompetencje do tworzenia prawa nie będą wynikać z domniemania i każdorazowo wymagać będą udowodnienia czyli wskazania podstawy prawnej³¹; jest to kompetencja zupełnie inna niż kompetencja państwa do tworzenia prawa.

Zawieranie umów międzynarodowych przez państwa³², tworzenie wspólnot państw nie będzie zatem uszczupleniem suwerenności państwa a przekazywaniem, zlecaniem wykonywania części tej suwerenności w jakimś segmencie gospodarczym czy też politycznym. W imieniu państwa zlecającego wykonywanie tej części suwerenności zajmować się będzie wspólnota, czy też organ wspólnoty. Istotne w sprawie jest, że państwo zlecając, czy też przekazując wykonywanie części swej suwerenności w dalszym ciągu poprzez swoich przedstawicieli ma kontrolę nad wykonywaniem tej części suwerenności przez wspólnie powołaną wspólnotę, czy organ tej wspólnoty.

²⁷ Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 roku. Polska jest stroną konwencji. Do konwencji opracowano wiele protokołów dodatkowych, do niektórych Polska przystąpiła.

²⁸ Ograniczona do powierzonych czasowo czy bezterminowo spraw i problemów.

²⁹ Zazwyczaj spraw enumeratywnie w dokumencie wymienionych.

³⁰ Czyli wskazania aktu prawnego, z którego ta kompetencja wynika.

³¹ Szerzej na ten temat: C. Mik, *op. cit.*, *passim*.

³² Zawieranie umów międzynarodowych przez państwa jest obecnie uregulowane w konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 22 maja 1969 roku. Polska jest stroną konwencji i w stosunku do Polski konwencja weszła w życie w dniu 1 sierpnia 1990 roku, tekst konwencji jest opublikowany w Dz.U. z 1990 roku, nr 74, poz. 439. W wykonaniu tej konwencji w Polsce ukazały się dwa dokumenty – pierwszy to ustawa o umowach międzynarodowych z dnia 14 kwietnia 2000 roku (Dz.U. z 2000 roku, nr 39, poz. 443), która „...określa zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania, zatwierdzania, ogłaszania, wykonywania, wypowiedzania i zmian zakresu obowiązywania umów międzynarodowych”; drugi to rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych z dnia 28 sierpnia 2000 roku (Dz.U. z 2000 roku, nr 79, poz. 891) które określa m.in. tryb opracowywania projektu umowy międzynarodowej i instrukcji negocjacyjnej, sposoby uzasadniania projektów umów między-narodowych, wzory wniosku o udzielenie zgody na podpisanie na rozpoczęcie negocjacji i podpisanie umowy międzynarodowej, wzór wniosku w sprawie sprzeciwu wobec zastrzeżenia innej umawiającej się strony, wzór wniosku o wypowiedzenie umowy międzynarodowej, przedłużenie jej obowiązywania, zmiany, która nie polega na zawarciu nowej umowy oraz zawieszeniu lub przywróceniu stosowania umowy międzynarodowej.

Suverenność jest kategorią niepodzielną, nie można bowiem mówić na gruncie prawa międzynarodowego publicznego o suwerenności częściowej, czy też ograniczonej. Państwo albo suwerenność ma pełną albo jej nie posiada wcale i wtedy twór taki nie może być traktowany jako państwo³³. W tej kwestii nadal zachowuje aktualność wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej³⁴ z 1923 roku, który w sprawie statku Wimbledon orzekł, że:

[...] Trybunał odmawia dopatrywania się w zawarciu jakiegokolwiek traktatu, którym państwo zobowiązuje się do czynienia lub nieczynienia czegoś, wyrzeczenia się suwerenności. Bez wątpienia każda umowa tworząca tego rodzaju zobowiązanie nakłada ograniczenie na wykonywanie praw suwerennych państwa w tym znaczeniu, że nadaje temu wykonywaniu określony kierunek. Jednakże możliwość zawierania układów międzynarodowych jest właśnie jednym z atrybutów suwerenności państwa...³⁵

Schyłek XX wieku to **po pierwsze** nabierająca tempa ewolucja prawa międzynarodowego publicznego. O ile prawo to do tego momentu regulowało stosunki pomiędzy państwami, to właśnie schyłek XX wieku przynosi nam regulacje prawa międzynarodowego publicznego odnoszące się do dziedzin dla tego prawa dotychczas nieznanych. Przede wszystkim spotykamy umowy międzynarodowe (które dotychczas regulowały stosunki pomiędzy państwami i innymi podmiotami prawa międzynarodowego), które w swej treści skierowane są bezpośrednio do osób fizycznych i osoby fizyczne wprost z postanowień tych umów wywodzą swe prawa³⁶. Zarazem przyznawane zostaje jednostkom prawo skargi na państwo do organu ponadnarodowego³⁷, co dotychczas nie miało miejsca. Prawo to zaczyna regulować kwestie (za zgodą i przyzwoleniem państw wyrażoną w umowach międzynarodowych), takie jak:

- a) ochrona podstawowych praw człowieka³⁸,

³³ Wedle stanu na koniec czerwca 2003 roku, członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych było 191 państw wobec około 210 wszystkich „tworów”, które mogłyby – a nie są – uznane za państwa. Listę państw członkowskich (wraz z datami przystąpienia do organizacji) ONZ w układzie alfabetycznym i układzie chronologicznym (obrazującym wzrost liczby państw w poszczególnych latach) zamieszczono w pracy: *Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Konwencja Wiedeńska o prawie Traktatów. Z aneksem i przypisami*, oprac. J. Staszaków, Kraków 2003, s. 59-68.

³⁴ Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej był jednym z organów głównych Ligi Narodów, jego rolę spełnia od czasu powstania Organizacji Narodów Zjednoczonych Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości – również jeden z organów głównych, tym razem ONZ. Podobnie jak w okresie międzywojennym STSM tak teraz MTS swą siedzibę ma w Hadze (Holandia).

³⁵ Cytat orzeczenia za: L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, wyd. 4, s. 124.

³⁶ Przykładem będzie tu Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisana w Rzymie 4 listopada 1950 (weszła w życie w dniu 8 września 1953) z późniejszymi zmianami wynikającymi z protokołów dodatkowych, Polska jest stroną konwencji, tekst konwencji opublikowano w Dz. U. z 1993 roku, nr 61, poz. 284. Jednolity tekst konwencji uwzględniający przyjęte przez Polskę protokoły dodatkowe nie został opublikowany.

³⁷ Ibidem, art. 34: „Skargi indywidualne. Trybunał może przyjmować skargi *każdej osoby* [podkreślenie – JS], organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w Konwencji lub jej Protokołach. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa”.

³⁸ Na forum globalnym takimi dokumentami są przykładowo: Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, oba podpisane w Nowym Jorku w dniu 16 grudnia 1966 roku. Polska jest stroną obu traktatów. Rola Paktów w chwili ich uchwalania była duża,

- b) ochrona mniejszości³⁹,
- c) dzieci⁴⁰,
- d) kobiet⁴¹.

Tworzy się cały system międzynarodowej ochrony praw człowieka w sensie globalnym pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych⁴² i w sensie regionalnym w regionach świata, na przykład w Europie będzie to Rada Europy⁴³, w Afryce – Organizacja Jedności Afrykańskiej⁴⁴, w Ameryce Łacińskiej – Karta Organizacji Państw Ameryki Łacińskiej⁴⁵. Podobne regulacje przyjęto też w innych regionach świata.

Schyłek XX wieku to **po drugie** nowe zjawiska w stosunkach pomiędzy państwami, takie jak działalność wielkich korporacji międzynarodowych, nierzadko wymykających się spod kontroli państw, ale jak wydaje się też wahania kursu waluty narodowej, „który niczyjej regulacji nie podlega” i na które to wahania władze państwa wpływu nie mają lub mają niewielki.

Najpotężniejszym zaś zjawiskiem, wykraczającym poza wszelkie wewnętrzpaństwowe regulacje, jest sieć internetowa, wymykająca się kontroli zarówno pod względem udostępnianej informacji, jak i pod względem zawieranych za jej pośrednictwem transakcji handlowych⁴⁶.

ponieważ były to pierwsze dokumenty tak wielkiej rangi o charakterze „twardego” prawa międzynarodowego od czasu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku, który to dokument jest i był „miękkim” prawem międzynarodowym i to m.in. z woli państw nad nim pracujących (delegacja Polska nawet wobec takiej jedynie deklaracji, intencji, zawartej w tym dokumencie ... wstrzymała się od głosowania mimo aktywnych prac nad jej tekstem). Trzeba jednak powiedzieć, że i skuteczność, i rola obu wspomnianych Paktów jest osłabiona poprzez bardzo wiele zastrzeżeń zgłoszonych bądź to przy podpisywaniu, bądź to przy przystępowaniu do tych umów. Wedle stanu na dzień 31 grudnia 1995 roku (za „Multilateral Treaties Deposited with the Secretary – General, United Nations”, ST/LEG/SER.E/14) do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych złożono w sumie ponad 150 zastrzeżeń, deklaracji, sprzeciwów, oświadczeń (na 136 państw stron tych Paktów na dzień 31 grudnia 1995 roku), co znacznie utrudnia ustalenie węzła prawnego pomiędzy państwami stronami tych Paktów, ale też osłabia ich skuteczność.

³⁹ Np.: Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych podpisana w Strasburgu w dniu 1 lutego 1995 roku. Polska nie jest stroną tej konwencji.

⁴⁰ Np.: Konwencja Praw Dziecka podpisana w Nowym Jorku w dniu 20 listopada 1989 roku. Polska ratyfikowała konwencję 30 września 1991 roku z wieloma zastrzeżeniami.

⁴¹ Np. Konwencja w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet podpisana w Nowym Jorku w dniu 18 grudnia 1979 roku. Polska jest stroną konwencji ze zgłoszonym zastrzeżeniem wykluczającym kompetencje arbitrażu i Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości co do rozstrzygania sporów w związku z tą konwencją.

⁴² Na temat tego systemu pisze Z. Kędzia, *Program praw człowieka ONZ w procesie zmian*, [w:] *Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, standard prawa i jego realizacja a przyszłe wyzwania*, red. R. Wieruszewski, R. Hliwa, Poznań 2002.

⁴³ R. Szafarz, *Dorobek traktatowy Rady Europy*, [w:] *Valeat aequitas. Księga ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*, Katowice 2000.

⁴⁴ Kartę Organizacji Jedności Afrykańskiej podpisało 25 maja 1963 roku 30 przedstawicieli państw afrykańskich. Karta weszła w życie w dniu 13 września 1963 roku. Organizacja ta w latach 90. XX wieku została przekształcona w Unię Afrykańską z siedzibą w Addis Abebie, w Federalnej Demokratycznej Republice Etiopii.

⁴⁵ Ochrona praw człowieka na kontynencie Ameryki Łacińskiej opiera się na następujących dokumentach: Karcie Organizacji Państw Amerykańskich z 30 kwietnia 1948 roku, Deklaracji Praw i Obowiązków Człowieka z 2 maja 1948 roku, Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 22 listopada 1969 roku i Protokołu dodatkowego do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka a dotyczącego Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 17 listopada 1988 roku.

⁴⁶ H. Gronkiewicz-Waltz, *Pieniądz i suwerenność państwa w dobie euro*, [w:] *Europa – drogi integracji*, red. A. Dylus, Warszawa 1999, s. 139-140. Przypis za: Z. Najder, *Suwerenność państwa: współczesne dylematy*, Kraków, <http://www.omp.org.pl/najder3.htm>.

Taki stan rzeczy powoduje „nadszarpnięcie” jednej z podstawowych zasad prawa międzynarodowego publicznego – zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw⁴⁷. Zatem w sprawy należące bezdyskusyjnie do suwerennej kompetencji państwa. Pojawiają się zjawiska dotychczas w stosunkach międzynarodowych nieznane, na które administracja państwowa ma żaden lub niewielki wpływ, a to powoduje, że definicja suwerenności, odnosząca się do samowładności i całkowładności przestaje być w niektórych sytuacjach aktualna.

Oprócz przytoczonych tutaj zjawisk, które swe źródło biorą w postępie technicznym, drugą połowę dwudziestego wieku charakteryzują zjawiska związane z interwencjami państw na terytorium innych państw w związku z łamaniem praw człowieka lub z egzekwowaniem prawa międzynarodowego publicznego. Oba te zjawiska kolidują z pojęciem suwerennego państwa, z jego prawem do samodzielnego regulowania swych spraw wewnętrznych i zewnętrznych. Problemy te jako zupełnie nowe nie mają żadnych regulacji prawnych. W przypadku łamania praw człowieka⁴⁸ przez administrację państwa, nie wiadomo, w jakim momencie tego łamania (czy jest to jakiś okres czasu, czy też jakieś fakty) społeczność międzynarodowa ma prawo interweniowania i złamania zasady nieinterwencji w sprawy wewnętrzne innego państwa. Nie wiadomo, w jakim momencie sprawy dotychczas uznawane za „wewnętrzne” mogą się stać takimi, które usprawiedliwiają humanitarną interwencję z zewnątrz⁴⁹. Nie wiadomo też ostatecznie kto takiej interwencji ma się podjąć – jakieś państwo czy grupa państw, organizacja międzynarodowa czy też państwo z upoważnienia organizacji międzynarodowej. Z dotychczasowej praktyki społeczności międzynarodowej wynika jednak, że do interwencji takich dochodzi i że społeczność międzynarodowa z faktami takimi się godzi.

Podobnie dyskutowana jest sprawa egzekwowania prawa międzynarodowego publicznego w obliczu jego łamania czy nie stosowania przez jakieś państwo. Przykładem powszechnie w takiej sytuacji przywoływanym jest przypadek Haiti z 1992 roku, kiedy to Rada Bezpieczeństwa ONZ dała upoważnienie państwom do użycia siły w celu wyegzekwowania prawa⁵⁰, czyli do złamania zasady nieinterwencji w wewnętrzne sprawy suwerennego państwa (Haiti, „członek pierwotny ONZ”, czyli taki, który podpisał Kartę Narodów Zjednoczonych w San Francisco, 26 czerwca 1945 roku).

⁴⁷ Art. 2, ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych mówi, że „Wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko całości terytorialnej lub niepodległości któregokolwiek państwa, lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych”.

⁴⁸ Pamiętać trzeba, że nie ma prawnie uregulowanej definicji praw człowieka, w różnych regionach świata problem jest regulowany odmiennie, do globalnych konwencji o ochronie praw człowieka zgłoszono bardzo wiele zastrzeżeń, sprzeciwów do nich i deklaracji.

⁴⁹ Literatura tego zagadnienia rozróżnia dwie sytuacje: pierwsza to interwencja państwa w celu ochrony praw lub wręcz obrony obywateli na terytorium państwa obcego (Belgii w Kongo w 1963 roku, Stanów Zjednoczonych w Dominikanie w 1965 roku, czy też Francji w Zairze w 1978 roku) oraz interwencja państwa w innym państwie w celu obrony naruszanych praw człowieka (Indie w Bangladeszu w 1971 roku, Francja w Afryce Środkowej w 1979 roku, wojsk pod sztandarami ONZ w Somalii w 1992 roku).

⁵⁰ Rezolucja 875 (1993) Rady Bezpieczeństwa ONZ z dnia 16 października 1993 roku.

Tendencja nadrzędności „praw człowieka” wobec zasady nieingerencji w wewnętrzne sprawy państw zauważana jest od chwili pierwszych interwencji społeczności międzynarodowej, jakie miały miejsce pod koniec XX wieku. Ugruntowanie się tej tendencji jest, jak wydaje się, w obecnym stanie rozwoju prawa międzynarodowego publicznego wątpliwe. Wymagałoby to przebudowy praktycznie całego systemu prawa międzynarodowego publicznego ze zmianą tekstu Karty Narodów Zjednoczonych włącznie a na to społeczność międzynarodowa jeszcze nie jest przygotowana.

Z problemem naruszenia suwerenności państwa wiąże się też problem zaniechania, z jakim się spotykamy w przypadku organizacji międzynarodowych. Zaniechania, polegającego na tym, że organizacja z racji pełnionych funkcji winna reagować w jakimś rejonie świata (reagować w sposób przewidziany w swoim statucie, dokumencie kreującym) a takiej reakcji nie ma. Czy w związku z takim zaniechaniem interwencja państw, zmierzająca do wyegzekwowania prawa będzie w tym przypadku legalna czy też nie. Brak jest jednoznacznej odpowiedzi na tak postawione pytanie. Wydaje się, że w niektórych przypadkach sytuacje te należy traktować jako początek drogi zmiany prawa pozytywnego (pisanego) przez prawo zwyczajowe.

Wracając do początkowego wątku: suwerenność państwa a problem przystępowania państw do wspólnot (a w domyśle ewentualna utrata lub ograniczenie tej suwerenności) trzeba powiedzieć, że w aktualnym stanie prawnym i aktualnym stanie współpracy międzynarodowej tworzenie przez państwa wspólnot w celu wspólnego prowadzenia spraw gospodarczych, politycznych nie będzie naruszeniem suwerenności. Nie jest to bowiem przeniesienie suwerennych praw do wykonywania ich przez inne państwo a przez organ wspólnie stworzony, obdarzony ściśle opisanymi uprawnieniami i opisanymi zasadami funkcjonowania. Zazwyczaj przez organ w którym każde państwo ma swego przedstawiciela i w końcu przez organ na funkcjonowanie którego państwo ma wpływ. Suwerennym bowiem prawem każdego państwa jest drogą umowy międzynarodowej tworzyć różne organy i wspólnoty, które ułatwiają wymianę międzynarodową. Suwerennym też prawem każdego państwa jest zrezygnowanie z pracy w takim organie czy też wystąpienie ze wspólnoty.