

JERZY TYRANOWSKI

EKONOMICZNE ASPEKTY SUWERENNOŚCI I SAMOSTANOWIENIA WE WSPÓŁCZESNYM PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM (ZAGADNIENIA PODSTAWOWE)

I. UWAGI WSTĘPNE

Wzrastająca niemal z dnia nadzień gospodarcza współzależność państw, podporządkowanie wielu państw surowym rygorom związanym z przynależnością do międzynarodowych organizacji finansowych (IBRD, IMF), wreszcie procesy integracyjne w Europie Zachodniej — obejmujące obecnie również Europę Środkową — powodują, że już nie tylko w publicystyce i literaturze ekonomicznej czy politycznej, lecz także w literaturze prawa międzynarodowego coraz częściej rozważana jest kwestia „suwerenności ekonomicznej” czy nawet „suwerenności monetarnej”.

Równolegle w literaturze tej występuje również pojęcie „samostanowienia ekonomicznego”. W związku z tym zauważyć można dalej, że niektóre ważne dokumenty międzynarodowe, formułując podstawowe zasady prawa międzynarodowego, ujmują je w taki sposób, iż zarówno w zasadzie suwerennej równości państw, jak i w zasadzie samostanowienia ludów powtarzają się te same składniki. Wynikać z tego może nie tylko wzajemne uzupełnianie się obu tych zasad, ale także wzajemna ich wobec siebie konkurencyjność.

Oprócz tego w literaturze prawa międzynarodowego występuje zarówno koncepcja suwerenności ludu, jak i samostanowienia państwa, które w płaszczyźnie tego systemu norm prawnych trudno jest ze sobą Pogodzić. Czy wreszcie zasadne jest rozważanie na płaszczyźnie prawa międzynarodowego stałej suwerenności ludów nad ich bogactwami i zasobami naturalnymi, jak czynią to niektóre dokumenty międzynarodowe? a wo więc zauważyć przejawy sporego zamętu terminologicznego i pojęciowego w odniesieniu do problemów suwerenności i samostanowienia.

Artykuł niniejszy stanowi próbę uporządkowania tego zamieszania ze szczególnym uwzględnieniem jego aspektów ekonomicznych, łącznie Problematyką ekonomicznych środków przymusu. Przyjmuję w nim

kilka podstawowych założeń. Przede wszystkim założenie, iż tylko ludy są podmiotami, którym przysługuje prawo do samostanowienia, odrzucając koncepcję samostanowienia państwa. Zgodnie z tym założeniem, prawa państw chronione są przez zasadę suwerennej równości państw, a pozycję ludów w prawie międzynarodowym określa zasada samostanowienia. Oznacza to równocześnie odrzucenie koncepcji suwerenności ludu na płaszczyźnie prawa międzynarodowego publicznego¹.

Podjęte tu rozważania dotyczą samostanowienia całej ludności państwa, a nie określonych grup ludności znajdujących się w jego obrębie, które to zagadnienie związane jest z problematyką integralności terytorialnej, secesji i powstania państwa². Związane jest z tym kolejne założenie, a mianowicie, iż w odniesieniu do całej ludności państwa zasada samostanowienia ludów ma charakter zasady treściowo dopełniającej zasadę suwerennej równości. Rola zasady samostanowienia polega tu przede wszystkim na wzmocnieniu zakazu obcej interwencji, który jest naturalną konsekwencją zasady suwerennej równości.

II. PRAWO WYBORU SYSTEMU EKONOMICZNEGO

Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych z 24 X 1970 r.³, do składników zasady suwerennej równości zalicza prawo każdego państwa do swobodnego wyboru i rozwoju swego systemu politycznego, społecznego, ekonomicznego i kulturalnego. Prawo do wyboru systemu ekonomicznego stanowi zatem integralny element zasady suwerennej równości państw. Jednocześnie Deklaracja ta w ramach zasady równouprawnienia i samostanowienia ludów postanawia, iż „wszystkie ludy mają prawo swobodnie określać, bez zewnętrznej ingerencji, swój status polityczny oraz dążyć do swego ekonomicznego, społecznego i kulturalnego rozwoju, a państwo ma obowiązek respektowania tego prawa zgodnie z postanowieniami Karty”. Prawo do wyboru systemu ekonomicznego jest więc również integralnym składnikiem zasady samostanowienia ludów. Podobne ujęcie prawa

¹ Na temat tych zagadnień zob. J. Tyranowski *Zasada suwerennej równości państw a inne podstawowe zasady prawa międzynarodowego*, w: *Suwerenność we współczesnym prawie międzynarodowym*, Warszawa 1991, s. 18 - 28.

² Należy także do tej tematyki zob. J. Tyranowski, *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa—Poznań 1990.

³ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 2625 (XXV); tłum. polskie w: *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, pod red. K. Kocota i K. Wolfke, wyd. 4, Wrocław—Warszawa 1978, s. 524 - 533.

wyboru systemu ekonomicznego znajdujemy w innych dokumentach międzynarodowych⁴.

Jeden z najważniejszych dokumentów dotyczących międzynarodowych stosunków gospodarczych, a podstawowy dla (niniejszych rozważań — Karta Ekonomicznych Praw i Obowiązków Państw uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 12 XII 1974 r.⁵ — stanowi, że „każde państwo ma suwerenne i niezbywalne prawo wyboru swego systemu ekonomicznego, podobnie jak systemu politycznego, społecznego i kulturalnego zgodnie z wolą swojego ludu, bez obcej ingerencji, przymusu lub groźby w jakiegokolwiek formie”. Prawo wyboru systemu ekonomicznego stanowi więc podstawowy składnik „suwerenności ekonomicznej”; nie stanowi ona jednak samodzielnej kategorii w prawie międzynarodowym — jest jednym z aspektów suwerenności. Sam termin „suwerenność ekonomiczna” przydatny jest jedynie dlatego, że wskazuje na pewne problemy szczegółowe, o których będzie mowa w dalszej części niniejszych rozważań.

Integralny związek prawa wyboru systemu ekonomicznego z prawem wyboru systemu politycznego, społecznego, a także kulturalnego, znajduje potwierdzenie w rozdziale I, który określa fundamentalne zasady Międzynarodowych stosunków ekonomicznych⁶, a według którego stosunkami ekonomicznymi, podobnie jak politycznymi i innymi stosunkami między państwami, rządzą te same, wymienione w nim zasady. Wśród zasad tam wymienionych znajdują się m.in. zasady suwerennej równości państw, nieinterwencji i samostanowienia ludów.

Wynika z tego podstawowy wniosek, że zasadnicze założenia co do wzajemnego stosunku zasad suwerennej równości i samostanowienia odnoszą się również do zagadnienia tu dyskutowanego. Inaczej mówiąc — prawo ludu do swobodnego wyboru swego systemu ekonomicznego ma i tutaj jedynie komplementarny charakter wobec prawa danego państwa. Owa komplemeintarność ujawnia się zresztą w tym kontekście jeszcze wyraźniej, jako że Karta wymienia wiele szczegółowych uprawnień wpływających z prawa do wyboru systemu ekonomicznego; upraw-

⁴ Zob. zwłaszcza Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1 VIII 1975 r. — Deklaracja zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między państwami uczestniczącymi; *ibidem*, s. 653-663.

⁵ Rezolucja 32.81 (XXIX); tłum. polskie — *ibidem*, s. 633 -'64-6. Na temat samej Karty zob. K. Skubiszewski, *Karta Gospodarczych Uprawnień i Obowiązków Państw* \ Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1981, z. 2, s. 85-99; J. Makarczyk, *Zasady nowego międzynarodowego ładu gospodarczego. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk—Łódź 1988, zwłaszcza s. 90 - 123.

⁶ Na temat konstrukcyjnych i innych wad Karty w zakresie formułowania zawartych w niej zasad zob. J. Makarczyk, *Zasady*, s. 103 - 120.

nień, które mogą być wyłącznie z państwem związane i wyłącznie przez nie realizowane. Uprawnienia te są następujące:

a) w zakresie rozwijania handlu międzynarodowego i innych form współpracy gospodarczej każde państwo ma swobodę wyboru form organizacji swych zagranicznych stosunków ekonomicznych oraz zawierania dwustronnych i wielostronnych umów, zgodnie z jego zobowiązaniami międzynarodowymi i z potrzebami międzynarodowej współpracy gospodarczej (art. 4);

b) prawo wyboru modelu rozwoju, tj. wyboru środków i celów rozwoju (art. 7);

c) prawo do udziału, w uzgodnieniu z zainteresowanymi stronami, we współpracy subregionalnej, regionalnej i międzyregionalnej w celu ich rozwoju gospodarczego i społecznego (art. 12);

d) prawo do zrzeszania się w organizacje producentów surowców.

Ostatnie z tych uprawnień było przedmiotem kontrowersji w toku prac nad Kartą Ekonomicznych Praw i Obowiązków Państw. Obecnie przeważa pogląd, że ciężar dowodu, iż porozumienia producentów surowców naruszają normy prawa międzynarodowego spoczywa na państwach, które kwestionują legalność takich porozumień. Do tej pory dowodu takiego żadne państwo nie przedstawiło⁷.

Tak jak zasada suwerennej równości jako całości, tak i prawo do wyboru systemu ekonomicznego, jako jej składnik, ma ścisły związek z zasadą nieinterwencji. Jak już wspomniano, wśród fundamentalnych zasad międzynarodowych stosunków gospodarczych Rozdział I Karty wymienia zasadę nieinterwencji. Z postanowieniami tymi łączy się art. 32 Karty⁸, który stanowi: „Żadne państwo nie może stosować lub zachęcać do stosowania ekonomicznych, politycznych lub jakichkolwiek innych środków celem zmuszenia innego państwa do podporządkowania w wykonywaniu jego suwerennych praw”.

Zagadnienia związane ze stosowaniem ekonomicznych środków przymusu omówione zostaną w części IV niniejszego opracowania. Obecnie należy wrócić do pewnej kwestii ogólniejszej, dotyczącej „suwerenności ekonomicznej” czy też „samostanowienia ekonomicznego”. Jak wcześniej wskazano, zasada samostanowienia może mieć konsekwencje niespójne prakseologicznie w stosunku do suwerenności, zwłaszcza jeśli chodzi o dopuszczalność lub niedopuszczalność obcej interwencji. Można

⁷ Zob. *Progressive Development of the Principles and Norms of International Law Relating to the New International Economic Order*, Report of the Secretary-General, A/39/504/Add. 1, 23 X 1934 (dalej: studium UNITAR), s. 44-45, par. 48; zob. także J. Makarczyk, *Zasady*, s. 150.

⁸ Co do takiego a nie innego umiejscowienia w Kartce postanowienia zawartego w art. 32 zob. J. Makarczyk, *Zasady*, s. 109.

łatwo wyobrazić sobie sytuację, w której system ekonomiczny państwa pozostaje w rażącej sprzeczności z wolą ludności, np. system ten stwarza dogodne warunki do eksploatacji bogactw naturalnych państwa (jest to również problematyka stałej suwerenności nad bogactwami i zasobami naturalnymi — o czym niżej) przez zagraniczny kapitał lub korporacje ponadnarodowe. Nasuwa się pytanie, czy w sytuacji, gdy ludność państwa wystąpi zbrojnie przeciwko takiemu systemowi, obce państwo może interweniować zbrojnie na zaproszenie (wezwanie) rządu państwa w celu utrzymania siłą istniejącego systemu ekonomicznego. Można tu zresztą założyć, że w grę będzie wchodzić równocześnie utrzymanie istniejącego, zwłaszcza — jak wskazują na to doświadczenia państw rozwijających się — dyktatorskiego systemu rządów.

W świetle zasady suwerennej równości tzw. interwencja na zaproszenie⁹ jest dopuszczalna. Czy jednak taka interwencja jest dopuszczalna w świetle zasady samostanowienia? Otóż, pomijając inne aspekty prawne związane z taką sytuacją (problem prawnomiędzynarodowej reprezentatywności rządu państwa objętego wojną domową), można bez wahania stwierdzić, że obecnie prawo międzynarodowe nie zezwala na taką interwencję właśnie ze względu na zasadę samostanowienia. Konkluzja ta dotyczy oczywiście całej płaszczyzny wzajemnego stosunku między zasadą suwerennej równości i zasadą samostanowienia, a nie tylko kwestii wyboru systemu ekonomicznego. Przy tej okazji trzeba też wyraźnie stwierdzić, że prawo międzynarodowe nie zezwala również na tzw. „prodemokratyczną interwencję”¹⁰, a więc interwencję na rzecz prawa ludu do samostanowienia, a skierowaną przeciwko rządowi państwa.

III. STAŁA SUWERENNOŚĆ NAD BOGACTWAMI NATURALNYMI I ZASOBAMI

Kształtująca się współcześnie zasada stałej suwerenności nad bogactwami naturalnymi i zasobami tkwi swymi korzeniami w dawnych doktrynach sformułowanych przez południowoamerykańskich prawników Calvo i Drago, których celem było ograniczenie użycia siły zbroj-

W najnowszym piśmiennictwie problematykę tę wyczerpująco omawia L. Doswald-Beck, *The Legal Validity of Military Intervention by Invitation of the Government*, *The British Year Book of International Law* 1986, vol. LVI, s. 189-242.

¹⁰Zob. zwłaszcza O. Schachter, *The Legality of Pro-Democratic Invasion*, *The American Journal of International Law* 1984, vol. 78, s. 649. Dopuszczalność takiej interwencji wykluczył Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości; *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, ICJ Reports 1986, s. 126 par. 246.

nej (interwencji zbrojnej) do wymuszenia zapłaty długów rządowych zaciągniętych u obywateli drugiego państwa¹¹. Na sformułowanie doktryny Drago wpłynęła zwłaszcza podjęta w 1902 r. przez mocarstwa europejskie blokada Wenezueli w imię obrony interesów wierzycieli rządu wenezuelskiego¹².

Jak stwierdza wspomniane już wcześniej studium UNITAR, „ponowne pojawienie się tej sprawy w Narodach Zjednoczonych we wczesnych latach pięćdziesiątych pod nowym określeniem «stała suwerenność nad bogactwami naturalnymi» towarzyszyło pierwszej powojennej fali niepodległości. Było to odzwierciedleniem rozpowszechnionego poglądu, że stanowiło ono niezbędne uzupełnienie lub składnik prawa do samostanowienia”¹³.

Nie ulega wątpliwości, że geneza zasady stałej suwerenności nad bogactwami naturalnymi związana jest z dekolonizacją i dlatego: stała suwerenność formułowana była pierwotnie jako prawo ludu, a nie państwa¹⁴. Wyrazem tej tendencji jest również rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 XII 1962 r. (rez. 1803/XVII) w sprawie stałej suwerenności nad bogactwami naturalnymi¹⁵. W rezolucji tej wystąpił znaczny zamęt pojęciowy i brak konsekwencji w tej mierze. Tak więc według tekstu tego dokumentu, stała suwerenność nad bogactwami i zasobami naturalnymi jest traktowana jako „podstawowy składnik samostanowienia”, a w wielu miejscach części dyspozytywnej mowa jest o „stałej suwerenności ludów nad ich bogactwami naturalnymi i zasobami”. Z drugiej jednak strony w preambule rezolucji mowa jest o „suwerennym prawie każdego państwa do dysponowania jego bogactwami i zasobami naturalnymi”, „niezbywalnym prawie wszystkich państw do swobodnego dysponowania ich bogactwami naturalnymi i zasobami” i „niezbywalnej suwerenności państw nad ich bogactwami naturalnymi i zasobami”¹⁶.

Jest rzeczą charakterystyczną, że późniejsze rezolucje Zgromadzenia

¹¹ *Zarys prawa międzynarodowego publicznego*, t. I, Warszawa 1955, s. 91, 166 i 201.

¹² Ibidem, s. 201. Blokada ta przyczyniła się do podpisania w 1907 r. II Konwencji haskiej (tzw. konwencji Portera) w sprawie ograniczenia użycia siły celem ściągania długów zawarowanych umową.

¹³ Studium UNITAR, s. 46, par. 53.

¹⁴ Pierwsza rezolucja Zgromadzenia Ogólnego w tej sprawie (nr 626/VII) pochodzi z 1952 r.

¹⁵ Tłum. polskie w: *Wybór dokumentów*, s. 112-115.

¹⁶ Zob. krytyczne w tej sprawie stanowisko L. Dembińskiego, *Samostanowienie w prawie i praktyce ONZ*, Warszawa 1969, s. 83; także K. Doehring, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts* Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 1974, H. 14, s. 20.

Ogólnego, również i te, które dotyczyły nowego międzynarodowego ładu ekonomicznego¹⁷, pojęcie stałej suwerenności nad bogactwami naturalnymi wiązały wyłącznie z państwami. I tak np. Karta Ekonomicznych Praw i Obowiązków Państw postanawia jednoznacznie, iż „Każde państwo ma i będzie swobodnie wykonywać pełną stałą suwerenność, łącznie z posiadaniem, używaniem i dysponowaniem, nad swymi bogactwami, zasobami naturalnymi i działalnością gospodarczą.

Późniejsza tendencja do powiązania stałej suwerenności nad bogactwami naturalnymi z państwem, a więc w konsekwencji z zasadą suwerennej równości państw, jest więc całkiem wyraźna. Stanowisko takie zajmuje również studium UNITAR, gdzie stwierdza się co następuje: „...normatywną zawartość tej zasady [tj. stałej suwerenności — J. T.], która wywodzi się z suwerennej równości, stanowi potwierdzenie prawa lub swobody państw. Konsekwencją tego potwierdzenia jest pasywny obowiązek ciążyący na wszystkich innych państwach poszanowania wykonywania tego prawa, zdolności lub swobody (tj. nieingerowania, powstrzymywania lub stawiania przeszkód takiemu wykonywaniu) oraz *fortiori* do niepodejmowania represaliów (w znaczeniu prawnym) z powodu tego wykonywania. Te prawne konsekwencje były zawsze podciągane pod zasadę suwerennej równości, lecz nie były wyraźnie artykułowane we wcześniejszych rezolucjach w sprawie stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi. Zostały one jednak podkreślone w rezolucjach dotyczących NIEO”¹⁸.

Trzeba jednak zauważyć, że International Law Association w uchwalonej na 62 Konferencji (Seul 1986) Deklaracji o postępowym rozwoju zasad prawa międzynarodowego publicznego dotyczącego nowego międzynarodowego ładu gospodarczego¹⁹ zajęło stanowisko, że stała suwerenność wynika z zasady samostanowienia (zasada 5, pkt 2).

W polskim piśmiennictwie zdecydowanym rzecznikiem koncepcji wiążącej stałą suwerenność nad bogactwami naturalnymi z zasadą samostanowienia jest J. Makarczyk. W kontekście wywodów tego autora jest to o tyle zrozumiałe, że — jak się wydaje — samą zasadę samostanowienia wiąże on również z państwem²⁰.

Np. Deklaracja w sprawie ustanowienia Nowego Międzynarodowego Ładu Ekonomicznego z I V 1974 r.; rez. 3201/S-VI.

¹⁸ Studium UNITAR, s. 60, par. 96; NIEO — New International Economic Order.

¹⁹ International Law Association, Report of the Sixty-Second Conference, Seoul 1986.

Np. j. Makarczyk stwierdza: „Samostanowienie i suwerenność polityczna i gospodarcza, to cechy, które wynikają wprost z istoty państwa. {...} Nie ma

Odrzucając jednak koncepcję samostanowienia państwa, przyjąć należy, że stała suwerenność nad bogactwami naturalnymi wypływa z zasady suwerennej równości i jest atrybutem państwa.

Powiązanie we wcześniejszych rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ stałej suwerenności nad bogactwami naturalnymi z zasadą samostanowienia ludów uważać można za swego rodzaju gest pod adresem ludów kolonialnych. Trzeba tu jednak poczynić uwagę, iż powiązanie takie mogłoby mieć również pewne negatywne konsekwencje. Jeśli bowiem — jak przyznaje to J. Makarczyk — zdania co do charakteru zasady samostanowienia ludów jako zasady *ius cogens* są podzielone²¹, to tym samym odbić się to może co najmniej na pewnych składnikach zasady stałej suwerenności. Stała suwerenność nad bogactwami naturalnymi znajduje więc — pomijając inne dyskutowane tu aspekty tego zagadnienia — znacznie solidniejsze zakotwiczenie w zasadzie suwerennej równości.

Do rozważenia pozostaje nadal kwestia praw ludów w odniesieniu do bogactw naturalnych i zasobów. Otóż prawa te należy rozpatrywać w płaszczyźnie zasady samostanowienia ludów. W rozważaniach na ten temat szczególnie pomocne są postanowienia obu Paktów Praw Człowieka z 1966 r. Art. 1 pkt 2 każdego z obu Paktów (artykuł ten dotyczy samostanowienia ludów) stanowi co następuje: „Wszystkie ludy mogą, dla swych własnych celów, swobodnie dysponować swoimi bogactwami naturalnymi i zasobami, bez uszczerbku dla wszelkich zobowiązań wynikających z międzynarodowej współpracy gospodarczej, opartej na zasadzie wzajemnych korzyści i prawie międzynarodowym. W żadnym przypadku lud nie może być pozbawiony swych własnych środków utrzymania”.

Stwierdzenia powyższe zostały dodatkowo wzmocnione przez następujące, bliźniacze postanowienia Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (art. 29) i Paktu Praw Cywilnych i Politycznych (art. 47): „Nic w niniejszym Pakcie nie może być interpretowane jako naruszające niezbywalne prawo wszystkich ludów do pełnego i swobodnego korzystania i używania swych bogactw naturalnych i zasobów”.

Widoczne jest więc, że postanowienia Paktów Praw Człowieka traktujące o prawie ludów do samostanowienia nie odwołują się do zasady

[...] już sporu co do tego, iż stała suwerenność, jako pochodna samostanowienia, wynika z samej istoty państwa, a prawo międzynarodowe jedynie regulować może tryb jej realizacji przez nosiciela [...]. Już jednak co do tego, czy źródło stałej suwerenności — samostanowienie państwa — uznać można za zasadę *ius cogens*, zdania są podzielone”; J. Makarczyk, *Zasady*, s. 232 i 214.

²¹ Por. cytat w przypisie 20.

stałej suwerenności nad bogactwami naturalnymi, lecz mówią o prawie ludów do swobodnego dysponowania swymi bogactwami naturalnymi. Tu właśnie znajduje się klucz do rozwiązania problemu. Warto jeszcze w związku z tym przypomnieć, iż w pierwszej wersji przedstawianego przez Komisję Praw Człowieka w 1954 r. projektu obecnego art. 1 pkt 2 Paktu Praw Człowieka proponowano sformułowanie: „Prawo ludów do samostanowienia obejmuje również stałą suwerenność nad ich zasobami naturalnymi”. Sformułowanie to nie zostało jednak zaakceptowane przez Komitet Trzeci Zgromadzenia Ogólnego. Nie od rzeczy będzie też dodać, że w toku dyskusji nad owym projektem niektóre państwa stały na stanowisku, że zawarte w nim wyrażenie „prawa ludów” oznacza w rzeczywistości prawa suwerennych państw”²².

Przechodząc do konkluzji można więc stwierdzić, że podczas gdy państwa zgodnie z zasadą suwerennej równości sprawują stałą suwerenność nad swymi bogactwami naturalnymi zasobami, to ludom przysługuje — na podstawie zasady samostanowienia — prawo do swobodnego dysponowania tymi bogactwami i zasobami²³.

Stała suwerenność państw nad bogactwami naturalnymi i prawo ludów do swobodnego dysponowania ich bogactwami naturalnymi pozostają ze sobą w ścisłym związku. Tak jak na płaszczyźnie wzajemnego stosunku między zasadą suwerennej równości i zasadą samostanowienia, tak i tu prawo ludów do swobodnego dysponowania bogactwami naturalnymi dopełnia prawa państwa w zakresie stałej suwerenności nad tymi bogactwami. Z drugiej strony — stała suwerenność winna być wykonywana „w interesie ich rozwoju narodowego oraz w interesie dobrobytu ludności danego państwa” (rez. 1803/XVII). Ten sam dokument stwierdza dalej m.in., że „Wykorzystywanie tych zasobów, ich powiększanie i dysponowanie nimi [...] powinny być zgodne z przepisami i warunkami, jakie dane ludy i narody uznają dobrowolnie za niezbędne lub pożądane...”.

Jak stwierdza J. Makarczyk, postanowienia te przyznają, „gdyby dokonać literalnej linterpretacji, szerokie uprawnienia ludom i narodom w dziedzinie kontroli działalności państwa”²⁴. Wiele jednak krajów rozwijających się wcale nie traktowało tych postanowień jako dopełniających i wzmacniających ich stałą suwerenność nad bogactwami natural-

²² J. N. Hyde, *Permanent Sovereignty over Natural Wealth and Resources*, The American Journal of International Law 1956, vol. 50, nr 4, s. 858.

²³ Por. p. j. i. M. de Waart, *Implementing the Right to Development*, Annotated outline for joint research under the auspices of the ILA NIEO Committee, International Law Association, Warsaw Conference 1988, s. 16, par. 43.

¹⁴ J. Makarczyk, *Zasady*, s. 245.

nymi, lecz raczej uważało je (lub ściślej: powyższą ich interpretację) za wręcz niedopuszczalną ingerencję w ich sprawy wewnętrzne²³.

Z powyższego wynika, że wcale nietrudno o kolizję między zasadą stałej suwerenności państw nad bogactwami naturalnymi a prawem ludów do swobodnego dysponowania nimi. Szczególnie drastyczna będzie sytuacja, gdy wskutek wykonywania przez państwo stałej suwerenności nad bogactwami «naturalnymi lud pozbawiony zostanie swych środków utrzymania.

Powstaje w związku z tym pytanie, w jaki sposób lud pozbawiony swych środków utrzymania może rewindykować swe bogactwa naturalne i zasoby? Wydaje się, że jedyną możliwą formą rewindykacji jest w takim wypadku sukcesja rządów. Nowy, tj. rewolucyjny rząd mógłby, powołując się na prawo swego ludu do samostanowienia (prawo do swobodnego dysponowania bogactwami naturalnymi) wystąpić z odpowiednimi roszczeniami na płaszczyźnie sukcesji rządów.

Problematyka stałej suwerenności państw nad bogactwami naturalnymi, zasobami i wszelką działalnością gospodarczą²⁶ obejmuje wiele zagadnień szczegółowych wymagających osobnych opracowań. Tu jedynie wskażemy na najważniejsze z nich, które wymienia studium UNITAR: a) kontrola nad obcymi inwestycjami, b) nacjonalizacja — cel, odszkodowanie (prawo właściwe, znaczenie „odpowiedniego” (appropriate) odszkodowania, regulowanie sporów odszkodowawczych)²⁷.

J. Makarczyk następująco ujmuje najważniejsze problemy sporne związane ze stałą suwerennością nad bogactwami naturalnymi:

A. Czy i jakie ograniczenia na prawo państwa do regulowania sposobu wykorzystania swych bogactw naturalnych nakładać może prawo międzynarodowe?

B. Czy i w jakim trybie dopuszczalne jest zrzeczenie się przez państwo wykonywania niektórych swych praw suwerennych, tak aby nie doszło do naruszenia samej zasady? W grę wchodzi tu kwestia, czy podstawę taką stanowić może akt nie będący umową międzynarodową? W związku z tym pojawia się problem statusu prawnego tzw. umów rozwoju gospodarczego (economic development agreements). Problemem do rozstrzygnięcia jest tu również uznanie prawa do renegocjacji umów rozwoju gospodarczego (umów inwestycyjnych).

C. Problemy prawne związane z nacjonalizacją, wywłaszczeniem

²⁵ Ibidem, s. 241.

²⁶ „All economic activities” — o ten element została poszerzona zasada stałej suwerenności przez Deklarację w sprawie ustanowienia Nowego Międzynarodowego Ładu Ekonomicznego (rez 3201/S-VI) oraz Kartę Ekonomicznych Praw i Obowiązków Państw.

²⁷ Studium NITAR, s. 45 i n.

i przeniesieniem własności mienia cudzoziemców; problem własności prawa krajowego czy międzynarodowego-; w przypadku uznania prawa międzynarodowego za również właściwe — kwestia odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone cudzoziemcom, kwestia ochrony praw nabytych i ich stosunku do potrzeb rozwoju gospodarczego, dalej — warunków i zakresu sprawowania opieki dyplomatycznej. Do kwestii spornych zalicza się także prawnomiędzynarodowe warunki legalności nacjonalizacji, tj. zagadnienia interesu publicznego i zakazu dyskryminacji.

D. Problemy związane z odszkodowaniem za nacjonalizację lub wywłaszczenie, szczególnie często będące przyczyną sporów pomiędzy państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Państwa rozwinięte niezmiennie odwołują się do tzw. Reguł Hulla, według których odszkodowanie Powinno być niezwłoczne, odpowiednie i skuteczne („prompt, adequate and effective”), podczas gdy kraje rozwijające się żądają uwzględnienia Przede wszystkim, interesów ich rozwoju gospodarczego, jak również konstrukcji niesłusznego wzbogacenia się.

E. Problem prawa właściwego i trybu rozstrzygania sporów⁷ wynikających z decyzji nacjonalistycznych łącznie z kwestią wyczerpania krajowych środków odwoławczych²⁸.

Do problemów wyżej wymienionych dochodzi skomplikowane zagadnienie działalności korporacji ponadnarodowych. Sprawami tymi zajmuje się organ pomocniczy Rady Gospodarczej i Społecznej — Komisja ds. Korporacji Ponadnarodowych (Commission on Transnational Corporations). Ustanowione zostało również Centrum Narodów Zjednoczonych ds. Korporacji Ponadnarodowych (United Nations Centre o Transnational Corporations).

I. PRZYMUS EKONOMICZNY A „SUWERENNOŚĆ EKONOMICZNA”

„Suwerenność ekonomiczna” państwa może być zagrożona i naruszona nie tylko poprzez zastosowanie siły zbrojnej (zwłaszcza w wyniku interwencji zbrojnej), lecz także w wyniku zastosowania wobec państwa środków przymusu ekonomicznego. Ta rozległa i nabierająca coraz większej doniosłości problematyka jest jednak rzadko analizowana w piśmienictwie prawa międzynarodowego. Autorzy zajmujący się zagadnieniami prawa międzynarodowego gospodarczego i nowego międzynarodowego ładu ekonomicznego ograniczają się z reguły do wskazania, że problem taki istnieje. Autorzy zajmujący się problematyką zakazu

²⁸ J. Makarczyk, *Zasady*, s. 215-217.

użycia siły koncentrują się na ogół na kwestiach związanych z użyciem siły zbrojnej. Wynika to stąd, że problematyka przymusu ekonomicznego nadal niełatwo poddaje się analizie prawniczej. Nadal jest tu wiele znaków zapytania i niejasności. Czynnikiem decydującym jest tu chyba jednak zdecydowany opór najbardziej rozwiniętych państw świata wobec wszelkich prób zaliczenia środków przymusu ekonomicznego, do zakresu pojęcia siły, której użycia (a także groźby użycia) zakazuje art. 2 pkt 4 Karty NZ. Główna batalia w tej mierze miała miejsce w toku prac nad projektem Deklaracji Zasad (1970). Właśnie zdecydowane stanowisko państw o największym potencjale ekonomicznym sprawiło, że w rozwinięciu zasady, iż „... państwa w lich stosunkach międzynarodowych powinny powstrzymać się od groźby lub użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej jakiegokolwiek państwa, lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych”, nie ma żadnej wzmianki o środkach przymusu ekonomicznego. W drodze kompromisu pewne ogólne sformułowania dotyczące zakazu stosowania takich środków wprowadzone zostały do preambuły Deklaracji²⁹, a rozwinięto je w ramach zasady dotyczącej obowiązku nieingerencji w sprawy należące do wewnętrznej jurysdykcji jakiegokolwiek państwa. W rozwinięciu tej zasady postanawia się m.in., że „Żadnemu państwu nie wolno używać lub zachęcać do użycia gospodarczych, politycznych lub jakiegokolwiek innego rodzaju środków przymusu celem podporządkowania drugiego państwa w wykonywaniu jego suwerennych prac oraz celem zapewnienia sobie od niego korzyści jakiegokolwiek rodzaju”.

Rzecz jednak w tym, że postanowienie to nie ma należytego oparcia w Karcie NZ i nie może być zatem traktowane jako wiążąca interpretacja Karty, ta bowiem nie formułuje *expressis verbis* zakazu interwencji (zakaz interwencji zbrojnej wypływa bezpośrednio z art. 2 pkt 4 dotyczącego zakazu użycia siły, a zawarty w art. 2 pkt 7 zakaz ingerencji w sprawy, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej jakiegokolwiek państwa dotyczy samej Organizacji, a nie stosunków wzajemnych między państwami). Jest również rzeczą aż nazbyt oczywistą, że zakazu stosowania środków przymusu ekonomicznego nie można oprzeć na żadnej zwyczajowej zasadzie prawa międzynarodowego, gdyż nie ma tu nie tylko *opinio iuris*, lecz nawet zgodnej praktyki państw. Trzeba więc dojść do nieuniknionego wniosku, że wszelkie postanowienia zaka-

²⁹ Jak jednak słusznie zauważa A. Jacewicz: „... związek między preambułą Deklaracji a art. 2 pkt 4 Karty jest jedynie domniemany i nie pozwala na przyjęcie hipotezy, że terminowi siła przypisano znaczenie obejmujące także przymus ekonomiczny i polityczny jako jedynej możliwości interpretacyjnej”; A. Jacewicz, *Pojęcie siły w Karcie Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1985, s. 122 -123.

zujące stosowania środków przymusu ekonomicznego mieszczą się — jak dotąd — w sferze postulatów *de lege ferenda*³⁰. Dotyczy to oczywiście również cytowanego wcześniej art. 32 Karty Ekonomicznych Praw i Obowiązków Państw.

Trudno byłoby obecnie ustalić katalog środków przymusu ekonomicznego. Z pewnością środkiem takim będzie embargo polegające na zakazie wywozu luto przywozu określonych towarów w obrocie międzynarodowym, co może skutecznie dezorganizować gospodarkę danego państwa. Środkiem takim będą również represalia polegające na odrzucaniu umów gospodarczych wiążących wobec innego państwa lub zaprzestaniu (zawieszeniu) wykonywania zobowiązań wynikających z tych umów.

Niejasne jest też pojęcie „interwencji ekonomicznej”. Niektórzy autorzy idą tak daleko, że pod pojęciem takiej interwencji rozumieją również pomoc zagraniczną dla państwa³¹. Jest przy tym rzeczą charakterystyczną, że w toczących się współcześnie dyskusjach na temat interwencji ekonomicznej, pojęcie to wiąże się głównie z działalnością międzynarodowych organizacji finansowych i korporacji ponadnarodowych.

J. Makarczyk pisze o nierzadko realnych możliwościach oddziaływania przez organizacje międzynarodowe, „które, jak wykazała praktyka, mogą bądź to samoistnie, bądź we współpracy z wybranymi państwami nie tylko naruszać prawo [tj. prawo do wyboru swego systemu ekonomicznego — J-T.], lecz wręcz dążyć do jego przekreślenia poprzez wywieranie na państwa członkowskie nacisku w zakresie wynikającym z istoty ich konipetencji”³². W dyskusjach na ten temat odchodzi się więc od klasycznego pojęcia interwencji, zgodnie z którym interwencją jest wyłącznie akcja jednego państwa (lub grupy państw) podjęta wobec innego państwa.

Zagadnienie interwencji ekonomicznej w związku z działalnością IMF (Międzynarodowy Fundusz Walutowy) analizuje Caroline Thomas. Autorka ta stwierdza, że kraje rozwijające się nie mają innego wyboru, jak tylko przystąpić do IMF (jedyną alternatywą jest autarkia), zaś IMF ma

Inaczej J. Gilas, *Sprawiedliwość międzynarodowe gospodarcza*, Toruń 1991, s. 3. Autor ten stwierdza, że nie ulega wątpliwości, iż zakaz użycia przez państwa siły ekonomicznej obowiązuje w określonych sytuacjach, jak właśnie narzucanie innym państwom ustroju ekonomicznego, zmuszanie innych państw do przyjęcia nierównoprawnych traktatów międzynarodowych czy eksploatacji ich bogactw naturalnych sprzeczne z zasadą suwerenności. Jednak następnie autor łagodzi swe stanowisko pisząc o kształtowaniu się dopiero zakazu użycia siły i groźby użycia siły ekonomicznej.

¹ Por. C. Thomas, *New States, Sovereignty and Intervention*, Aldershot (England) 1985, s. 17.

³² J. Makarczyk, *Zasady*, s. 151.

możność interweniowania w tych krajach i często robi z tego użytek narzucając państwom kierunki postępowania, których rządy tych państw nie aprobuja. Tak więc — pisze autorka — państwa rozwijające się mają podstawy, by twierdzić, że przymus wywierany przez IMF mieści się w zakresie interwencji i stanowi pogwałcenie jednej z kardynalnych zasad rządzących polityką międzynarodową — zasady nieinterwencji — tak jak została ona ujęta w Karelle Ekonomicznych Praw i Obowiązków Państw. Jest to znamienne nie tylko ze względu na rozciągnięcie definicji na nieuchwytną i trudną sferę gospodarki, lecz również ze względu na poruszoną kwestię, iż także podmioty inne niż państwa mogą ingerować w sferę kompetencji, które zgodnie z prawem międzynarodowym powinny być zastrzeżone dla suwerennych państw³³.

Dalszym problemem jest działalność korporacji ponadnarodowych. Na istnienie tego problemu wskazuje następujące postanowienie art. 2 pkt 2(b), zd. 2 Karty Ekonomicznych Praw i Obowiązków Państw, zgodnie z którym korporacje międzynarodowe nie mogą ingerować w sprawy wewnętrzne kraju-gospodarza. Kodeks Postępowania w sprawie Korporacji Ponadnarodowych opracowany w 1988 r. pod auspicjami Komisji NZ ds. Korporacji Ponadnarodowych, stanowi m.in.:

„7. Korporacje ponadnarodowe będą respektować suwerenność państwową (national sovereignty) krajów, w których działają i prawo każdego państwa do wykonywania swej stałej suwerenności nad swymi bogactwami naturalnymi i zasobami. [. . .]

16. Korporacje ponadnarodowe nie będą ingerować w sprawy wewnętrzne krajów-gospodarzy, bez uszczerbku dla ich uczestnictwa w działalności, na którą zezwala prawo, uregulowania lub ustalona praktyka administracyjna krajów-gospodarzy”³⁴.

Powyższe postanowienia Kodeksu wychodzą więc daleko poza normalną formułę nakazującą poszanowanie i stosowanie się do przepisów prawnych państwa-gospodarza. Kwestie związane z działalnością korporacji ponadnarodowych ujęte zostały w płaszczyźnie obowiązku poszanowania suwerenności i zakazu ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa-gospodarza, a więc na płaszczyźnie zastrzeżonej do tej pory dla stosunków między państwami. Jeśli przypomnimy sygnalizowany wcześniej problem sporny, czy ograniczenie wykonywania stałej suwerenności nad bogactwami naturalnymi nastąpić może również na podstawie aktów nie będących umowami międzynarodowymi, jak tzw. umowy rozwoju gospodarczego (umowy inwestycyjne), to widać, że stoimy w obliczu głębokiej ewolucji prawa międzynarodowego w odniesieniu do międzynarodowych stosunków

³³ C. Thomas, *New States*, s. 151.

³⁴ Cyt. za ILA Report of the Sixty-Fourth Conference, 1900, s. 258 - 259.

gospodarczych. Z jednej strony chodzi bowiem o przedmiotowe poszerzenie zakresu użycia siły w prawie międzynarodowym o przymus ekonomiczny, a z drugiej o to, że nie tylko państwa, lecz również organizacje międzynarodowe (pomijamy tu odrębną kwestię sankcji stosowanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ) i korporacje ponadnarodowe mogą być podmiotami zdolnymi taki przymus stosować.

Problem przymusu ekonomicznego nie ogranicza się oczywiście do sfery międzynarodowych stosunków gospodarczych, wkracza on również w całą ogólną sferę stosunków międzypaństwowych, o czym świadczą wspomniane wcześniej postanowienia preambuły Deklaracji Zasad z 1970 r. zakazujące stosowania m.in. przymusu ekonomicznego skierowanego przeciwko politycznej niepodległości lub integralności terytorialnej jakiegokolwiek państwa oraz Deklaracja Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie prawa traktatów z 1969 r. o zakazie stosowania wojennego, politycznego lub ekonomicznego przymusu przy zawieraniu traktatów, w której potępiono posługiwanie się przez jakiegokolwiek państwo w jakikolwiek sposób groźbą lub użyciem nacisku wojskowego, politycznego lub ekonomicznego, z pogwałceniem zasad suwerennej równości państw oraz swobody oświadczenia woli — w celu zmuszenia innego państwa do wykonania jakiegokolwiek czynności związanej z zawarciem traktatu.

THE ECONOMIC ASPECTS OF SOVEREIGNTY AND SELF-DETERMINATION

Summary

This article concentrates on the basic problems respecting the „economic sovereignty” and „economic self-determination”, and especially on the right to choose the economic system of a state, the permanent sovereignty over natural wealth and resources, the right to free disposal of natural wealth and resources and the problems of economic coercion.

In the opinion of the present writer a delimitation should be drawn between the rights of states on the one hand, and the corresponding rights of peoples on the other. Such a delimitation must be based on the assumption that in international law the concept of sovereignty is connected exclusively with the states, and the concept of self-determination exclusively with the peoples. According to that the right to choose the economic system and the permanent sovereignty over natural wealth and resources are fundamental rights of states flowing from their sovereignty. The corresponding rights of peoples flowing from their right to self-determination, i.e. the right of every people to choose the economic system of its state and the right to free disposal of its natural wealth and resources, are only complementary to those fundamental rights of states; they are strengthening the

prohibition of foreign intervention which is inherent in sovereign equality of states.

It is, however, possible that the exercise of „economic sovereignty" may contradict the right of a people to „economic self-determination, especially when the economic system does not conform to the wishes of a people or when a people is being deprived of its own means of subsistence. In such a case the question of foreign intervention arises in a different context. It can be taken for granted that the people's right to self-determination excludes the admissibility of foreign intervention by invitation of the government. On the other hand, it is certain that international law does not authorize any intervention in favour of the people's right to self-determination.

The last section of the article is concerned with the problems of economic coercion. In the opinion of the present writer the prohibition of the use of economic measures of coercion still belongs to the sphere *de lege ferenda*.