

Piotr ŁASKI

Pojęcie secesji części terytorium państwa

The Concept of Secession of a Part of State's Territory

W minionym czterdziestoleciu rozwinęło się, przybierając nierzadko dramatyczne formy, zjawisko, które można by określić mianem przebudzenia się świadomości narodowej. Uzewnętrzniła się też, często w skrajnej postaci, „namiętna potrzeba” potwierdzenia i obrony własnej tożsamości przez grupy etniczne (językowe czy religijne), które przez stulecia pozbawione własnej państwowości wydawały się „być wtopione” w państwo, w którym przyszło im żyć. Równolegle nasiliły się przejawy dążenia do oderwania się od dotychczasowego państwa i utworzenia własnego państwa lub też dążenia do połączenia się z państwem sąsiednim, powodując liczne napięcia w obrębie państw wielonarodowych. Sukcesy tej czy innej grupy ludności niemal automatycznie wzbudzają podobne „tęsknoty i działania” gdzie indziej.

Eksplozja nacjonalizmu w dobie postępującej integracji państw zmusza do zastanowienia się nad tym, kogo reprezentują owe grupy etniczne (językowe czy religijne) domagające się potwierdzenia własnej tożsamości; jakim mianem: odłączenia, oderwania czy secesji, a może jeszcze jakimś innym należy określić ich dążenia prowadzące nierzadko do utraty części terytorium przez jakieś państwo i utworzenia nowego państwa na oderwanym terytorium bądź też włączenia odłączonego terytorium w obręb innego państwa. Skłania również do zastanowienia się nad istotą secesji oraz do próby odpowiedzi na pytanie, czy w prawie międzynarodowym istnieje instytucja secesji części terytorium państwa i jaka jest jej treść.

UWAGI TERMINOLOGICZNE

W polskiej nauce prawa międzynarodowego, a także publicystyce prawno-politycznej termin „secesja” nie jest jedynym i wyłącznie używanym pojęciem na określenie instytucji będącej przedmiotem tych refleksji. Występują jeszcze inne,

jak: „oddzielenie”, „odłączenie”, „oderwanie”, „podział”, „rozłam”, „wystąpienie”, „rozpad” czy „separatyzm”. Przytoczone określenia stosowane są zwykle w sposób zamienny, co nie zawsze oznacza, że właściwy. Rodowodu etymologicznego słowa „secesja” szukać należy w języku łacińskim posiadającym pojęcie *secessio* (-onis), oznaczające w języku polskim „oddzielenie”, „odłączenie”, niekiedy „rozłam”.¹

We współczesnym polskim słownictwie słowa „oddzielenie”, „odłączenie”, „oderwanie” objaśniane są w sposób podobny, oznaczający „uleganie odłączeniu od czegoś”, np. od terytorium państwa, „przerwanie, zniweczenie kontaktu czegoś z czymś, co powoduje zerwanie związku łączności z czymś, kimś lub oddzielenie od tego, co było dotąd z czymś złączone”, co „wchodziło w skład jakiejś całości”.² Ponadto pojęcia „rozłam” i „rozpad” objaśniane są formułą odnoszącą się do „zerwania czegoś”, np. więzi lub „rozdziału od czegoś albo wewnątrz czegoś”, np. narodowościowego wewnątrz państwa. Wreszcie spolszczony termin „separatyzm”, wywodzący się od łacińskiego słowa *separatio* (-onis), wyjaśniany jest jako „dążenie do oddzielenia się, do wyodrębnienia się z jakiejś całości”.³ Dążenie to, sięgając etymologicznego sensu pojęcia, ma charakter bardziej tymczasowy niż stały. Stąd jakkolwiek jest ono tłumaczone w sposób podobny do polskich słów „oddzielenie” i „odłączenie” czy łacińskiego *secessio*, to nie oddaje jednak w pełni sensu i istoty tego ostatniego, polegającego na podkreśleniu stałości skutków oderwania, nieprzemijającej ich trwałości, a także jego polskich odpowiedników.

O ile jednak w języku polskim secesję objaśniać można przy pomocy różnych słów, często będących synonimami, o tyle we współczesnych językach zachodnioeuropejskich tej różnorodności brak. Przeciwnie, występują w nich bardzo podobnie brzmiące słowa o analogicznym znaczeniu i treści. Tak więc w języku angielskim słowo „secesja” brzmi *secession*, francuskim — *sécession*, hiszpańskim — *secesión*, niemieckim — *Sezession*, włoskim — *secessione*.⁴ W języku angielskim, podobnie hiszpańskim, francuskim, niemieckim i włoskim pojęcie secesji to działanie polegające na „odłączeniu się od czegoś”, „oddzieleniu się od czegoś, oddzieleniu od siebie czegoś”.

¹ K. M. Klein: *Podręczny słownik łacińsko-polski dla prawników*, Warszawa 1956, s. 179; *Leksykon PWN*, Warszawa 1972, s. 1054; *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980, s. 671; *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1984, t. 3, s. 190.

² *Słownik języka polskiego*, t. 2, ss. 451–453 i 460.

³ Klein: *op. cit.*, s. 181; *Słownik języka polskiego*, t. 3, s. 198.

⁴ *Dictionnaire Quillet de la Langue Française*, Paris 1965, t. 3, s. 1758; *La Grande Encyclopédie Larousse*, Paris 1976, t. 52, s. 10938; H. Bénac: *Dictionnaire des Synonymes*, Paris 1956, ss. 862–863; S. Soja, C. Zawadzka: *Mały słownik włosko-polski*, Warszawa 1977, s. 306; J. Stanisławski: *Wielki słownik angielsko-polski*, Warszawa 1976, t. 2, s. 666; *Oxford Illustrated Dictionary*, Oxford 1962, s. 750; *The Columbia Encyclopedia*, New York 1952, s. 1785; *Encyclopaedia Britannica*, London 1963, t. 20, s. 256; J. Piprek, J. Ippoldt: *Wielki słownik niemiecko-polski*, Warszawa 1970, t. 3, s. 451; A. Marti Marca: *Słownik hiszpańsko-polski*, Warszawa 1976, s. 275.

Porównując różnojęzyczne objaśnienia słowa „secesja” stwierdzić należy, że występują w nich elementy podobne, nierzadko tak samo brzmiące, których sens sprowadza się, podobnie jak w języku polskim, do zaakcentowania działania polegającego na „odłączeniu się” lub „oddzieleniu się”, działania sprowadzającego się do odłączenia się części terytorium państwa od jego całości, powodującego powstanie nowego stanu faktycznego i prawnego.

Próbując znaleźć polski odpowiednik wymienionych obcojęzycznych słów „secesja”, wyjaśnić wypada, dlaczego spośród przytoczonych terminów wybieramy termin „secesja”. Otóż posiada on zarówno w języku polskim, jak i w językach obcych kilka znaczeń, wśród których dwa zdecydowanie dominują, mianowicie: „odłączenie” i „oderwanie”.⁵ Posługując się nimi, co jest szczególnie ważne na gruncie prawa międzynarodowego, nie zawsze oddajemy sedno tego, o co w rzeczywistości chodzi, ku czemu zmierzamy, ponieważ nie każde „odłączenie” czy „oddzielenie” jednego terytorium od drugiego, a nawet też jego „podział” jest w istocie secesją. Trudności tych unikamy stosując termin „secesja”, zawierający tak istotę „oddzielenia”, jak i „odłączenia” oraz „podziału” terytorium.

Rozważając problemy terytorialne w prawie międzynarodowym da się z pewnością wskazać sytuacje, w których akcent spoczywa na „odłączeniu” lub też „oddzieleniu”, gdy jednak zamierzamy mówić o odłączeniu lub oddzieleniu się pewnego terytorium od pozostałej reszty, jako dążeniu do osiągnięcia nowej jakości o trwałym charakterze, najbardziej adekwatną nazwą ogólną jest pojęcie najszersze, mieszczące wszystkie pozostałe, a więc „secesja”, pojęcie, którego istota w odniesieniu do problematyki terytorium oznacza „odłączenie się, oderwanie się od tego, co stanowiło jedną całość”, zarazem też zmianę w substancji pewnej całości.⁶

ISTOTA SECESJI

W XX-wiecznych procesach narodotwórczych można dostrzec nie tylko „odżywianie na nowo” zdawałoby się zatartych już różnic etnicznych, lecz więcej — przejawy i dążenia różnych grup etnicznych do oderwania się od macierzystego państwa i utworzenia własnego państwa, czy też dążenia do połączenia się z innym państwem. Natomiast wśród ludności zamieszkującej terytoria niesamodzielne — niebywałe nasilenie się ruchów niepodległościowych. Konsekwencją zarówno pierwszej tendencji — secesji, jak i drugiej — ruchów niepodległościowych jest opuszczenie państwa przez część ludności, która dotąd była z nim związana różnymi więzami.

⁵ S. Skorupka: *Słownik frazeologiczny języka polskiego*, Warszawa 1974, t. 2, s. 102; W. Kopaliński: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1975, s. 873.

⁶ Zob. też: L. Dembiński: *Samostanowienie w prawie i praktyce ONZ*, Warszawa 1969, s. 177.

W tym miejscu wyłaniają się pytania, czy między powyższymi instytucjami istnieją jakieś różnice, jeśli tak, to do czego się sprowadzają. Początki secesji sięgają czasów starożytnego Rzymu, a jej mianem określano wówczas odłączenie się, wbrew woli władzy rzymskiej, części ludności plebejskiej „wiecznego miasta” od rzymskich patrycjuszy, a następnie także jakiegokolwiek prowincji od ówczesnego imperium rzymskiego, natomiast w czasach feudalnych — oderwanie się części terytorium wraz z ludnością od macierzystego państwa.

Natomiast w okresie rozwoju państwa kapitalistycznego i jego ekonomiczno-militarnej ekspansji zakończonej skolonizowaniem i podporządkowaniem wielu terytoriów, usytuowanych przede wszystkim poza Europą, zaczęto uzależnione obszary traktować pod względem prawnym jako integralne części państwa kolonialnego. Wówczas też wspólne miano: secesja — na dwa różne zjawiska: na oderwanie się integralnej części terytorium od państwa oraz na odłączenie się terytorium zależnego od metropolii, wydawało się zasadne. Z chwilą jednak, gdy w ostatnim ćwierćwieczu XVIII stulecia zaczęto traktować różnorodne formy uzależniania jednych społeczeństw od drugich za sprzeczne z naturalnym prawem ludzi do życia w wolności, dążenia do wyzwolenia się spod bcej zależności coraz częściej określano mianem procesu narodowyzwolenczego. Wszelako dopiero od początków lat sześćdziesiątych obecnego wieku, mimo dużo wcześniejszego powstania systemu Narodów Zjednoczonych, tworzącego podstawy prawne likwidacji wszelkich form uzależnienia, przyjęto ów proces nazywać dekolonizacją.⁷

Zmierzając więc do prawnego rozróżnienia sytuacji, której wspólnym elementem jest dążenie określonej zbiorowości ludzi do zerwania więzi z dotychczasowym państwem, odwołać się należy do kryterium statusu prawnego terytorium, którego ludność zaczyna domagać się samodzielnego stanowienia o sobie. Jeśli jest to obszar samodzielny, zachodzące w nim procesy, zmierzające ku jego oderwaniu od reszty państwa i zerwaniu jedności państwowej, można by określać mianem secesji, w przypadku terytorium niesamodzielnego — dekolonizacji.

Elementem wspólnym obu tych instytucji jest brak upadku któregośkolwiek z państw. W przypadku secesji dotychczasowe państwo kontynuuje egzystencję w uszczuplonych granicach terytorialnych, w przypadku dekolonizacji — w tych

⁷ Dekolonizacja jako termin prawnomiędzynarodowy rozpowszechniony został z początkiem lat sześćdziesiątych obecnego stulecia, z chwilą powstania Komitetu Specjalnego Narodów Zjednoczonych do spraw realizacji *Deklaracji o przyznaniu niepodległości krajom i ludom kolonialnym*, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne NZ 14 XII 1960 r. Rez. nr 1514 (XV) — źródło: *Zbiór dokumentów PISM*, Warszawa 1960, nr 11–12, ss. 1892–1896. Zob. też: E. von Albertini: *Dekolonisation, Die Diskussion über Verwaltung und Zukunft der Kolonien 1919 bis 1960*, Köln 1960, s. 607; K. Kocot: *Dekolonizacja*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 56; *The United Nations and Decolonialism*, United Nations, New York 1965, s. 68; W. Wainhouse: *The United Nations and the End of Colonialism*, New York 1964, s. 156.

samych granicach, ponieważ terytoria zależne z mocy Karty Narodów Zjednoczonych, co podkreśla w wykonaniu rozdz. XI Karty NZ *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych* z 24 X 1970 r.⁸, nie mają statusu integralnej części metropolii. Są one zatem rezultatem procesów narastających od dłuższego czasu wewnątrz państwa (secesja) lub terytorium zależnego (dekolonizacja)⁹, wreszcie rodowód swój wywodzą z tej samej zasady prawa międzynarodowego — samostanowienia narodów, czyli możliwości swobodnego decydowania przez narody (wspólnoty etniczne) o swoim losie.

Ostateczne efekty secesji, podobnie jak dekolonizacji, mogą być takie same. W pierwszym przypadku może to być powstanie nowego państwa lub połączenie się oderwanej części terytorium z innym państwem, ku któremu ciążyła określona wspólnota etniczna uprzednio: ekonomicznie, językowo czy religijnie. Podobnie w przypadku dekolonizacji — może to być powstanie nowego państwa lub połączenie się, na zasadzie pełnej równości, dotąd niesamodzielnego obszaru z innym państwem, a nawet z dotychczasową metropolią.

Zmiany terytorialne występują wszelako nie tylko w przypadku secesji części terytorium państwa, lecz także w wyniku cesji terytorialnej (tak nazywanej z uwagi na przedmiot i w celu odróżnienia od cesji w prawie cywilnym), czyli przekazania (*cessio, -onis* — przekazanie, odstąpienie, ustąpienie, przeniesienie) części terytorium innemu państwu.

Co zatem łączy i zarazem różni obie instytucje, związane albo z utratą części terytorium (secesja), albo przekazaniem części terytorium (cesja terytorialna)? Łączy je to, że są one sposobem uzyskania terytorium przez inne państwo. W wyniku dokonanej secesji i połączenia się oderwanej części obszaru z innym państwem lub cesji części terytorium jedno państwo poszerza zakres przestrzeny swojego zwierzchnictwa terytorialnego i osobowego o tyle, o ile drugie traci. Powstała zmiana terytorialna łączy się więc ze zmianą zasięgu suwerenności zainteresowanych państw, jednak bez zmiany ich tożsamości i ciągłości.¹⁰ Łączy je również i to, że tak w przypadku połączenia się oderwanej części terytorium z innym państwem, jak i cesji terytorialnej nie powstaje nowy podmiot prawa międzynarodowego mimo zachodzących zmian terytorialnych.

Różni je natomiast to, że o ile wspólnota etniczna dążąca do secesji części terytorium powołuje się w uzasadnieniu swoich racji na samostanowienie

⁸ *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych* (Rez. ZO NZ nr 2625 (XXV) z 24 X 1970 r.) — źródło: K. Kocot, K. Wolfke: *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław-Warszawa 1978, s. 531.

⁹ C. Berezowski: *Prawo międzynarodowe publiczne. Część I*, Warszawa 1966, ss. 164–167; W. Multan, J. Symonides: *Powstanie Ludowej Republiki Bengalii – niektóre aspekty prawnomiędzynarodowe*, „Sprawy Międzynarodowe” 1972, nr 6, s. 63.

¹⁰ L. Ehrlich: *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 546; B. Wiewióra: *Uznanie nabytków terytorialnych w prawie międzynarodowym*, Poznań 1961, s. 181.

narodów, o tyle cesje terytorialne nie zawsze są dokonywane z powołaniem się na samostanowienie narodów. Nie odwołuje się do niego, gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa i pokoju powszechnego, przy wymianie nieznacznych terytoriów. Natomiast gdy chodzi o secesję, to jej skuteczność wynika z jej sukcesu.¹¹ W miarę postępu rozwoju prawa międzynarodowego, jako wymóg legalności cesji terytorialnej, zaczęto wysuwać tezę o konieczności przeprowadzenia plebiscytu¹², który ma jednak wartość wówczas, gdy odbywa się w warunkach całkowitej wolności głosowania, bez jakiegokolwiek nacisku, co w praktyce nie zdarzało się często. Toteż nierzadko przeprowadzano cesję bez głosowania społeczności cedowanego obszaru, nie uważając takiego postępowania za naruszenie prawa międzynarodowego.¹³ Stąd za słuszny można by uważać pogląd, że „konieczność odwołania się do plebiscytu nie stanowi normy prawa międzynarodowego, lecz — począwszy od Rewolucji Francuskiej — jedynie dodatkową klauzulę w traktatach pokoju.”¹⁴

Inna różnica między obu instytucjami polega na tym, że secesja części terytorium jest najczęściej (jakkolwiek nie zawsze) wynikiem użycia siły militarnej, natomiast podstawą prawną cesji może być traktat pokoju¹⁵, będący umową międzynarodową o wymianie terytoriów¹⁶. W ich rezultacie państwo-cedent przestaje, a państwo-cesjonariusz (nabywca) rozpoczyna wykonywanie swojego zwierzchnictwa nad przekazanym obszarem. Jednak o dokonaniu cesji terytorialnej decyduje intencja jej dokonania, a nie forma, przy czym praktyka wykazuje, że cesje terytorialne dokonywane są przeważnie w innych umowach niż traktaty pokoju. Podmiotem zmierzającym do secesji części terytorium może być wspólnota etniczna wyodrębniająca się od ogółu społeczności państwa, a podmiotem cesji jest jedynie państwo. Niezależnie zaś od liczby stron zawierających umowę z klauzulą cesyjną, posiada ona charakter bilateralny.

Spore trudności wywołuje także sprecyzowanie przedmiotu cesji z uwagi na to, że w prawie międzynarodowym cesja suwerenności terytorialnej nie istnieje,

¹¹ Tak np. ujmuje to O. Umorzike: *Self-Determination in International Law*, Hamden 1972, s. 198.

¹² Por. R. Quadri: *Diritto internazionale pubblico*, Palermo 1949, s. 448; J. Makowski: *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 115.

¹³ Na przykład przy zamianach terytorialnych, które nastąpiły po drugiej wojnie światowej nie stosowano zasadniczo głosowania; nie przewidywały go także traktaty pokoju podpisane w Paryżu 10 II 1947 r. z byłymi europejskimi sojusznikami państw Osi (tj. Włochami, Rumunią, Finlandią, Bułgarią i Węgrami).

¹⁴ J. Symonides: *Terytorium państwowe w świetle zasady efektywności*, Toruń 1971, s. 129.

¹⁵ Na przykład traktat wersalski z 28 VI 1919 r. uzależniał od wyników plebiscytu cesję i los Warmii oraz Mazur, Górnego Śląska, Zagłębia Saary, okręgu Eupen i Malédi czy Szlezewiku. Zob. odpowiednie artykuły traktatu wersalskiego: 95, 88, 49 i 109. Źródło: Dz. U. 1920, nr 35, poz. 200.

¹⁶ Na przykład umową międzynarodową o wymianie terytoriów Japonia odstąpiła carskiej Rosji w r. 1875 Sachalin w zamian za Wyspy Kurylskie. Z nowszych przykładów: to zamiana terytoriów między Szwajcarią a Liechtensteinem w r. 1948, czy między Polską a ZSRR w r. 1951 Cyt. za: Symonidesem: *op. cit.*, s. 123, Berezowskim: *op. cit.*, s. 177.

ponieważ jest niepodzielna i niezbywalna.¹⁷ Cedent zatem nie może przekazać jej innemu państwu. Chcąc dokonać cesji, musi zrzec się praw do cedowanego terytorium oraz zobowiązać się do pozostawienia swobody działania nowemu suwerenowi, który rzeczywiście, zajmując cedowane terytorium, rozciąga nad nim swoją władzę. Tak więc do przeprowadzenia cesji konieczne są dwa elementy: prawny — w postaci umowy obligującej cedenta do opuszczenia cedowanego obszaru, i faktyczny — polegający na realizacji zobowiązania zwolnienia terytorium przez jedno państwo i objęcie go przez cesjonariusza.¹⁸

W celu zrealizowania połączenia się oderwanej części terytorium z innym państwem niezbędna jest zgoda wspólnoty etnicznej odrywanej części terytorium na secesję od dotychczasowego państwa macierzystego, doprowadzenie do secesji oraz zgoda władz innego państwa na połączenie się z nim oderwanej części terytorium.

Z poczynionych rozróżnień wyłania się możliwość dokonania próby określenia istoty secesji części terytorium. Można by zatem scharakteryzować secesję w prawie międzynarodowym jako jedną z form podziału państwa; jeden ze sposobów utraty części terytorium przez państwo w następstwie odłączenia się od niego, wbrew woli jego władzy, części obszaru wraz z zamieszkującą ludnością. Do jej istoty należy i to, że jest ona nierzadko procesem gwałtownym, w efekcie którego następuje przerwanie więzi prawnej i faktycznej z poprzednim suwerenem. Ponadto odłączona część terytorium państwa nie posiada z reguły w momencie secesji jakiegoś szczególnego statusu prawnego w stosunku do pozostałego terytorium, a państwo, od którego nastąpiła secesja części jego obszaru, zachowuje nadal swoje istnienie oraz tożsamość i ciągłość prawnomiędzynarodową, niezależnie i obok nowo powstałego państwa lub państwa, z którym połączyła się oderwana część terytorium. Dokonywana zaś jest w ramach obszaru nakreślonego granicami sąsiednich państw.¹⁹

Powstała w ten sposób sytuacja jest odmienna niż w przypadku rozczłonkowania państwa, czyli w przypadku, gdy żadne państwo powstałe po podziale nie stanowi pod względem prawnomiędzynarodowym kontynuacji państwa istniejącego przed podziałem.²⁰

Ważnym elementem secesji jest również i to, że nie zawsze wspólnota etniczna dążąca do secesji stanowi mniejszość w społeczeństwie danego państwa. Może nią być także etniczna większość, zamieszkująca wszakże terytorium dużo mniejsze²¹ niż pozostała część społeczności, będąca wprawdzie w mniejszości, lecz zasiedlająca większą część państwa. Taką większością, dążącą do secesji, byli

¹⁷ Makowski: *op. cit.*, s. 104.

¹⁸ L. Oppenheim, H. Lauterpacht: *International Law*, London 1955, t. 1, s. 550.

¹⁹ L. C. Buchheit: *Secession, The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven-London 1978, ss. 46-47.

²⁰ L. Antonowicz: *Państwa i terytoria*, Warszawa 1988, s. 126.

²¹ Multan, Symonides: *op. cit.*, s. 52.

na początku lat siedemdziesiątych obecnego wieku niemal jednolici etnicznie Bengalczyki, zamieszkujący ówczesny Pakistan Wschodni. Wspomniana większość z powodu rzadko spotykanego ukształtowania geograficznego wielonarodowego Pakistanu (będącego rezultatem podziału w r. 1947 brytyjskich Indii) była bardzo oddalona od centrum decyzyjnego państwa, usytuowanego w zachodniej części, i nie mogła zapobiec narastającej dominacji pozostałych wspólnot etnicznych. W efekcie spowodowało to jej dążenie do secesji.²²

Do secesji części terytorium dążyć może również stosunkowo nieliczna, ale silnie zdeterminowana grupa osób, potrafiąca narzucić swoją wolę oderwania się pozostałej ludności, nierzadko manifestującej niechęć wobec zamiarów odłączenia regionu przez nią zamieszkałego od reszty państwa. Na przykład grupa probelgijskich polityków i wojskowych katangijskich dokonała w lipcu 1960 r. (przy znacznej interwencji państw zachodnich) secesji jednej z najbogatszych prowincji ówczesnego Konga (obecnie Republiki Zairu) — Katangi, bez poparcia większości społeczności tej prowincji.²³

Siłą motoryczną, wiodącą do secesji, jest wola części ludności państwa oderwania się od pozostałej społeczności, wola opuszczenia przez tę część ludzi charakteryzujących się odrębnością etniczną, językową czy religijną państwa, którego dotąd stanowiła integralny składnik.²⁴ Element wolicjonalny, będący odpowiednią dyspozycją psychiczną, powoduje więc u części społeczności silne, zdecydowane, wytrwałe i świadome oraz celowe podjęcie wysiłków zmierzających do realizacji zmiany istniejącego stanu prawno-politycznego.

PODSTAWA PRAWNA SECESJI

Ukształtowanie się samostanowienia narodów w zasadę prawnomiędzynarodową, której treścią jest między innymi prawo narodów do ustanowienia niepodległego państwa, jeśli nie posiadają go, prawo do swobodnego wyboru systemu ekonomiczno-społecznego i kulturalnego, skłania jednocześnie do pytania, czy na tę zasadę mogą również powoływać się wspólnoty etniczne zamieszkujące państwo oraz czy z tej zasady, wprowadzonej do najważniejszego po drugiej wojnie światowej aktu międzynarodowego, jakim jest Karta Narodów Zjednoczonych, może wynikać także prawo do secesji ludności części terytorium państwa? A więc prawo, które stwarzałoby możliwość zatamizowania niejednego wielonarodowego państwa, pośrednio zaś sytuacji polityczno-militarnej w wielu newralgicznych regionach świata, deprecjonując zarazem wartość integralności terytorialnej państw.

²² *Ibid.*, ss. 53–54.

²³ Buchheit: *op. cit.*, s. 141 i n.

²⁴ G. H. Thornburn: *Ethnic Pluralism in Canada*, [w:] *The Face of Pluralism (Political, Ethnic and Religious)*, Westmead 1980, s. 151 i n.

Odpowiedź wymaga skrótowego chociażby przypomnienia rozwoju samostanowienia. Otóż sięga ono do naturalistycznej koncepcji wolności narodu, nadrzędności jego woli w stosunku do wszelkich ograniczeń związanych z istnieniem organizacji i władzy państwowej.²⁵ Wykrystalizowanie się go w zasadę samostanowienia nastąpiło jednak dopiero w pierwszym ćwierćwieczu XX wieku, co przyczynić się miało do wyeliminowania w przyszłości wojen, a także do zrealizowania terytorialnych aspiracji narodowych przez polityczne samookreślenie się narodów, aż do ich zupełnego oderwania się od tych wielonarodowych państw, w których były dyskryminowane.²⁶ W praktyce ukształtowały się wówczas dwie koncepcje tej zasady: radziecka, sformułowana przez W. I. Lenina, rozumiana jako polityczne „samookreślenie się narodów”, oraz amerykańska (wilsonowska), rozumiana jako „samookreślenie kulturalne”, sprowadzające się do „ustanowienia panowania prawa, opartego na woli rządzonych i podtrzymywanego zorganizowaną opinią ludności.”²⁷ O ile radziecka koncepcja odnosiła się do wszystkich narodów, o tyle wilsonowskie samostanowienie, jak podkreśla M. Pomerance, było „nieprecyzyjnym połączeniem kilku wątków myślowych, gdzie niektóre z nich od dawna związane były w jej rozumieniu z pojęciem «samorządu», inne były efektem okresu wojny światowej, lecz wszystkie przepojone były ogólnym duchem demokracji. Były więc ideą, którą można określić mianem wewnętrznego samostanowienia.”²⁸

Zasada ta stała się jednym z czynników ówczesnego politycznego kształtowania porządku prawnomiędzynarodowego, uważano ją jednak nie za normę prawnomiędzynarodową, lecz za postulat polityczny w zakresie stosunków międzynarodowych. Była zatem jednym z czynników kształtowania porządku politycznego, lecz zastosowanie jej siłą rzeczy ograniczyło się „[...] niemal wyłącznie do ludów europejskich, które nie posiadały nigdy lub też zostały pozbawione samodzielnego bytu państwowego.”²⁹

Wykluczając zaś możliwość zastosowania jej w odniesieniu do społeczności terytoriów zależnych, administrowanych przez ówczesne czołowe państwa kapitalistyczne, wykluczano zarazem konieczność przyznania tymże terytoriom niepodległości. Uniknąć tego chciały metropolie z uwagi na korzyści płynące z eksploatacji tych obszarów.

Problemowi temu poświęcono również wiele uwagi w minionym czterdziestopięcioleciu, koncentrując wysiłek badawczy na sprecyzowaniu form realizacji

²⁵ S. Ehrlich: *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1985, s. 130; Buchheit: *op. cit.*, ss. 49–50.

²⁶ L. Gelberg: *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna, Wybór dokumentów*, Warszawa 1958, t. 2, s. 3 i n.

²⁷ W. Wilson: *At Versailles*, Boston 1957, s. 78.

²⁸ M. Pomerance: *Self-Determination in Law and Practice, The New Doctrine in the United Nations*, The Hague–Boston–London 1982, s. 1.

²⁹ Zob. m. in. *League of Nations*, „Official Journal”, Special Supplement, no. 3, October 1920, s. 5. The Aaland Islands Questions. Report of the Committee of Jurists.

samostanowienia. Wśród licznych wynikłych stąd kwestii jedna z nich zasługuje na szerszą refleksję. Ta mianowicie, czy po wprowadzeniu samostanowienia do Karty Narodów Zjednoczonych (art. 1 pkt 2 i art. 55 pkt 1) i osiągnięciu przezeń w ten sposób rangi zasady prawnomiędzynarodowej, może — jak już pytano — wynikać z niej prawo do secesji.

Otóż tworząc podwaliny powojennego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego wychodzono z założenia, iż jednym z elementów i celów takiego systemu powinna być możliwość decydowania o sobie przez wszystkie narody powojennego świata. W Karcie Narodów Zjednoczonych dano temu wyraz między innymi w art. 1 pkt 2 postanawiając, że jednym z celów ONZ jest „rozwickać przyjazne stosunki między narodami, oparte na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów [...]”.³⁰

Karta NZ, czyniąc z samostanowienia narodów cel o ogólnym walorze, przyczyniła się do przekształcenia go z dotychczasowego postulatu politycznego w zasadę pozytywnego prawa międzynarodowego³¹, która wkraczając w sferę społeczno-ekonomiczną, stanowiącą podstawę przyjaznych i pokojowych stosunków między powojennymi narodami, rodzi zarazem określone prawa i zobowiązania dla wszystkich narodów współczesnego świata, bez względu na ich status prawno-polityczny. Czy taki też był zamiar twórców Karty NZ, w tym także milczące zawarcie w tymże artykule tak istotnego elementu zasady samostanowienia narodów, jakim jest secesja części terytorium?

Z pewnością zamiarem twórców Karty NZ było stworzenie zasady stanowiącej podstawę pokojowych i przyjaznych stosunków między narodami, a więc zasady o ogólnym, uniwersalnym charakterze, która traktowana jako kategoria prawnomiędzynarodowa z uwagi na to, że jest prawdziwym wyrazem woli narodów, rodziłaby z jednej strony określone uprawnienia dla wszystkich narodów, z drugiej zaś — obowiązek dla wszystkich państw (a więc nie tylko administrujących terytoriami zależnymi) równego traktowania całej ludności zamieszkującej ich terytoria.

Jednakże w praktyce zaczęto z czasem odchodzić od uniwersalizmu samostanowienia narodów w obawie, że może być ono również zachętą dla wszelkiego rodzaju tendencji secesjonistycznych w państwach wielonarodowych. Ograni-

³⁰ Karta Narodów Zjednoczonych. Źródło: Dz. U. 1947, nr 23, poz. 90 i 91.

³¹ Pogląd, że wraz z wejściem w życie Karty NZ samostanowienie narodów stało się zasadą prawa międzynarodowego, jest powszechnie reprezentowany w nauce prawa międzynarodowego państw socjalistycznych. Zob. np.: N. M. Minasyan: *Lenińskie uczenie o samoopriedielenij nacyi i międzunarodnoje prawo*, „Sowietskij Jeżegodnik Międzunarodnego Prawa” 1970, s. 33; G. I. Tunkin: *Zagadnienia teorii prawa międzynarodowego*, Warszawa 1974, ss. 53–54; H. Bokor-Szegő: *New States and International Law*, Budapest 1970, s. 24 i n.; L. Antonowicz: *Likwidacja kolonializmu ze stanowiska prawa międzynarodowego*, Warszawa 1964, s. 27 i n. Także znaczna część zachodniej doktryny prawa międzynarodowego zajmuje podobne stanowisko, co nauka państw socjalistycznych; przykładowo: J. Brownlie: *Principles of Public International Law*, IInd ed., Oxford 1973, s. 576; J. Crawford: *The Creation of States in International Law*, Oxford 1979, s. 84 i n.

czono przeto w miarę dokonującego się procesu dekolonizacyjnego podmioty uprawnione do powoływania się nań do ludności terytoriów zależnych. Zawężenie to okazało się równie mało precyzyjne co nieskuteczne, gdyż także zmierzało do secesji części ludności zamieszkującej integralne części terytoriów państw, powołując się na fakt poddania ich różnorodnym formom dyskryminacji przez rodzime władze.

Akceptując więc fakt, że podmiotami prawa do samostanowienia są wszystkie narody, należy zapytać, w jaki sposób prawo to może być zrealizowane. Można przyjąć jedną z trzech form realizacji: 1) uzyskanie autonomii w ramach danego państwa, 2) utworzenie własnego państwa, 3) oderwanie się od państwa, w skład którego naród wchodził. Istotnym, wynikającym z tego prawa, wymogiem, który musi być spełniony, jest konieczność istnienia swobody wyboru jednej z tych form. W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy druga i trzecia z podanych form, jako swoboda decydowania społeczności o swoim statusie, oznacza jednocześnie, iż z przedstawionego charakteru prawa do samostanowienia wynika, chociażby milcząco, prawo do secesji.

W doktrynie w tej kwestii występuje zróżnicowanie poglądów. Między innymi w nauce polskiej obok opinii podkreślających, iż samostanowienie narodów może być realizowane także w postaci odłączenia się części terytorium od państwa, co sankcjonuje istnienie prawa do secesji³², czy akcentujących, że „wprowadzenie do prawa międzynarodowego normy dotyczącej samostanowienia z konieczności pociąga za sobą również uznanie prawa do secesji”³³ lub też uważających, jak podkreśla L. Antonowicz, że z ujętej w Karcie Narodów Zjednoczonych zasady samostanowienia narodów pośrednio wynika istnienie w prawie międzynarodowym prawa do secesji³⁴, nietrudno znaleźć autorów, jeśli nie przeczących istnieniu w ogóle takiego prawa³⁵, to w każdym razie podających w wątpliwość jego istnienie³⁶.

O ile więc polscy przedstawiciele nauki prawa międzynarodowego w swoich poglądach oscylują między uznaniem istnienia w prawie międzynarodowym prawa do secesji, wynikającego z samostanowienia narodów, a wątpieniem w jego występowanie w tymże prawie, gdyż nie wynika ono jednoznacznie z zasady samostanowienia, co świadczy o braku stworzenia prawnej zachęty do działań dezintegracyjnych, o tyle nauka prawa międzynarodowego państw

³² R. Rybicki: *Samostanowienie narodów*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 349.

³³ Dembiński: *op. cit.*, s. 176.

³⁴ L. Antonowicz: *Zasada samostanowienia we współczesnym prawie międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 1963, nr 8, s. 44; W. Suhecki: *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 208.

³⁵ J. Tyranowski: *Prawo do samostanowienia a zasada integralności terytorialnej i nienaruszalności granic*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 12, s. 35 i n.

³⁶ Symonides: *op. cit.*, ss. 178–179.

trzeciego świata i państw kapitalistycznych na ogół jednomyślnie³⁷ wypowiada się przeciwko istnieniu prawa do secesji, jako uprawnienia podmiotowego, wypływającego z samostanowienia. Na przykład hinduski prawnik, S. Kaur, stwierdza, iż „secesja nie jest częścią pojęcia samostanowienia, a rewolucyjny charakter secesji wywodzi swoją legalność tylko z sukcesu”.³⁸ Natomiast zdaniem R. Emersona, „samostanowienie może być wykonywane jedynie wówczas, gdy narody, do których ma ono zastosowanie, zostają w drodze pewnej formy uzgodnienia dokładnie określonej z góry, gdy miejsce, czas oraz okoliczności, w jakich ma być ono zastosowane, są podobnie wyznaczone.”³⁹ Prawa do secesji nie uznaje również J. Crawford, konstatując, że zasada samostanowienia nie jest prawem, które mogłoby mieć zastosowanie do wszystkich wspólnot etnicznych dążących do niepodległości.⁴⁰ Także D. Turp uważa, że samostanowienie nie ma charakteru wiążącej normy prawnej, gdyż Karta NZ nie zawiera żadnych wskazań ani co do jego istoty, ani co do podmiotów wynikających z niego praw i obowiązków, a zatem nie wynika z niego prawo do secesji.⁴¹ Jeszcze inni podkreślają, że „jakkolwiek zasada samostanowienia jest zgodna z celami Karty NZ, to tylko w takim zakresie, w jakim implikuje prawo do samorządu, lecz nie prawo do secesji. Skoro więc Karta NZ nie zawiera żadnej wzmianki o prawie do secesji, to nie sposób wydedukować jej istnienia z jakichkolwiek jej postanowień. Karta NZ daje narodom prawo do samostanowienia, ale nie oznacza to w żadnym razie prawa do secesji.”⁴²

Opinie cytowanych przedstawicieli zachodniej nauki dyktowane są bardziej względami polityczno-ekonomicznymi niż racjami prawnymi, ponieważ w ich mniemaniu każda próba secesji części terytorium, nie mówiąc już o dokonanej, gdziekolwiek nie nastąpiłaby, stanowi wyzwanie rzucone ustalonemu porządkowi i „podziałowi” świata na strefy wpływów, stanowi tak dla kapitalizmu, jak i socjalizmu czy państw „trzeciego świata” poważne niebezpieczeństwo naruszenia określonych układów, nierzadko delikatnej równowagi istniejącej w danym regionie, tym bardziej że nie wiadomo, jaką orientację polityczną reprezentować będą w przyszłości „dzisiejsi” secesjoniści.

³⁷ Stanowisko odmienne reprezentują między innymi Buchheit: *op. cit.*, s. 128; R. Redslob: *Traité de droit des gens*, Paris 1950, s. 267; Ch. Rousseau: *Droit international public*, Paris 1953, s. 198.

³⁸ S. Kaur: *Self-Determination in International Law*, „American Journal of International Law” 1970, t. 10, s. 493.

³⁹ R. Emerson: *Self-Determination*, „Proceedings of the American Society of International Law” 1966, t. 60, s. 137.

⁴⁰ J. Crawford: *The Criteria for Statehood in International Law*, „British Yearbook of International Law” 1976/1977, t. 48, s. 160.

⁴¹ D. Turp: *Le droit de sécession en droit international public*, „Canadian Yearbook of International Law” 1982, t. 20, s. 32; Buchheit: *op. cit.*, s. 64.

⁴² C. Economides: *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, „Revue Hellénique de Droit International” 1957, s. 186; B. V. A. Röling: *International Law in Expanded World*, Amsterdam 1960, s. 78.

Powracając zaś do twórców Karty NZ skonstatować trzeba, iż formułując w art. 1 Karty NZ w takiej, a nie innej, formie zasadę samostanowienia narodów, dali wyraz nie tylko temu, że nie negują, iż z Karty NZ, jako aktu prawnego, wypływa możliwość dążenia do stanowienia o sobie, lecz więcej, że jednym z elementów stanowienia o sobie może być prawo do secesji, co czyni zarazem z Karty NZ, jako aktu prawnego, podstawę prawną prawa do secesji, a urzeczywistnienie jej stanowi jeden z możliwych skutków realizacji samostanowienia narodów.

Zrywając w efekcie secesji więzi prawne i faktyczne z macierzystym państwem, stwarza się sytuację, która jest wszelako odmienna od zrywania więzi z metropolią przez ludność terytorium zależnego. W tym bowiem przypadku rezolucje Zgromadzenia Ogólnego Narodów, jak np. rezolucja nr 637 (VII) z 16 XII 1952 r., dotycząca prawa ludów i narodów do samostanowienia, czy rezolucja nr 1514 (XV) z 14 XII 1960 r., znana pod nazwą *Deklaracji w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym*, czy wreszcie rezolucja nr 2625 (XXV) z 24 X 1970 r., czyli *Deklaracja zasad*⁴³, formułują wyraźnie normy upoważniające ludność terytoriów niesamodzielnych do dążenia do niepodległości, aczkolwiek uzyskanie jej nie jest uważane za secesję części terytorium, gdyż wszelkie terytoria niesamodzielne mają „na mocy Karty NZ status odrębny i różny od terytorium państwa nimi administrującego, i ta odrębność ma trwać aż do czasu uzyskania niepodległości przez kolonię lub obszar niesamodzielny”, a secesji części terytorium dokonać może jedynie ludność części terytorium państwa nie mającej statusu odmiennego od reszty państwa.

Można w tym miejscu zapytać, czy przytaczane rezolucje formułują analogiczne upoważnienie w odniesieniu do ludności jakiegokolwiek integralnej części terytorium państwa? Należy, odpowiedzieć przecząco. Zakazują naruszania jedności narodowej oraz integralności terytorialnej państwa przez kogokolwiek. Jednak, jak jeszcze będzie o tym mowa, z treści *Deklaracji zasad* z r. 1970 można wywieść, że nie we wszystkich okolicznościach działanie takiej ludności będzie niezgodne z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych. Oznacza to, że prawo międzynarodowe nie zna zakazu secesji części ludności zamieszkującej jakieś państwo. Można jednak stwierdzić, że prawo to nie zachęca do niej, do jej sprzyjania lub popierania bezpośrednio albo pośrednio. Zakaz ten nie wynika też w szczególności z art. 2 pkt 4 Karty NZ, nakładającego obowiązek poszanowania integralności terytorialnej państwa, a więc nietykalności obszaru jakiegokolwiek państwa, ponieważ adresatem treści zawartej we wspomnianym artykule są wyłącznie państwa.⁴⁴ Odnosi się więc on do stosunków między

⁴³ *Wybór ważniejszych rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych*, Wstęp i opracowanie R. Jasica, Katowice 1976, ss. 27–28 i 31–33.

⁴⁴ L. Rosenstock: *The Declaration of International Law Concerning Friendly Relations*, „American Journal of International Law” 1971, ss. 713 i 732.

państwami, a nie między tymi ostatnimi a wspólnotami etnicznymi zamieszkującymi ich terytorium.

Czy stwierdzenie, że prawo międzynarodowe zabrania naruszania terytorium państwa oznacza, że obszary państw są niezmiennie również w sytuacjach, gdy państwo, mając obowiązek równoprawnego traktowania wszystkich społeczności zamieszkujących jego terytorium, pozbawia tego niektóre z nich? Odpowiadając na to pytanie, należy zwrócić uwagę na fakt, że *Deklaracja zasad* z r. 1970 w fragmencie interpretującym zasadę samostanowienia narodów dopuszcza możliwość argumentacji *a contrario* w odniesieniu do realizacji samostanowienia, gdyż nie przewidując prawa do secesji, również go nie wyklucza. Skoro adresatem jej treści są państwa zobowiązane do postępowania zgodnie z zasadą równouprawnienia, a postępują wbrew niej, co przeczy domniemaniu, że narody danego państwa tworzą dobrowolny związek, to w takiej sytuacji dyskryminowana wspólnota etniczna państwa, realizując podmiotowe uprawnienie wypływające z istoty samostanowienia narodów, ma możliwość samodzielnego zadecydowania o swoim statusie wewnętrznym i zewnętrznym. W określonej sytuacji może to być równoznaczne z jej secesją.⁴³

Poczynione uwagi skłaniają do stwierdzenia, iż secesja części terytorium państwa stanowić może pośrednio jeden ze skutków realizacji zasady samostanowienia narodów, podmiotowo ograniczony do konkretnej wspólnoty etnicznej dyskryminowanej w państwie. Czy przekreśla to możliwość — dzisiaj wyłącznie hipotetyczną — wykształcenia się w przyszłości normy w postaci prawa do secesji. Wydaje się, że tak, jeśli taką decyzję podejmie społeczność międzynarodowa. Mimo że jej stosunek do secesji części terytorium państwa jest obecnie zasadniczo negatywny, to jednak w określonych sytuacjach secesja zyskuje aprobatę tejże społeczności, szczególnie wówczas, gdy powstanie nowego państwa w następstwie secesji stanowi efekt nierealizowania w państwie zasady równouprawnienia względem wszystkich jego obywateli.

Potwierdzeniem tego jest aprobowanie, a następnie uznanie przez inne państwa secesji Singapuru od Federacji Malezji, dokonanej w sierpniu 1965 r., czy powstałej pod koniec r. 1971, w następstwie secesji Pakistanu Wschodniego od Pakistańskiej Republiki Islamskiej, Ludowej Republiki Bangladeszu.

⁴³ *Ibid.*, s. 713.

SUMMARY

In the years after World War II a phenomenon developed, sometimes in a dramatic form, which could be called the awakening of national consciousness. In consequence, there was a growing tendency among ethnic (linguistic, religious) groups that were often deprived of their own state in the past, to separate from the existing state and to form a state of their own, or a tendency to join another state, thus producing tensions in the countries of complex population structure. The explosion of nationalism at the time of growing integration of states compels us to consider the essence of secession and to attempt to explain the substance of the concept of secession of a part of state's territory.

While answering these questions it must be stated that from the standpoint of international law the essence of secession can be reduced to a separation from a state of a part of its territory with the population inhabiting it, which was an integral part of that state before the moment of secession.

Is there legal ground for secession? The answer must go back to the UN Charter. By recognizing self-determination of nations as a universal principle, which grants every nation the right to choose its socio-political and economic development, and thereby making possible the articulation of a nation's real interests, the Charter thus became — as a legal act — the legal ground for a right to secession while the realization of secession can be a possible consequence of implementing the right of self-determination of nations. It must be further stated that the concept of secession of a part of state's territory denotes a form of division of the state, one of the ways of losing the state's territory in consequence of separation of a part of the territory with the population inhabiting it. As a result, actual and legal ties are broken with the previous sovereign, which, despite a loss of a part of its territory, still preserve its existence, identity and legal international continuity.

The concept of secession of a part of state's territory differs from the concept of decolonization in that the state loses an integral part of its territory in the former case while in the latter the state (metropolis) does not lose an integral part of its territory for the territory under decolonization, when it takes place, has a separate status different from the state that administers it.

