
ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. XLIII

SECTIO G

1996

Wydział Prawa i Administracji UMCS

LECH ANTONOWICZ

*Samostanowienie narodów
jako zasada prawa międzynarodowego*

Self-Determination of Peoples as a Principle of International Law

Samostanowienie narodów jest jedną z najważniejszych idei współczesności. Urzeczywistnianie tej idei stanowiło i jeszcze nadal stanowi nieodłączny składnik procesu dekolonizacji. Wydaje się jednak, że zakończenie tego procesu nie pozbawi idei samostanowienia znaczenia i waloru aktualności. Wiele wskazuje na to, że pozostanie ona jednym z istotnych czynników przekształcania współczesnego świata.

Na temat samostanowienia narodów napisano już bardzo wiele prac należących do różnych dziedzin nauki i publicystyki. W tym bogatym dorobku piśmienniczym reprezentowane jest również prawo międzynarodowe. Bardzo daleko jest wszakże do gruntownego zbadania i opisanie wszystkich elementów i wątków tego tematu. Takiego zadania nie stawia sobie oczywiście także niniejszy artykuł. Stanowi on tylko kolejną, uwzględniającą najnowsze doświadczenie, próbę odpowiedzi na podstawowe pytanie, kogo określa się terminem „naród” oraz jaka jest treść praw i obowiązków wynikających z zasady samostanowienia narodów.¹

¹ Poprzedni artykuł na ten temat autor opublikował ponad 30 lat temu: *Zasada samostanowienia narodów we współczesnym prawie międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 1963, nr 8, s. 30–53.

ŹRÓDŁA I CHARAKTER ZASADY SAMOSTANOWIENIA NARODÓW

Głównym źródłem zasady samostanowienia narodów w prawie międzynarodowym jest Karta Narodów Zjednoczonych. Według art. 1 pkt 2 Karty NZ jednym z celów Organizacji Narodów Zjednoczonych jest poszanowanie zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów. Zasada ta wymieniona jest również w art. 55 Karty, dotyczącym międzynarodowej współpracy gospodarczej i społecznej.

Półwieczna działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych dostarcza bardzo wiele materiału w przedmiocie interpretacji i stosowania zasady samostanowienia. Można wyróżnić co najmniej kilka doniosłych aktów o różnym charakterze prawnomiędzynarodowym.

Chronologicznie najważniejsza jest Deklaracja o przyznaniu niepodległości krajom i narodom kolonialnym z dnia 14 grudnia 1960 roku.² Jako rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nie ma ona wprawdzie samoistnej mocy wiążącej pod względem prawnomiędzynarodowym, ale wobec tego, że została uchwalona bez sprzeciwu (89 głosów za, 9 wstrzymujących się) może stanowić miarodajną wykładnię postanowień Karty Narodów Zjednoczonych dotyczących terytoriów kolonialnych (niesamodzielnych, powierniczych i wszelkich innych). Zawiera przy tym ogólny przepis, według którego wszystkie narody mają prawo do samostanowienia i na mocy tego prawa swobodnie określają status polityczny oraz swobodnie rozwijają swe życie ekonomiczne, społeczne i kulturalne.

Takiej samej treści definicja została zamieszczona w Międzynarodowym Pakcie Praw Politycznych i Cywilnych oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 16 grudnia 1966 roku (art. 1 ust. 1).³ Pakty te są umowami międzynarodowymi i jako takie wiążą pod względem prawnomiędzynarodowym państwa–strony w liczbie odpowiednio 129 i 131.

Wśród uchwał Organizacji Narodów Zjednoczonych najbardziej rozwinięty opis zasady samostanowienia narodów znajduje się w „Deklaracji zasad prawa międzynarodowego, dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych” z dnia 24 października 1970 r.⁴ Deklarację tę można traktować jako źródło tak zwanego „miękkiego” prawa między-

² K. Kocot i K. Wolfke: *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław–Warszawa 1976, s. 108–110.

³ A. Przyborowska-Klimczak: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 1996, s. 161 i 184–185.

⁴ K. Kocot i K. Wolfke: *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław–Warszawa 1976, s. 530–531.

narodowego, aczkolwiek jej przedmiotem jest prawo międzynarodowe w znaczeniu ścisłym.

Samostanowienie narodów stało się także przedmiotem opinii doradczych Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do sprawy statusu prawnomiędzynarodowego Namibii (1971) oraz Sahary Zachodniej (1975). W tej pierwszej sprawie zwróciła się do Trybunału Rada Bezpieczeństwa, w drugiej – Zgromadzenie Ogólne ONZ. Opinie doradcze MTS nie są wiążące dla organu proszącego, ale z uwagi na autorytet Trybunału zazwyczaj są uwzględniane w praktyce.

Działalność uchwałodawcza Organizacji Narodów Zjednoczonych w przedmiocie samostanowienia narodów trwa w dalszym ciągu. Chodzi przy tym zarówno o rezolucje o charakterze abstrakcyjnym, jak i o rezolucje w konkretnych sprawach związanych ze stosowaniem tej zasady. Warto podkreślić, że jeden z punktów porządku dziennego ostatnich sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ był zatytułowany: „Prawo narodów do samostanowienia”.

Karta Narodów Zjednoczonych oraz późniejsze akty ONZ mają zasięg światowy. Problem samostanowienia pojawia się również w dokumentach międzynarodowych o charakterze regionalnym. Tak więc „Deklaracja zasad rządzących stosunkami wzajemnymi państw uczestniczących w Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie” z dnia 1 sierpnia 1975 r. stanowi, że jedną z tych zasad jest samostanowienie narodów, na mocy którego wszystkie narody mają zawsze prawo, w warunkach pełnej wolności i bez ingerencji z zewnątrz, określić swój wewnętrzny i zewnętrzny status polityczny oraz dążyć według swego uznania do rozwoju politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Ta deklaracja także należy do kategorii „miękkiego” prawa międzynarodowego.⁵

W świetle przytoczonego wyżej materiału odpowiedź twierdząca na pytanie, czy samostanowienie narodów jest zasadą prawa międzynarodowego, może się wydawać całkiem oczywista. Warto jednak przypomnieć, że wśród pierwszych komentarzy dotyczących Karty Narodów Zjednoczonych pojawiły się opinie odmawiające zasadzie samostanowienia narodów charakteru prawnego.⁶ Powtarzano tym samym pogląd doktryny prawa międzynarodowego okresu międzywojennego, według którego zasada ta może być uwzględniana przy rozwiązy-

⁵ Tak kwalifikuje ją R. Bierzanek: zob. tenże i J. Symonides: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1992, s. 107.

⁶ Zob. np. A. Ross: *Constitution of the United Nations. Analysis of Structure and Function*, København 1950, s. 135.

waniu niektórych zagadnień międzynarodowych, niemniej jest ona pozbawiona jakiegokolwiek znaczenia prawnego.⁷ Z dorobku ówczesnej nauki polskiej należy przede wszystkim przytoczyć obszerne studium S. Kodzia, opublikowane na początku lat trzydziestych.⁸ Zdaniem tego autora, zasada narodowości nie była jeszcze wówczas normą prawa międzynarodowego, jednakże jako postulat moralno-polityczny w przemożny sposób wpływała na kierunek jego dalszego rozwoju.⁹

Wydaje się, że w dzisiejszym stanie prawa międzynarodowego kwestia powyższa jest przesądzona, aczkolwiek w ujęciu niektórych autorów nie jest to całkiem jednoznaczne. M. Pomerance uważa na przykład, że dyskusja na temat charakteru prawnego zasady samostanowienia narodów jest zbędna wobec bardzo silnego przekonania, że obowiązuje ona jeśli nie w sensie prawnym, to w każdym razie w sensie moralnym i politycznym.¹⁰ M. N. Shaw pisze zaś, że z politycznych celów Karty NZ nie wynikają wprawdzie automatycznie uprawnienia i obowiązki o charakterze prawnym, ale włączenie zasady samostanowienia do Karty doprowadziło do tego w drodze późniejszej jej interpretacji.¹¹

Za dominujące współcześnie można uznać stanowisko, że samostanowienie narodów jest nie tylko ideą polityczną, ale także zasadą prawa międzynarodowego.¹² Z drugiej strony w nauce prawa międzynarodowego istnieją bardzo duże rozbieżności co do zakresu podmiotowego i treściowego tej zasady.

POWSZECHNOŚĆ SAMOSTANOWIENIA NARODÓW

Kwestia podmiotów prawa do samostanowienia jest szczególnie skomplikowana. Rzeczą sporną jest nawet terminologia w tej dziedzinie. L. Dembiński w swej książce o samostanowieniu w prawie i w praktyce ONZ wielokrotnie podkreślał,

⁷ Zob. np. Ch. G. Fenwick: *International Law*, New York 1924, s. 106–108.

⁸ S. Kodź: *Zasada narodowości w prawie międzynarodowym*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1933, s. 207–363.

⁹ *Ibid.*, s. 337.

¹⁰ M. Pomerance: *Self-Determination in Law and Practice. The New Doctrine in the United Nations*, The Hague–Boston–London 1982, s. 73.

¹¹ M. N. Shaw: *International Law*, Cambridge 1994, s. 173.

¹² S. Calogeropoulos-Stratis: *Le droit de peuples à disposer d'eux mêmes*, Bruxelles 1973, s. 251–274.

że podmiotami prawa do samostanowienia są ludy rozumiane jako grupy ludności skupione na określonych obszarach, a nie tylko narody w sensie wspólnot etnicznych.¹³ Zgadzać się nawet merytorycznie z tym zdaniem, można zakwestionować celowość zmiany ugruntowanego już w polskiej terminologii prawno-politycznej wyrażenia „samostanowienie narodów”. Słowu „naród” w tym wyrażeniu można współcześnie przypisywać sens szerszy niż dawniej, obejmując nim nie tylko wspólnoty etniczne, ale każdą wspólnotę geopolityczną. Słowo „lud” w języku polskim wywołuje zaś skojarzenia, które mogą prowadzić do mylnego przekonania, że zasada samostanowienia dotyczy tylko tak zwanych warstw niższych danego narodu, czy też tylko społeczności znajdujących się na stosunkowo niższym szczeblu rozwoju cywilizacyjnego. Warto zaznaczyć, że Karta NZ używa przymiennie dwóch terminów na określenie ludności terytoriów niesamodzielnych i powierniczych: „narody” i „mieszkańcy” (*people, inhabitants; population, habitants; narody, nasielenije*). Przemienne użycie tych terminów skłania do identyfikowania ich znaczenia.

Obecnie przedmiotem wielu kontrowersji wokół zasady samostanowienia narodów jest szczególnie kwestia, czy ma ona charakter powszechny, czy też odnosi się tylko do jakiejś szczególnej kategorii grup ludności. Mówiąc bardziej konkretnie, chodzi o to, czy prawo do samostanowienia przysługuje tylko narodom kolonialnym, czy także narodom terytoriów stanowiących integralne części państw współczesnych.

Karta Narodów Zjednoczonych wymienia samostanowienie narodów w rzędzie swoich celów i zasad. Siłą rzeczy czyni to w sposób bardzo ogólny i tym samym podatny na różną interpretację. W. Sokolewicz nie bez racji pisze, że prawo do samostanowienia jest w Karcie NZ raczej wspomniane niż uregulowane.¹⁴ Bardziej konkretne pod tym względem są międzynarodowe paktory praw człowieka, które w swych artykułach pierwszych definiują pojęcie samostanowienia. Określając krąg podmiotów prawa do samostanowienia, posługują się one formułą „wszystkie narody”, a kręgu państw–stron tych paktów – zobowiązanych do realizacji i poszanowania tego prawa – nie ograniczają bynajmniej do tych, które są odpowiedzialne za administrację terytoriów niesamodzielnych i powierniczych. Formułą „wszystkie narody” w związku z samostanowieniem posługuje się również „Deklaracja zasad prawa międzynarodowego”

¹³ L. Dembiński: *Samostanowienie w prawie i praktyce ONZ*, Warszawa 1969, s. 41, 135 i 155–157.

¹⁴ W. Sokolewicz: *Prawo narodów do samostanowienia, [w:] Prawa człowieka. Model prawny*, Ossolineum 1991, s. 22.

z r. 1970, a także „Deklaracja KBWE” z r. 1975. Bardzo wymowne pod tym względem są sformułowania ostatnich rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, dotyczących zasady samostanowienia narodów jako przesłanki praw i wolności podstawowych człowieka. Tak więc rezolucja z dnia 23 grudnia 1994 roku, zatytułowana „Powszechna realizacja prawa narodów do samostanowienia”, stwierdza mianowicie, że powszechna realizacja prawa do samostanowienia wszystkich narodów, włączając w to narody pozostające pod dominacją kolonialną, zagraniczną lub obcą, jest podstawowym warunkiem skutecznego zapewnienia i przestrzegania praw człowieka.¹⁵ Rezolucja ta przyjęta została w drodze konsensusu (bez głosowania), a więc bez sprzeciwu.

W świetle powyższych aktów prawnomiędzynarodowych uzasadniona jest teza, że zasada samostanowienia dotyczy wszystkich narodów bez względu na stopień ich rozwoju i formę bytu politycznego. Przyjmując ją trzeba zarazem rozważyć kwestię, czy w zastosowaniu tej zasady do terytoriów kolonialnych z jednej strony oraz do państw suwerennych z drugiej zachodzą jakieś różnice. Różnice te mogą mieć charakter zarówno merytoryczny, jak i proceduralny.

SAMOSTANOWIENIE NARODÓW KOLONIALNYCH

Obowiązywanie zasady samostanowienia w stosunku do narodów kolonialnych w pierwszych latach istnienia Organizacji Narodów Zjednoczonych nie było bynajmniej powszechnie akceptowane. W dalszej jej działalności przyjęło się jednak traktować tę zasadę jako istotne kryterium rozstrzygnięcia losu politycznego tych narodów. Wprawdzie likwidacja imperiów kolonialnych zakończyła się faktycznie jeszcze w latach siedemdziesiątych, ale ich pozostałości istnieją nadal w postaci około 20 terytoriów. Są to przede wszystkim terytoria uznane za niesamodzielne zarówno przez ONZ, jak i państwa administrujące.¹⁶ Ponadto jest kilka terytoriów, których status niesamodzielny jest przedmiotem sporów.¹⁷

¹⁵ *Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its forty-ninth session*, vol. I, 20 IX–23 XII 1994, s. 166–167.

¹⁶ Anguilla, Bermudy, Brytyjskie Wyspy Dziewicze, Falklandy (Malwiny), Gibraltar, Guam, Kajmany, Montserrat, Pitcairn, Samoa Amerykańskie, Święta Helena, Tokelau, Turks i Caikos oraz Wyspy Dziewicze Stanów Zjednoczonych.

¹⁷ Majotta, Nowa Kaledonia, Sahara Zachodnia oraz Timor Wschodni.

Zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych terytoria niesamodzielne i powiernicze mogą osiągnąć różne formy bytu politycznego, czyniące zadość prawu ich narodów do samostanowienia. Politycznym celem rozwoju narodów terytoriów niesamodzielnych jest pełna samodzielność (art. 73), zaś podstawowym celem międzynarodowego systemu powierniczego jest doprowadzenie ludności terytoriów powierniczych do stanu samodzielności lub niepodległości (art. 76).

Według rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 15 grudnia 1960 roku terytorium niesamodzielne może osiągnąć pełną samodzielność w trojaki sposób: 1) jako państwo suwerenne i niepodległe, 2) w drodze swobodnego stowarzyszenia się z państwem niepodległym lub 3) przez integrację z państwem niepodległym.¹⁸ Tego rodzaju ogólnych ustaleń Organizacja Narodów Zjednoczonych nie poczyniła w odniesieniu do terytoriów powierniczych, natomiast w swojej działalności konkretnej dała wyraz stanowisku, że mimo różnic w sformułowaniach Karty NZ cele rozwoju politycznego terytoriów niesamodzielnych i terytoriów powierniczych są takie same.

Możliwość osiągnięcia przez terytoria kolonialne jednej z trzech form bytu politycznego: niepodległości, stowarzyszenia lub integracji z innymi państwami, które z kolei mogą występować w różnej postaci, nadaje podstawowego znaczenia kwestii wyboru między nimi. Kryterium zgodności formy dekolonizacji danego terytorium z zasadą samostanowienia narodów stanowi treść swobodnie wyrażonych życzeń ludności tego terytorium. Karta Narodów Zjednoczonych nie zawiera przepisu określającego konkretne metody wyrażania życzeń ludności terytoriów kolonialnych. Zastosowane metody powinny zapewnić efektywność zasady swobodnej decyzji. Wobec ewentualnej różnicy zdań – nie wykluczonej w żadnej społeczności – chodzić może o życzenia przeważające, czyli o życzenia większości ludności. Postulaty demokracji nakazują jednak w miarę możliwości nie lekceważyć również stanowiska mniejszości.

Proces dekolonizacji oraz udział w tym procesie Organizacji Narodów Zjednoczonych świadczą o dużej różnorodności sposobów podejmowania decyzji przez ludność terytoriów kolonialnych, o wyborze form ich późniejszego bytu politycznego. Przede wszystkim zwraca uwagę wyraźna różnica między tymi terytoriami, które uzyskały niepodległość, a tymi, których ludność wybrała integrację lub stowarzyszenie z innym państwem. Można powiedzieć, że w stosunku do tych drugich terytoriów zasada samostanowienia narodów była traktowana o wiele

¹⁸ *Resolutions adopted by the General Assembly during its fifteenth session*, vol. I, 20 IX–29 XII 1960, s. 29–30.

bardziej rygorystycznie niż w stosunku do tych pierwszych. Różnica ta wynika z tego, że niepodległość jako najwyższa forma bytu politycznego z reguły najbardziej odpowiadała życzeniom ludności terytoriów kolonialnych.

Bardzo bogata praktyka dekolonizacyjna ponad stu terytoriów zapewne przyda się Organizacji Narodów Zjednoczonych w wypełnianiu do końca jej historycznego zadania w dziedzinie dekolonizacji świata. Otwarta jest natomiast kwestia przydatności tego dorobku w odniesieniu do narodów państw suwerennych.

SAMOSTANOWIENIE NARODÓW A SUWERENNOŚĆ PAŃSTW

Problem samostanowienia narodów państw suwerennych należy rozpatrywać w dwu różnych relacjach. Po pierwsze, w relacji zachodzącej między całą ludnością państwa a innymi państwami, i po drugie – w relacji między częściami ludności tego samego państwa.¹⁹

W tej pierwszej relacji samostanowienie narodów i suwerenność państw uzupełniają się, warunkują wzajemnie, a niekiedy splatają się ze sobą do tego stopnia, że trudno jest je odróżnić. Niemniej pojęcia te nie są identyczne, co wynika choćby z niemożności utożsamiania narodu z państwem bez względu na to, czy terminem „naród” określa się wspólnotę etniczną w znaczeniu ścisłym, czy też całą ludność państwa. Dlatego nie sposób zgodzić się z H. Kelsenem, który utożsamiał zasadę samostanowienia narodów z zasadą suwerenności państw. Nie można bowiem interpretować różnych postanowień umowy międzynarodowej (art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 1 Karty NZ) w sposób identyfikujący ich znaczenie, gdyż znaczyłyby to, że strony tej umowy w jednym z tych postanowień niczego nowego nie chciały powiedzieć.

Zaznaczenie różnicy między zasadą samostanowienia narodów i zasadą suwerenności państw nie oznacza dopatrywania się nie dających się przewyciężyć sprzeczności między nimi, chociaż w pewnym sensie są one względem siebie konkurencyjne. Interpretacja tych zasad powinna zmierzać w kierunku uzgodnienia ich treści.

Według Karty Narodów Zjednoczonych o sprawach ustroju wewnętrznego każdego państwa może decydować wyłącznie jego ludność, bez ingerencji ze

¹⁹ Ta druga kwestia jest przedmiotem dalszej części artykułu.

strony innych państw i ze strony ONZ. Właśnie do ludności należy decyzja o utrzymaniu lub zmianie istniejącego ustroju, co wynika zarówno z zasady samostanowienia narodów, jak i z zasady suwerenności państw. Obie w tym przypadku ściśle wiążą się ze sobą. Zasada samostanowienia narodów wymaga, aby ustrój wewnętrzny każdego państwa odpowiadał układowi jego sił wewnętrznych i pełnił funkcję zmian w tym układzie.

Prawo narodu każdego państwa do swobodnego wyboru ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego stanowi wewnętrzną stronę jego samostanowienia. Strona zewnętrzna polega zaś zarówno na prawie do zachowania statusu państwa, jak i na prawie jego zmiany. W związku z tym powstaje kwestia, kto o tym ma decydować.

Wyrazicielami woli państw jako podmiotów prawa międzynarodowego z reguły są ich władze, zwłaszcza władze najwyższe. Poszanowanie zasady samostanowienia narodów wymaga jednak uznania pewnych wyjątków od tej reguły. Wydaje się, że współcześnie prawnomiędzynarodowa skuteczność najważniejszych decyzji państw przesądzających o ich istnieniu zależy nie tylko od ich władz, ale i ludności. Jako wyłączni dysponenci suwerenności swych państw narody nie mogą być zastępowane w tej roli przez kogokolwiek z zewnątrz. Nawet własne władze państwowe mogą podjąć decyzję o rezygnacji z odrębnego bytu suwerennego na rzecz współdziałania w suwerenności państwa powstałego w rezultacie zjednoczenia dwóch lub więcej państw dotychczasowych – pod warunkiem jej zgodności z życzeniami narodu, wyrażonymi w sposób bezpośredni lub ewentualnie pośredni, ale jednoznaczny. W tej właśnie dziedzinie zaznacza się różnica między suwerennością państw a samostanowieniem narodów. Znajduje to potwierdzenie w kilku przypadkach zjednoczenia państw, jakie zdarzyły się po II wojnie światowej. Chodzi mianowicie o zjednoczenie Egiptu i Syrii w roku 1958, Tanganiki i Zanzibaru w roku 1964 oraz Jemenu Południowego i Jemenu Północnego w roku 1990. Dotyczy to także zjednoczenia RFN i NRD w roku 1990, z tym tylko zastrzeżeniem, że było ono pod względem prawnomiędzynarodowym uwarunkowane dodatkowo zgodą wszystkich czterech mocarstw–stron układu poczdamskiego.²⁰ W każdym z tych czterech przypadków akt zjednoczenia dwu państw był oparty bądź na wynikach referendum przeprowadzonego wśród ludności, bądź też następował w rezultacie decyzji parlamentów jednoczących się państw.

²⁰ Zob. L. Antonowicz: *Państwa i terytoria. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 1988, s. 78.

SAMOSTANOWIENIE NARODÓW A PRAWA CZŁOWIEKA

W obecnym stanie prawa międzynarodowego stosunek państwa do własnej ludności należy nadal do jego kompetencji wewnętrznej, ale z ograniczeniem wynikającym z międzynarodowej ochrony praw człowieka. W skali światowej nie jest możliwe ustanowienie jednolitego maksymalnego standardu praw człowieka. Natomiast możliwe i pożądane jest ustanowienie systemu praw człowieka, który stanowiłby pewne minimum w tym zakresie. Owo minimum nie znajduje odpowiedniej nazwy w Karcie Narodów Zjednoczonych, natomiast Powszechna Deklaracja Praw Człowieka oraz międzynarodowe paktów praw człowieka posługują się w tym celu terminem „społeczeństwo demokratyczne”.

Można zatem uważać, że ustroj, który nie zapewnia „społeczeństwa demokratycznego”, jest sprzeczny ze współczesnym prawem międzynarodowym. Nic więc dziwnego, że niektórzy autorzy zasadę samostanowienia narodów skłonni byli utożsamiać z zasadą zwierzchnictwa narodowego.²¹ Ta druga zasada oznacza zwierzchnią władzę całego narodu w państwie, w przeciwieństwie do autorytarnych rządów jednostki czy grupy społecznej, a więc dotyczy stosunków ustrojowych wewnątrz narodów, a nie stosunków między narodami, o które chodzi w zasadzie samostanowienia. Czy można przyjąć, że Karta NZ wcieliła taką zasadę do swego systemu?

Na konferencji w San Francisco podkreślono, że zasada samostanowienia narodów ma charakter antyfaszystowski.²² Można to jednak rozumieć dwojako – jako potępienie polityki agresji państw przeciwko innym państwom oraz jako dezaprobatę wobec reżimów totalitarnych, narzuconych przez rządy swoim narodom bez pomocy państw obcych.

W ujęciu Karty Narodów Zjednoczonych zasada samostanowienia jest organicznie związana z zasadą równouprawnienia narodów. Realizacja zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów w ustroju wewnętrznym państw powinna nastąpić przede wszystkim w drodze pełnego równouprawnienia wszystkich obywateli bez względu na narodowość. Nie można jednak zgodzić się z autorami pierwszego komentarza Karty Narodów Zjednoczonych, którzy znaczenie zasady samostanowienia narodów ograniczali do obowiązku państw powstrzymywania się od polityki dyskryminacji w stosunku do mniejszości narodowych.²³

²¹ A. Peretiakowicz: *Struktura prawna ONZ w zestawieniu z Ligą Narodów*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 3, s. 10.

²² United Nations Conference on International Organization, Selected Documents, Washington 1946, s. 482.

²³ L. M. Goodrich i E. Hambro: *Charter of the United Nations*, Boston 1949, s. 96.

Doświadczenie wskazuje bowiem, że uzyskanie równouprawnienia osób bez względu na narodowość nie zawsze zaspokaja aspiracje polityczne wspólnot etnicznych. Rozwiązaniem takiego problemu może być tworzenie w ramach państw autonomii terytorialnej w rejonach, gdzie mniejszości narodowe tworzą w miarę zwarte zbiorowości. Państwa współczesne na ogół mają niechętny stosunek do tej formy ustrojowej, widząc w niej zagrożenie swojej integralności terytorialnej. Z tego też względu wołają przyznawać zamieszkującym je mniejszościom etnicznym autonomię osobową.

SAMOSTANOWIENIE NARODÓW A INTEGRALNOŚĆ TERYTORIALNA PAŃSTW

Najbardziej kontrowersyjną kwestią zasady samostanowienia w odniesieniu do narodów państw suwerennych jest jej stosunek do zasady integralności terytorialnej państw. Kwestia ta sprowadza się do najważniejszego dzisiaj pytania: czy zasada samostanowienia narodów w ujęciu Karty Narodów Zjednoczonych zawiera prawo do secesji? Czy tym samym wspólnoty etniczne względnie inne zamieszkujące integralne części państw współczesnych mogą powoływać się i znajdować w Karcie NZ oparcie dla swoich dążeń do oderwania się od państw macierzystych? W nauce prawa międzynarodowego nie ma zgody w powyższej kwestii.²⁴

Niemalą jest autorów, którzy samostanowienie ograniczają do prawa narodów kolonialnych do niepodległości.²⁵ Z taką koncepcją wiąże się pogląd, że z zasady tej nie wynika prawo do secesji integralnej części jakiegokolwiek państwa.²⁶ W takim ujęciu ewentualna secesja jest sprawą należąca całkowicie do kompetencji wewnętrznej danego państwa i dopiero w razie jej pełnego powodzenia daje ona początek nowemu państwu jako podmiotowi prawa międzynarodowego. Cytowany wyżej M. N. Shaw uważa, że koncepcja samostanowienia może w przyszłości rozwinąć się w sposób obejmujący ludność państw suwerennych oraz prawo jej części do secesji, ale dotychczas to nie nastąpiło.²⁷

²⁴ Przegląd różnych koncepcji na ten temat czytelnik znajdzie – L. E. Buchheit: *Secession. The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven–London 1978 oraz P. Łaski: *Secesja części terytorium państwa w świetle prawa międzynarodowego*, Lublin 1990.

²⁵ J. N. Saxena: *Self-Determination: from Biafra to Bangla Desh*, Delhi 1978.

²⁶ J. Tyranowski: *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1990, s. 196, 227, 238, 241, 285, 293–297.

²⁷ M. N. Shaw: *International Law*, Cambridge 1994, s. 177.

Trzeba przyznać, że na korzyść takiej interpretacji zasady samostanowienia narodów przemawia w bardzo dużym stopniu dotychczasowa praktyka międzynarodowa, w szczególności praktyka Organizacji Narodów Zjednoczonych. Bardzo liczne przypadki dążeń secesyjnych, tłumionych siłą przez państwa macierzyste albo w ogóle nie były rozpatrywane na forum ONZ, albo znalazły się tam w kontekście rozpatrywania naruszeń praw człowieka bez odniesień do zasady samostanowienia narodów jako przesłanki tych praw. Można uważać, że w ostatniej instancji taka praktyka będzie argumentem rozstrzygającym w sporze o właściwą treść tej fundamentalnej zasady prawa międzynarodowego. Z drugiej strony takiego stanowiska nie sposób przyjąć bezkrytycznie.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że inicjatorem zamieszczenia zasady samostanowienia narodów w Karcie NZ był Związek Radziecki.²⁸ Co prawda, polityka rządu radzieckiego zarówno wewnątrz ZSRR, jak i względem państw sąsiednich niejednokrotnie przeczyła jego założeniom programowym, ale trzeba podkreślić, że prawo do państwowego oddzielenia się stanowiło rdzeń leninowskiej koncepcji samostanowienia narodów.²⁹ Jest natomiast charakterystyczne, że w ujęciu samostanowienia narodów, przedstawionym w niedawno wydanym rosyjskim podręczniku prawa międzynarodowego (fragment napisany przez G. J. Tunkina), akcent jest zdecydowanie przesunięty z prawa do secesji na integralność terytorialną państw. Zarazem podkreślono tam, że zasada ta jest nieraz nadużywana przez elementy nacjonalistyczne i ekstermistyczne wbrew interesom narodów, w imieniu których one występują.³⁰

Wśród uczestników konferencji założycielskiej ONZ powstały rozbieżności co do tego, czy zasada samostanowienia narodów zawiera w sobie prawo do secesji. Wysuwane początkowo zastrzeżenia o braku prawa do oderwania się pominięto w ostatecznym sprawozdaniu komitetu zajmującego się tym zagadnieniem.³¹ Można w tym dopatrywać się zamiaru nieprzesądzania kwestii, czy zasada samostanowienia w ujęciu Karty NZ zawiera ten istotny element.

Celem samostanowienia narodów nie jest i nie może być osiągnięcie podziału świata na tyle państw, ile istnieje narodów, ani rozgraniczenie ich według kryterium

²⁸ Zob. S. B. Kryłow: *Materiały k historii Organizacji Objedinionnych Nacji*, Wypusk I, Moskwa–Leningrad 1949, s. 90 oraz R. B. Russel: *A History of the United Nations Charter*, Washington 1958, s. 810–811.

²⁹ A. D. Rotfeld: *Leninowska koncepcja prawa narodów do samostanowienia*, „Sprawy Międzynarodowe” 1963, nr 4, s. 23–45.

³⁰ *Miedzunarodnoje prawo*, pod red. G. J. Tunkina, Moskwa 1994, s. 122–124.

³¹ United Nations Conference on International Organization. Documents, London–New York 1945, vol. VI, s. 296 i 396.

narodowościowego. Cel taki byłby całkiem nieosiągalny w bardzo licznych rejonach świata zamieszkałych przez ludność o dużym zróżnicowaniu etnicznym, gdzie nie występuje dostatecznie wyraźne rozgraniczenie terytorialne między poszczególnymi grupami etnicznymi.

Traktując samostanowienie narodów jako konieczną przesłankę praw człowieka, trudno jest przekonująco uzasadniać, że prawo do secesji nie jest elementem zasady samostanowienia narodów. Chodzi natomiast o to, jak zapewnić pogodzenie tego prawa z zasadą integralności terytorialnej państw. Zasada ta jest bowiem ugruntowana w prawie międzynarodowym co najmniej od czasu zakończenia pierwszej wojny światowej (art. 10 Paktu Ligi Narodów). Trzeba jednak podkreślić, że Karta Narodów Zjednoczonych nie stanowi międzynarodowej gwarancji bezwzględного zachowania terytorialnego *status quo* państw. Taka gwarancja oczywiście wykluczałaby prawo do secesji. Sens zasady integralności terytorialnej państw oznacza, że jakiegokolwiek zmiany terytorium państwa narzucone z zewnątrz są niedopuszczalne. „Deklaracja o niedopuszczalności interwencji i ingerencji w sprawy wewnętrzne państw” uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ z dnia 9 grudnia 1981 roku stwierdza, że obowiązkiem państw jest powstrzymać się od pobudzania i popierania, bezpośrednio czy pośrednio i pod jakimkolwiek pretekstem, działalności secesjonistycznej w innych państwach.³²

Działanie wewnętrznych sił dezintegracyjnych stanowi zatem prawnomiędzynarodowe kryterium legalności secesji części terytorium państwa. Secesja powinna być wynikiem masowego ruchu zainteresowanej ludności na rzecz oderwania się od dotychczasowego państwa w celu utworzenia odrębnego państwa lub ewentualnie przyłączenia się do innego państwa. Natomiast państwo macierzyste nie powinno stosować przemocy wobec części swojej ludności dążącej masowo do oderwania się, chyba że chodzi z jego strony o tłumienie aktów terroru. W przeciwnym razie zostaje obalone domniemanie, że narody danego państwa tworzą dobrowolny związek, w rezultacie czego sprawa dążeń separatystycznych jakiegoś narodu przestaje należeć do kompetencji wyłącznej państwa macierzystego. W takiej sytuacji Organizacja Narodów Zjednoczonych powinna mieć prawo do zajęcia się losem tego narodu. Prawo to przysługuje właśnie ONZ, a nie poszczególnym państwom, w tym również państwom, które mogą być zainteresowane secesją części terytorium innego państwa. Tak więc zasada samostanowienia narodów nie stanowi podstawy do jakichkolwiek roszczeń terytorialnych jednych państw względem innych.

³² *Yearbook of the United Nations* 1981, s. 148.

Negatywne stanowisko państw wobec ewentualności secesji jakichkolwiek części ich terytoriów sprawia, że niezwykle rzadko przewidują ją w swoich konstytucjach. Wprawdzie wszystkie konstytucje ZSRR zawierały postanowienie mówiące o prawie radzieckich republik związkowych do swobodnego wystąpienia, ale bez jakichkolwiek przepisów proceduralnych w tej sprawie.³³ Pod tym względem wyjątkowa jest Konstytucja Federacji Saint Kitts i Nevis z dnia 19 września 1983 roku, przewidująca prawo secesji dla wyspy Nevis, uwarunkowane spełnieniem dwóch przesłanek: 1) przedstawieniem Zgromadzeniu Narodowemu projektu przyszłej konstytucji co najmniej 6 miesięcy przed proponowaną datą secesji oraz 2) uzyskaniem 2/3 głosów w referendum przeprowadzonym w tej sprawie.³⁴

Jeśli państwa decydują się przyznawać autonomię fragmentom swego terytorium, to z reguły traktują je jako jego nieodłączne części. Co więcej, wszelką działalność zmierzającą do oderwania jakiegokolwiek części terytorium państwowego traktują jako przestępstwo zagrożone surową karą. Być może ze względu na skład etniczny ludności państwa polskiego problem ten nie ma praktycznego znaczenia, ale warto zaznaczyć, że według kodeksu karnego z dnia 19 kwietnia 1969 roku kto – mając na celu oderwanie części terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – podejmuje w porozumieniu z innymi osobami działalność zmierzającą do urzeczywistnienia tego celu, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 5 albo karze śmierci (art. 123).³⁵

Czy takie stanowisko dominujące w prawie państw współczesnych można pogodzić z zasadą samostanowienia? Chcąc pozytywnie odpowiedzieć na to pytanie, trzeba by ograniczyć znaczenie tejże zasady do równouprawnienia osób bez względu na ich status etniczny; ewentualnie można by na jej podstawie przyznać wspólnotom etnicznym prawa zbiorowe w dziedzinie kultury, oświaty i życia społecznego, ale z wyłączeniem prawa do secesji jakiegokolwiek części terytorium państwowego. Jest jednak wątpliwe, czy tak rozumiana zasada samostanowienia narodów może stanowić w pełni zadowalającą przesłankę przestrzegania praw człowieka.

Można wymienić około 20 państw, które powstały po II wojnie światowej w drodze secesji części terytoriów innych państw. Są to: Singapur, Bangladesz, Słowenia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Erytrea oraz 11 byłych radzieckich republik związkowych. Secesja Sudanu Zachodniego doprowadziła do rozczłonkowania federacji Mali. Władze państw macierzystych nigdy nie odnoszą się całkiem pozytywnie do aktów secesji, niemniej różnice postaw w takich

³³ *Istoria sowiejskiej konstytucji (w dokumentach) 1917–1956*, Moskwa 1957 oraz *Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, Warszawa 1978.

³⁴ *The Europa World Year Book 1993*, vol. II, s. 2432.

³⁵ Dz. U. 1969, nr 13, poz. 94 z późn. zm.

sytuacjach są w praktyce bardzo duże – od szybkiego uznania (Malezja względem Singapuru) do wieloletniego konfliktu zbrojnego (Etiopia względem Erytrei).

Wymienione przypadki wykazują jedną wspólną cechę – podmiotem secesji była ludność zamieszkująca wyodrębnioną pod względem administracyjnym część terytorium państwa macierzystego. Ludność tę nie zawsze można traktować wyłącznie jako wspólnotę etniczną, niekiedy wobec dużego zróżnicowania etnicznego bardziej adekwatnym określeniem dla niej może być wspólnota geopolityczna.

* * *

Na podstawie przedstawionego wyżej materiału można sformułować kilka ustaleń:

1) zasada samostanowienia narodów jest częścią współczesnego prawa międzynarodowego;

2) zasada samostanowienia w sensie podmiotowym ma charakter powszechny, to znaczy dotyczy zarówno terytoriów kolonialnych, jak i państw suwerennych;

3) zasada samostanowienia jest organicznie związana z zasadą równouprawnienia narodów;

4) status kolonialny – z natury rzeczy nierównoprawny – zakłada konieczność doprowadzenia poddanych mu narodów do stanu, w którym skorzystają one z prawa do samostanowienia w postaci niepodległości, stowarzyszenia lub integracji z innym państwem;

5) obowiązkiem międzynarodowym państw jest zapewnić w swym ustroju wewnętrznym równouprawnienie wszystkich osób bez względu na narodowość, rasę czy pochodzenie etniczne;

6) istotne ograniczenia suwerenności, a tym bardziej samolikwidacja państwa jest uwarunkowana zgodą narodu tego państwa;

7) zarówno w teorii, jak i w praktyce jest problematyczne, czy zasada samostanowienia narodów zawiera prawo do secesji części terytorium państwa, gdyż żaden z obowiązujących aktów prawnomiędzynarodowych nie rozstrzyga wyraźnie tej kwestii.

SUMMARY

The author treats the principle of self-determination of peoples as part of the contemporary international law. This principle in the subjective sense is universal, that is it applies both to colonial

territories and sovereign states. It is inseparably connected with the principle of equal rights of peoples. The colonial status, denoting inequality of rights in itself, presupposes the necessity to bring the subjected peoples to a state where they will enjoy the right of self-determination in the form of independence, association or integration with another state. The international duty of every state is to ensure in its internal system equality of rights for all persons regardless of nationality, race or ethnic origin. A significant restriction of sovereignty, or more so the self-liquidation of a state is subject to the consent of the people of that state. However, both in theory and in practice it is problematic whether the principle of self-determination of peoples entails the right to secede any part of the state territory since none of the international acts in force settles the question in clear terms.