

Lech ANTONOWICZ

Autonomia terytorialna ze stanowiska prawa międzynarodowego

Territorial Autonomy Under International Law

Autonomia terytorialna jako pojęcie prawnopubliczne nie ma treści całkiem jednoznacznej. W nauce polskiej pojęcie to bywało nawet utożsamiane z suwerennością państwa jako całości, ale częściej oznaczano nim status ograniczonej samodzielności części składowych niektórych państw. Tak więc F. Kasperek traktował jako równoznaczne takie wyrażenia, jak „swoboda i niezawisłość państw” oraz „autonomia narodów i państw”, będące jego zdaniem główną i jedynie prawdziwą podstawą prawa międzynarodowego.¹ Współcześnie autonomia terytorialna oznacza zazwyczaj kompetencje jurysdykcyjne przyznane jakiejś zorganizowanej zbiorowości terytorialnej (w odróżnieniu od autonomii przysługującej jakiejś zbiorowości osób) w ramach jej podporządkowania państwu. Pojęciem „terytorium autonomiczne” można więc objąć jednostki geopolityczne, które nie są niepodległe, ale nie są też całkowicie podporządkowane władzom państw, w skład których wchodzi lub od których zależą.

Pojęcie autonomii terytorialnej należy przede wszystkim do dziedziny prawa państwowego, ale jest ono znane również prawu międzynarodowemu. Wynika to stąd, że zarówno w przeszłości, jak i obecnie wiele terytoriów posiada status określany mianem autonomii lub jakimś innym terminem bliskoznacznym², który zawiera w mniejszym lub większym

¹ F. Kasperek: *Zasady Hugona Grocjusza o prawie interwencji ze stanowiska dzisiejszej nauki filozoficznego i pozytywnego prawa narodów*, Kraków 1872, ss. 126—127.

² Terminu „autonomia” używa się nieraz zamiennie z terminem „samorząd”. Krytycznie o tym wypowiedział się J. Langrod uważając, że stosunek wzajemny pojęć autonomii i samorządu jest analogiczny do stosunku między ustawodawstwem a administracją. Zob. *Encyklopedia nauk politycznych (zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze)*, t. I, Warszawa 1936, s. 212.

stopniu implikacje o charakterze międzynarodowym. Trzeba przy tym odróżnić sytuację, w której „terytorium autonomiczne” stanowi integralną część jakiegoś państwa, od sytuacji, w której nie wchodzi ono w skład państwa, od którego zależy. Rozróżnienie to ma bardzo duże znaczenie pod względem prawnym, jednak w praktyce są terytoria, które trudno jest nieraz zakwalifikować do jednej lub drugiej kategorii.

I

W nauce prawa międzynarodowego ustrój terytorialny traktuje się jako kryterium podziału państw na jednolite i złożone. O ile państwa jednolite występują w stosunkach międzynarodowych jako całości niepodzielne, o tyle części składowe państw złożonych są wyposażone w kompetencje, które mogą w pewnych sprawach wykluczyć ingerencję organów ogólnopaństwowych. Problem autonomii terytorialnej z natury rzeczy występuje w odniesieniu do państw złożonych.

Pojęcie państw złożonych często utożsamia się z państwami związkowymi, chociaż, ściśle rzecz biorąc, od tych ostatnich należy odróżnić państwa zróżnicowane. Różnicę między tymi dwiema formami państwa złożonego można ująć w ten sposób, że państwo związkowe jest zbudowane symetrycznie, natomiast państwo zróżnicowane — asymetrycznie. W odróżnieniu od państwa zróżnicowanego państwo związkowe składa się z dwóch lub więcej części wzajemnie równorzędnych pod względem statusu prawnego.

Kwestia, czy status części składowych państwa związkowego mieści się w pojęciu autonomii terytorialnej, nie jest przedmiotem specjalnego zainteresowania ze strony nauki prawa międzynarodowego, ale nie jest trudno znaleźć autorów, którzy tak ją ujmują. Tak więc C. Berezowski pisał, że państwo związkowe różni się od państwa jednolitego szeroko rozbudowaną kompetencją autonomiczną poszczególnych części składowych państwa.³

Sporządzenie spisu państw związkowych (federalnych) nie jest bynajmniej rzeczą łatwą. W. Suhecki słusznie pisze, że nie istnieje wyraźna granica między państwem związkowym a państwem jednolitym.⁴ Jednak do kategorii państw związkowych można obecnie przyporządkować kilka-

³ C. Berezowski: *Prawo międzynarodowe publiczne, Część I*, Warszawa 1966, s. 128.

⁴ W. Suhecki: *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 127.

naście państw, ale z zastrzeżeniem, że ustroj terytorialny niektórych państw „trzecioświatowych” jest bardzo niestabilny.⁵

O ile to rzecz bezsporna, że państwo związkowe jest podmiotem prawa międzynarodowego, o tyle status jego części składowych okazuje się problematyczny. Bardzo charakterystyczny pod tym względem i w praktyce rzadko spotykany jest przepis konstytucji Zairu z 1 września 1964 r. (wówczas: Kongo-Léopoldville), który stanowi, że każda prowincja ma autonomię i osobowość prawną, ale tylko republika posiada osobowość prawnomiędzynarodową (art. 5).⁶

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego najważniejszym rodzajem państw związkowych są te, których części składowe — bez względu na ich nazwy — mają kompetencje w dziedzinie stosunków zagranicznych. Państw tych jest jednak bardzo niewiele. Tak więc pewne uprawnienia w zakresie zawierania umów z państwami obcymi posiadają kantony w Szwajcarii, kraje Niemiec oraz prowincje Kanady.⁷

Kompetencje zagraniczne części składowych państw związkowych są bardzo poważnie ograniczone pod względem merytorycznym i proceduralnym. Toteż ich praktyczne znaczenie jest niewielkie. Większe znaczenie ma natomiast ogólna zasada ustrojowa państw związkowych, według której ich części składowe, nie mając nawet jakichkolwiek kompetencji międzynarodowych, posiadają zastrzeżone przed ingerencją władz centralnych kompetencje w dziedzinach dotyczących interesów państw obcych. Rzecz w tym, że rozwój stosunków międzynarodowych oraz internacjonalizacja życia współczesnego sprawiają, że państwa obce mogą być zainteresowane każdą dziedziną działalności państwowej.

II

Problem autonomii terytorialnej bardzo wyraźnie występuje w odniesieniu do państw zróżnicowanych.⁸ W odróżnieniu od państwa związkowego państwo zróżnicowane jest zbudowane jednolicie w swej części zasadniczej, która niekoniecznie musi być największa pod względem ob-

⁵ Argentyna, Australia, Austria, Brazylia, Indie, Jugosławia, Kanada, Komory, Malezja, Meksyk, Nigeria, Niemcy, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Wenezuela oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie.

⁶ *Konstytucje państw afrykańskich*, Oprac. L. Gelberg, t. III, Warszawa 1966, s. 120.

⁷ W rezultacie reformy konstytucyjnej w Belgii, przeprowadzonej w r. 1993, Flandria, Walonia oraz Bruksela uzyskały autonomię, która umożliwiła tej pierwszej zawarcie w czerwcu 1994 r. porozumienia o współpracy gospodarczej z Polską.

⁸ J. M a k o w s k i tę formę państwa złożonego określał jako „państwo zróżniczkowane” — *Związki państw*, Warszawa 1918, ss. 29—30.

szaru, a zarazem posiada w obrębie swoich granic i w zakresie działania inne terytorium lub terytoria, które, będąc z nim integralnie związane, mają jakieś odrębne cechy ustrojowe.

Odrębność ustrojowa fragmentów państwowych może mieć postać bardziej lub mniej korzystną w porównaniu ze statusem innych jednostek administracyjno-terytorialnych państwa zróżnicowanego. W pierwszym przypadku można mówić o terytoriach autonomicznych.

Warto podkreślić, że charakter państwa zróżnicowanego miała II Rzeczpospolita z uwagi na autonomiczny status województwa śląskiego. Ustawa konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. określała to województwo jako nieodłączną część składową Rzeczypospolitej Polskiej, wyposażoną w prawa samorządne.⁹ Do kompetencji władz województwa śląskiego zostały zastrzeżone różne sprawy o charakterze wewnątrzpaństwowym, z wykluczeniem spraw wchodzących w zakres polityki zagranicznej państwa.

Współcześnie kategoria państw zróżnicowanych jest niezbyt liczna, chociaż można do niej przyporządkować także niektóre państwa oficjalnie występujące pod nazwą federacji czy unii.¹⁰

Terytoria autonomiczne w zasadzie nie mają kompetencji międzynarodowych, ale mogą korzystać z autonomii obejmującej również sprawy o znaczeniu międzynarodowym. Widoczne to jest w szczególności na przykładzie trzech terytoriów skandynawskich — Wysp Owczych i Grenlandii, wchodzących w skład państwa duńskiego, oraz Wysp Alandzkich, należących do Finlandii.

A. Olafson słusznie pisze, że Wyspy Owcze, które uzyskały autonomię na podstawie ustawy z 23 marca 1948 r., nie stały się wprawdzie podmiotem prawa międzynarodowego, ale uprawnienia rządu miejscowego w sprawach rybołówstwa i niektórych innych spraw mają aspekty międzynarodowe, zwłaszcza wobec nieuczestniczenia ich we Wspólnotach Europejskich.¹¹ To samo można powiedzieć o Grenlandii, która korzysta z autonomii w zakresie spraw wewnętrznych od 1 maja 1979 r. Wprawdzie początkowo członkostwo Danii w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej obejmowało również Grenlandię, mimo że wynik głosowania jej ludności w tej sprawie był negatywny, to w rezultacie następnego głosowania terytorium to zostało wyłączone z zakresu EWG (obecnie: Wspólnoty Europejskiej).

Status Wysp Alandzkich jest wyjątkowy z uwagi na jego uwarunkowania prawnomiędzynarodowe. Chodzi przy tym nie tylko o to, że tery-

⁹ Dziennik Ustaw 1920, nr 73, poz. 497.

¹⁰ Chiny, Dania, Hiszpania, Irak, Portugalia, Rosja, Saint Christopher i Nevis, Tanzania, Trinidad i Tobago, Ukraina oraz Wielka Brytania.

¹¹ A. Olafson: *International status of Farbe Islands*, „Acta Scandinavica Juris Gentium” 1982, nr 1—2, ss. 29—38.

torium to jest zdemilitaryzowane i zneutralizowane na podstawie umowy międzynarodowej z 20 października 1920 r., ale przede wszystkim o to, że jego status autonomiczny jest wynikiem fińsko-szwedzkiego porozumienia, które Rada Ligi Narodów zaaprobowała 27 czerwca 1921 r.¹² Jednak wątpliwe jest, czy z tych aktów prawnomiędzynarodowych można wyciągnąć wniosek, że Wyspy Alandzkie mają zdolność międzynarodową.¹³

Szczególnie znamienne dla statusu autonomicznego Grenlandii, Wysp Owczych oraz Wysp Alandzkich jest to, że te trzy terytoria mają swoją reprezentację w Radzie Nordyckiej i mogą uczestniczyć w pracach jej komitetów oraz w Nordyckiej Radzie Ministrów. Uczestnictwo to jest połączone z członkostwem w Radzie Nordyckiej Danii i Finlandii, w skład których to państw wchodzi one jako ich terytoria autonomiczne. Innego rodzaju przykładu dostarcza natomiast Zanzibar, który od grudnia 1992 r. jest członkiem Organizacji Konferencji Islamskiej, bez uczestnictwa Tanzanii w tej organizacji.¹⁴

Wśród wymienionych wyżej państw zróżnicowanych szczególnie miejsce zajmują Chiny z uwagi na nietypową więź, jaka łączy z tym państwem Tybet. Według konstytucji Chińskiej Republiki Ludowej z 4 grudnia 1982 r., w skład jej terytorium jako nieodłączne części wchodzi pięć okręgów autonomicznych zamieszkałych przez mniejszości narodowe.¹⁵ Jednym z tych okręgów jest Tybet, którego stosunki z ChRL zostały pierwotnie uregulowane w układzie z 23 maja 1951 r.¹⁶ Z treści tego układu wynika, że Tybet jest autonomiczną częścią państwa chińskiego, którego rząd skupia w swych rękach prowadzenie wszystkich spraw zagranicznych okręgu tybetańskiego. Zastosowanie formy układu sugerującej, że stosunki między jego stronami mają charakter prawnomiędzynarodowy, wiąże się ze skomplikowanym statusem Tybetu, który był wcześniej przedmiotem rywalizacji ze strony państw obcych i dzięki swej izolacji geograficznej zdołał zachować pewien stopień samodzielności.

Zróżnicowany charakter ustroju terytorialnego Chin powiększy się, kiedy jurysdykcji Chińskiej Republiki Ludowej zostanie poddany Hongkong (1997) i Makao (1999). Według układu brytyjsko-chińskiego z grudnia 1984 r. oraz układu portugalsko-chińskiego z kwietnia 1987 r. te dwa terytoria zostaną przekształcone w specjalne regiony administracyjne

¹² *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 12, 1990, ss. 2—3.

¹³ Czynie tak F. Seyersted: *The Aland autonomy and international law*, „Acta Scandinavica Juris Gentium” 1982, nr 1—2, s. 27.

¹⁴ „The Europa World Year Book” 1993, vol. I, s. 185.

¹⁵ *Ibid.*, s. 747.

¹⁶ *Zbiór dokumentów*, PISM, Warszawa 1951, nr 6—7, ss. 1371—1379.

ChRL i będą mogły w ciągu 50 lat zachować dotychczasowy wolnorynkowy ustrój ekonomiczny, korzystając w tym okresie z dużego zakresu autonomii, z wyjątkiem spraw zagranicznych i obrony.¹⁷

Inną osobliwość prezentuje ustrój terytorialny Wielkiej Brytanii. Metropolia brytyjska składa się z Anglii, Szkocji i Walii, a także Irlandii Północnej, która w ramach Zjednoczonego Królestwa zajmuje pozycję odrębną pod względem prawnokonstytucyjnym. Status Irlandii Północnej ma zarazem implikacje prawnomiędzynarodowe nie tylko ze względu na to, że według konstytucji Republiki Irlandii z 29 grudnia 1937 r. jej terytorium obejmuje całą wyspę (art. 2).¹⁸ Chodzi również o to, że na podstawie układu z listopada 1985 r. rząd Irlandii może odgrywać na forum brytyjsko-irlandzkiej konferencji międzynarodowej rolę konsultacyjną w sprawach dotyczących Irlandii Północnej.¹⁹

Państwa zróżnicowane traktują terytoria autonomiczne z reguły jako ich nieodłączne części. Pod tym względem wyjątkowa jest konstytucja Federacji Saint Christopher i Nevis, która weszła w życie wraz z niepodległością tego państwa 19 września 1983 r.²⁰ Konstytucja ta przewiduje prawo secesji dla wyspy Nevis uwarunkowane spełnieniem dwóch przesłanek: 1) przedstawienie Zgromadzeniu Narodowemu projektu przyszłej konstytucji co najmniej 6 miesięcy przed proponowaną datą secesji oraz 2) uzyskanie 2/3 głosów w referendum przeprowadzonym w tej sprawie.

Nie wydaje się, aby liczba państw zróżnicowanych znacznie powiększała się w przyszłości, mimo że jest to forma ustrojowa ułatwiająca niekiedy rozwiązywanie problemów narodowościowych w różnych państwach. Państwa współczesne na ogół mają niechętny stosunek do tej formy, widząc w niej zagrożenie swojej integralności terytorialnej. Z tego też względu wolą przyznawać zamieszkującym je mniejszościom etnicznym autonomię osobową.

III

Historia dyplomatyczna zna kilka przypadków, kiedy części składowe państw złożonych miały dostateczny zakres kompetencji w sprawach zagranicznych, aby wraz z tymi państwami uczestniczyć w niektórych dziedzinach stosunków międzynarodowych. Części te określane są zazwyczaj mianem państw składowych. Ich status jest dwoisty — w stosunkach

¹⁷ „The Europa World Year Book” 1993, vol. II, ss. 2361 i 3010.

¹⁸ *Constitutions of Nations*, by A. J. Peaslee, The Hague 1956, vol. II, s. 437.

¹⁹ „The Europa World Year Book” 1993, vol. II, ss. 2959—2962.

²⁰ *Ibid.*, s. 2432.

z państwami obcymi występują jako podmioty prawa międzynarodowego, natomiast stosunki każdego z nich z państwem macierzystym stanowią domenę prawa państwowego. W rezultacie nie są one państwami *erga omnes* i ich status bardziej odpowiada pojęciu autonomii niż suwerenności.

Wielka Brytania w okresie międzywojennym była państwem, które w stosunkach międzynarodowych uczestniczyło jako całość złożona z wielu jednostek geopolitycznych, przy jednoczesnym uczestnictwie w tych stosunkach kilku jednostek autonomicznych. Tak więc członkami pierwotnymi Ligi Narodów stały się oprócz Imperium Wielkiej Brytanii także Afryka Południowa, Australia, Kanada, Nowa Zelandia oraz Indie.²¹

Po II wojnie światowej Związek Radziecki był państwem, którego republiki związkowe miały w latach 1944—1991 ogólną kompetencję w sprawach zagranicznych. Wprowadzie status prawnomiędzynarodowy tych republik był według konstytucji ZSRR jednakowy, ale tylko Białoruś i Ukraina występowały na forum międzynarodowym w szerszym zakresie. Były mianowicie — obok ZSRR jako całości — członkami pierwotnymi Organizacji Narodów Zjednoczonych, należały do niektórych innych organizacji międzynarodowych oraz były stronami różnych umów międzynarodowych. Ale i one jako państwa składowe ZSRR nie nawiązały z jakimkolwiek państwem stosunków dyplomatycznych.

Wszystkie akty o utworzeniu i ustroju ZSRR zawierały postanowienie mówiące o prawie radzieckich republik związkowych do swobodnego wystąpienia z ZSRR, ale bez jakichkolwiek przepisów proceduralnych w tej sprawie.²² Zarazem republiki te określone były mianem państw suwerennych, w odróżnieniu od republik autonomicznych, których krąg kompetencji był szerszy, a przede wszystkim nie obejmował dziedziny stosunków zagranicznych ani prawa do wystąpienia z ZSRR. Republiki autonomiczne nie były też traktowane jako podmioty prawa międzynarodowego.²³

Wydaje się, że mimo wyraźnych różnic między radzieckimi republikami związkowymi oraz radzieckimi republikami autonomicznymi status obydwu tych kategorii należy rozpatrywać w aspekcie autonomii terytorialnej, a nie suwerenności w sensie prawa międzynarodowego.

Upadek ZSRR w końcu 1991 r. wyraził się w przekształceniu republik związkowych z państw składowych w państwa suwerenne, przy czym

²¹ *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna*, Oprac. L. Gelberg, t. II, Warszawa 1958, s. 40.

²² Zob. *Istoria sowietskoj konstitucyi (w dokumentach) 1917—1956*, Moskwa 1957 oraz *Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, Warszawa 1978.

²³ S. Ehrlich: *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954, ss. 176—177,

republikę rosyjską należy traktować jako prawnomiędzynarodowego kontynuatora Związku Radzieckiego.²⁴ Niektóre z państw postradzieckich charakteryzuje ustrój — zresztą nadal nie całkiem stabilny — który należy rozpatrywać w kategoriach autonomii terytorialnej. Dotyczy to przede wszystkim Rosji, z tym jednak zastrzeżeniem, że na razie brak jest danych o praktyce w omawianej dziedzinie.

Konstytucja państwa rosyjskiego, przyjęta w rezultacie referendum przeprowadzonego 12 grudnia 1993 r., stanowi, że Federacja Rosyjska składa się z republik, krajów, obwodów, miast o znaczeniu federacyjnym, obwodu autonomicznego oraz okręgów autonomicznych jako równoprawnych podmiotów (art. 5).²⁵ Zasada prawnokonstytucyjnej równości nie jest jednak przeprowadzona konsekwentnie. Ma ona charakter ogólny i koresponduje z zasadą konstytucyjną, która głosi, że nosicielem suwerenności i jedynym źródłem władzy w Federacji Rosyjskiej jest jej wielonarodowa ludność (*mnogonacyonalnyj narod*). Ustrój terytorialny Rosji mieści się w pojęciu państwa zróżnicowanego, którego części składowe mają różny zakres autonomii terytorialnej.

Nowa konstytucja rosyjska wśród podmiotów federacji wyróżnia przede wszystkim republiki. Zwraca uwagę, że nie określa ich mianem państw suwerennych, jak to czyniło radzieckie prawo konstytucyjne w stosunku do republik związkowych, ale też nie obejmuje ich pojęciem autonomii, choć większość z nich miała właśnie status republik autonomicznych w ramach Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Radzieckiej. Terminem „autonomiczny” określony jest tylko jeden obwód, mianowicie żydowski, oraz wszystkie okręgi.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej wymienia 21 jednostek terytorialnych mających status republik. Dwie spośród tych republik, mianowicie Czeczenia i Tatarstan, już wcześniej ogłosiły swą suwerenność, ale nie zostały uznane w tym charakterze przez rząd rosyjski ani też przez sąsiednich państw.

Według konstytucji rosyjskiej status republik różni się od statusu innych kategorii podmiotów Federacji Rosyjskiej dwoma elementami: tylko one są określone jako państwa i tylko one mogą mieć swoje konstytucje. Jako części składowe Federacji Rosyjskiej nie są one państwami w sensie prawa międzynarodowego. Co prawda art. 72 konstytucji wśród spraw należących do wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i jej podmiotów wymienia koordynację więzi międzynarodowych i zewnątrzekonomicznych tych podmiotów oraz wypełnianie umów międzynarodowych fede-

²⁴ L. Antonowicz: *Upadek ZSRR ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9, ss. 20—29.

²⁵ *Konstitucyja Rossijskoj Fiedieracyi*, Moskwa 1993, s. 5.

racji, ale z przepisu tego nie wynika jednak, że republiki i inne części składowe Federacji Rosyjskiej mają zdolność traktatową w sensie prawa międzynarodowego.

IV

Terytorium autonomiczne nie wchodzące w skład państwa, od którego ono zależy, należy odróżniać od terytorium autonomicznego podlegającego suwerenności jakiegoś państwa. Stopień zależności polityczno-ustrojowej terytoriów od ich metropolii bywa różny. W przypadku odpowiedniego ograniczenia tej zależności można mówić o autonomii terytorialnej. Zwyczaj obejmuje ona tylko sprawy wewnętrzne, ale czasem jest uzupełniona kompetencjami w niektórych sprawach zagranicznych.

Status terytorium zależnego typu niekolonialnego miała Andora przed uzyskaniem statusu państwa i przyjęciem jej w poczet członków ONZ w r. 1993. W marcu 1990 r. terytorium to zawarło układ handlowy z Europejską Wspólnotą Gospodarczą, będący jego pierwszą umową międzynarodową w ponad 700-letniej historii.

Wydaje się, że do kategorii terytoriów zależnych typu niekolonialnego można obecnie przyporządkować tylko wyspę Man oraz Wyspy Normandzkie (Jersey oraz Guernsey wraz z innymi). Według prawa brytyjskiego, nie stanowią one integralnych części Zjednoczonego Królestwa, tylko są określane jako dependencje korony brytyjskiej, korzystające ze znacznej autonomii w ich sprawach wewnętrznych.

Przykładów autonomii terytorialnej można także doszukiwać się w statusie jednostek geopolitycznych, które w przeszłości występowały jako wolne miasta czy terytoria. Tego rodzaju jednostki terytorialne na ziemiach polskich miały postać Wolnego Miasta Krakowa (1815—1846) oraz Wolnego Miasta Gdańska (1920—1939). Po II wojnie światowej podjęto mniej lub bardziej zaawansowane, ale do końca nie urzeczywistnione, próby utworzenia takich terytoriów. Chodzi mianowicie o Triest i Jerozolimę, a także Berlin Zachodni.²⁶

Jest dość oczywiste, że autonomia terytorialna występuje jako etap przejściowy na drodze rozwoju politycznego terytoriów kolonialnych do niepodległości. O wiele bardziej skomplikowana jest natomiast kwestia, czy autonomia terytorialna może być traktowana jako forma dekolonizacji dopuszczalna ze stanowiska Karty Narodów Zjednoczonych.

Według rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 15 grudnia 1960 r., terytorium niesamodzielne może osiągnąć pełną samodzielność nie tylko jako państwo, ale także w drodze swobodnego stowarzyszenia lub przez

²⁶ M. Ydit: *Internationalized Territories*, Leyden 1961.

integrację z innym państwem.²⁷ W tym ostatnim przypadku autonomia terytorialna ma miejsce wtedy, kiedy terytorium przyłączone dobrowolnie do jakiegoś państwa jako jego część integralna uzyskuje w ramach tego państwa status autonomiczny. Może to nastąpić już w momencie integracji (Alaska i Hawaje) lub też później (Grenlandia). Status taki może po jakimś czasie ulec likwidacji w drodze aktu prawnego państwa macierzystego, które traktuje to jako swoją sprawę wewnętrzną (Erytrea).

Problem autonomii terytorialnej w odniesieniu do terytoriów stowarzyszonych z innymi państwami dotyczy istoty ich statusu prawnego. Wspomniana wyżej rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ stanowi, że terytorium swobodnie stowarzyszone z innym państwem powinno mieć prawo do samodzielnego decydowania o swoim ustroju wewnętrznym, chociaż może zasięgać co do tego opinii państwa, z którym się stowarzyszyło.

Można wprawdzie mieć wątpliwości, czy „swobodne stowarzyszenie z innym państwem” stanowi osiągnięcie celów Karty NZ dotyczących terytoriów niesamodzielnych z uwagi na nierówność stron takiego stowarzyszenia, ale można też uważać, że każda forma bytu politycznego wybrana swobodnie przez naród jest zgodna z zasadą samostanowienia. Decydujące znaczenie ma zatem tryb wyboru, a nie jego treść. Wydaje się, że stanowisko takie ma uzasadnienie w interpretacji zasady równoprawienia i samostanowienia narodów dokonanej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych z 24 października 1970 r.²⁸ W dokumencie tym stwierdza się mianowicie, że sposobami realizacji prawa do samostanowienia są: powstanie państwa suwerennego i niepodległego, swobodne stowarzyszenie się lub zjednoczenie się z państwem niepodległym bądź wystąpienie w jakiegokolwiek innej postaci politycznej swobodnie określonej przez naród.

Praktyka tworzenia jednostek geopolitycznych, które same nie są państwami ani nie zostają zintegrowane z innymi państwami, była bardzo kontrowersyjna na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jednak Zgromadzenie Ogólne ONZ zaakceptowało taki status dla Puerto Rico²⁹, Wysp Cooka³⁰ oraz Niue³¹.

²⁷ *Resolutions adopted by the General Assembly during its fifteenth session*, vol. I, 20 September — 20 December 1960, ss. 29—30.

²⁸ *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Oprac. K. Kocot i K. Wolke, Wrocław—Warszawa 1976, ss. 530—531.

²⁹ *Resolutions adopted by the General Assembly at its eighth session during the period from 15 September to 9 December 1953*, ss. 25—26.

³⁰ „Yearbook of the United Nations” 1965, s. 574.

³¹ „Yearbook of the United Nations” 1974, s. 804.

Uznając, że swobodne stowarzyszenie z innymi państwami stanowi dopuszczalną formę dekolonizacji, należy uważać, że terytoria stowarzyszone nie wchodzą w skład państw, z którymi są stowarzyszone, i tworzą odrębną kategorię jednostek geopolitycznych. Zarówno ich geneza, jak i aktualny status ma podstawę prawnomiędzynarodową. Tracąc charakter kolonialny, nie przestają być terytoriami zależnymi, choć jednocześnie ich ustrój na pewno mieści się w pojęciu autonomii terytorialnej.

Kategoria terytoriów stowarzyszonych z innymi państwami jest całkiem nieliczna, jednak jej istnienie znalazło wyraz w postanowieniu konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10 grudnia 1982 r., dotyczącym jej zakresu podmiotowego.³² Konwencja ta przewiduje, że jej stronami — oprócz wszystkich państw i Namibii (która wtedy nie osiągnęła jeszcze statusu państwa), a także niektórych organizacji międzynarodowych — mogą stać się niesuwerenne jednostki geopolityczne trzech rodzajów, które mają kompetencje w sprawach będących przedmiotem konwencji, włączając w to kompetencję zawierania umów międzynarodowych w takich sprawach, a mianowicie. 1) wszystkie samodzielne państwa stowarzyszone, które wybrały taki status w wykonaniu aktu samostanowienia nadzorowanego i zaaprobowanego przez ONZ zgodnie z Deklaracją dekolonizacyjną, 2) wszystkie inne samodzielne państwa stowarzyszone oraz 3) wszystkie terytoria, które mają pełny samorząd wewnętrzny uznany przez ONZ, lecz nie osiągnęły pełnej niepodległości zgodnie z Deklaracją dekolonizacyjną. W sumie jest to szeroki krąg podmiotów.

Wprawdzie w odniesieniu do dwóch pierwszych kategorii użyty jest termin „państwo”, ale nie są one suwerenne w sensie prawa międzynarodowego. Wszystkie mieszczą się w pojęciu terytoriów autonomicznych z tym zastrzeżeniem, że posiadają różny zakres kompetencji własnych.

Praktyczne znaczenie powyższej klauzuli jest niewielkie. Dotychczas z jej możliwości skorzystało Niue, stając się jednym z sygnatariuszy konwencji o prawie morza z r. 1982. Natomiast Wyspy Cooka podpisały Akt Końcowy konferencji w tej sprawie.³³

³² *Third United Nations Conference on The Law of the Seas*, A/Conf. 61/122, s. 128.

³³ *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General, United Nations*, New York 1993, ss. 761—779.

V

Zainteresowanie problemem autonomii terytorialnej ze stanowiska prawa międzynarodowego wzmogła zapowiedź jej zastosowania w stosunku do Palestyny arabskiej.³⁴ Otóż egipsko-izraelskie porozumienie z 17 września 1978 r., zawarte z udziałem Stanów Zjednoczonych w Camp David, przewidywało podjęcie środków mających na celu przekazanie pełnej autonomii mieszkańcom Zachodniego Brzegu Jordanu oraz Strefy Gazy.³⁵ Dopiero jednak 13 września 1993 r. Izrael i Organizacja Wyzwolenia Palestyny podpisały Deklarację zasad dotyczących przejściowego okresu autonomii palestyńskiej.³⁶ W dokumencie tym strony zobowiązały się między innymi do przeprowadzenia rokowań mających na celu utworzenie przejściowej autonomicznej władzy Palestyńskiej Rady dla Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy, uznanych za jedną jednostkę terytorialną. Nie przekraczający 5 lat okres przejściowy miał rozpocząć się wraz z wycofaniem się wojsk izraelskich ze Strefy Gazy i rejonu Jerycha, co już nastąpiło w wykonaniu izraelsko-palestyńskiego układu z 4 maja 1994 r.³⁷ Wreszcie 29 sierpnia 1994 r. został podpisany układ o przyznaniu Palestyńczykom na całym Zachodnim Brzegu częściowej autonomii w takich dziedzinach, jak edukacja, zdrowie, turystyka, podatki i sprawy socjalne.³⁸

Autonomia palestyńska ma podstawy prawnomiędzynarodowe. Wszystkie porozumienia zawarte między Izraelem a Organizacją Wyzwolenia Palestyny mają charakter umów międzynarodowych z wszelkimi wynikającymi z tego konsekwencjami prawnomiędzynarodowymi.³⁹ Zostały one bowiem zawarte między dwoma podmiotami prawa międzynarodowego. Izrael jest państwem o ugruntowanej pozycji prawnomiędzynarodowej, mimo że początkowo wszystkie, a nadal jeszcze niektóre państwa arabskie kwestionują legalność jego powstania. Organizacja Wyzwolenia Palestyny jako organ palestyńskiego ruchu narodowyzwoleńczego uzyskała status prawnomiędzynarodowy podobny, aczkolwiek nie całkiem identyczny ze statusem prawnomiędzynarodowym państw. Można powiedzieć, że państwo palestyńskie znajduje się *in statu nascendi* i palestyńska autonomia terytorialna jest bardzo ważnym etapem na drodze do niepodległości.

³⁴ H. Hannum, R. B. Lillich: *The concept of autonomy in international law*, „American Journal of International Law” 1980, nr 4, ss. 858—889.

³⁵ *Zbiór dokumentów*, PISM, Warszawa 1978, nr 9, s. 1289.

³⁶ *International Legal Materials* 1993, nr 6, ss. 1525—1544.

³⁷ *Ibid.*, 1994, nr 3, ss. 622—720.

³⁸ „Gazeta Wyborcza” z 30 sierpnia 1994, s. 5.

³⁹ Por. R. Ben Achour: *L'accord israélo-palestinien du 13 septembre 1993*, „Revue Générale de Droit International Public” 1994, nr 2, ss. 337—376.

* * *

Na podstawie przedstawionego materiału można sformułować kilka ustaleń:

1. Prawnomiędzynarodowe implikacje autonomii terytorialnej są wielorakie; przede wszystkim trzeba wyróżnić te przypadki, kiedy podstawą autonomii terytorialnej są umowy międzynarodowe lub inne akty o charakterze międzynarodowym (np. uchwały organizacji międzynarodowej).

2. Bardzo istotne jest rozróżnienie między terytoriami autonomicznymi stanowiącymi części składowe państw od tych terytoriów, które znajdują się poniekąd na zewnątrz państw; w tym drugim przypadku terytoria autonomiczne są terytoriami zależnymi, choć nie każde terytorium zależne jest terytorium autonomicznym.

3. Treść autonomii terytorialnej bywa w praktyce bardzo różna; zdefiniowanie tego pojęcia wymaga rozgraniczenia z jednej strony suwerenności i autonomii, z drugiej zaś — autonomii i statusu zwykłej jednostki administracyjno-terytorialnej państwa.

4. Jako suwerenna jednostka geopolityczna państwo ma ogólną kompetencję międzynarodową *erga omnes*, co nigdy nie jest udziałem terytorium autonomicznego.

5. Schemat, według którego sprawy wewnętrzne terytorium są domeną jego autonomii, podczas gdy jego sprawy zagraniczne należą do kompetencji państwa macierzystego, ma w praktyce wiele odstępstw w obu kierunkach; w konsekwencji niektóre sprawy wewnętrzne terytorium autonomicznego mogą należeć do kompetencji państwa, natomiast terytorium miewa czasem kompetencje w niektórych sprawach zagranicznych.

6. Można sformułować pewne minimum składające się na autonomiczny status terytorium: a) terytorium takie powinno mieć lokalnie wybrany organ wyposażony w samodzielną władzę ustawodawczą, aczkolwiek zakres tej władzy może być ograniczony; b) powinna być lokalnie wybrana władza wykonawcza odpowiedzialna za sprawowanie administracji i wyposażona w prawo wydawania rozporządzeń i innych aktów normatywnych oraz c) powinien być ustanowiony niezależny miejscowy wymiar sprawiedliwości wyposażony w kompetencje w zakresie spraw miejscowych.

7. Różny zakres autonomii terytorialnej daje czasem asumpt do różniwania „państw autonomicznych” i „terytoriów autonomicznych”; obiektywne rozgraniczenie tych pojęć nie byłoby jednak łatwe do przeprowadzenia, zwłaszcza że nazewnictwo pod tym względem jest dość dowolne.

SUMMARY

The concept of autonomous territory covers geopolitical entities that are not independent yet are not entirely subordinated to the authorities of the states of which they form a part or upon which they depend. The article primarily discusses the cases where territorial autonomy is based on international agreements or other international acts. It is essential to distinguish between autonomous territories that are constituents of the states and autonomous territories that are in a sense outside states (dependent territories).

The substance of territorial autonomy can be different in practice. The pattern according to which the internal affairs of a territory are the domain of its autonomy while the foreign affairs belong to the jurisdiction of the mother State has in practice numerous exceptions in both directions. Consequently, some internal affairs of an autonomous territory may belong to the jurisdiction of a State, whereas some autonomous territories may sometimes have jurisdiction in foreign affairs. Obviously, no autonomous territory has general international jurisdiction *erga omnes*, which is only enjoyed by the State as a sovereign entity. The various range of territorial autonomy sometimes permits to assume a distinction between autonomous states and autonomous territories but an objective differentiation of the two kinds of entities is not easy to carry out, the terminology being rather free in this respect.