

Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym

Wprowadzenie

Zasada prawa narodów do samostanowienia (zwana też zasadą samostanowienia lub prawem do samostanowienia) jest jedną z najbardziej znanych zasad prawa międzynarodowego. Jej korzeni filozoficznych można dopatrywać się już w XVII wieku, lecz prawny charakter zyskała dopiero w ostatnim stuleciu. Odegrała ona ogromną rolę podczas dekolonizacji, lecz niesłuszne wydaje się wiązanie jej tylko z tym procesem. Jak pisał A. Cassese: „samostanowienie jest jedną z najważniejszych sił napędowych w nowej społeczności międzynarodowej. Uruchomiło ono restrukturyzację i redefiniowanie podstawowych »zasad gry« światowej społeczności”¹.

Prawo do samostanowienia narodów zawarte jest w kilku ważnych traktatach międzynarodowych, z Kartą Narodów Zjednoczonych na czele. Niestety, określone zostało w sposób mało precyzyjny i mogący rodzić wątpliwości interpretacyjne. Kontrowersje mogą budzić relacje tego prawa z zasadą integralności terytorialnej. Sporna może też być kwestia, czy w skład prawa do samostanowienia narodów wchodzi prawo do secesji, a jeśli tak, to w jakich okolicznościach.

¹ A. Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge 1999, s. 1.

Praktyka międzynarodowa w omawianej dziedzinie jest bardzo niekonsekwentna. O tym, czy danej grupie uda się utworzyć własne państwo, czy też zostanie ona wbrew swojej woli zmuszona do bycia częścią obcego państwa, decyduje najczęściej nie prawo, lecz siła militarna i wpływy polityczne. Kosztem ochrony stabilności międzynarodowej jest częste faworyzowanie jednych narodów i ignorowanie drugich w sposób nieuzasadniony. Pokazują to liczne międzynarodowe przypadki, od wspomnianego procesu dekolonizacji, przez rozpad Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, po najświeższe sprawy Kosowa, Abchazji i Osetii Południowej czy też Szkocji i Katalonii.

Tło historyczne

Przez większość czasu koncepcja przyznająca ludziom prawo do decydowania o sobie – zarówno w kontekście politycznym, jak i osobistym – była daleka od akceptacji. Władza długo bowiem należała do różnego rodzaju monarchów, których kompetencje były niemal nieograniczone. Przy ustalaniu przynależności państwowej określonych terytoriów wola zamieszkującej je ludności nie miała praktycznie żadnego znaczenia.

Dwoma istotnymi wydarzeniami, które były zapowiedzią późniejszego powstania prawa do samostanowienia, były: ogłoszenie Deklaracji Niepodległości Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz Rewolucja Francuska. Zawarto w nich wzmianki odnoszące się do prawa do samostanowienia; co jednak niezbyt zaskakujące, prawo to było przyznawane wybiórczo i ani Stany Zjednoczone nie przyznawały go rdzennym ludom Ameryki Północnej, ani Francja nie przyznawała go podbitym przez siebie krajom (takim jak Belgia ani tym bardziej ludom kolonialnym).

Następny przełom nastąpił w okresie I wojny światowej i krótko po niej, kiedy to niezależnie od siebie problematykę samostanowienia podjęły dwie czołowe postacie ówczesnej polityki: prezydent

Stanów Zjednoczonych W. Wilson oraz lider rosyjskich bolszewików W. Lenin. Pełen wykład poglądów Lenina na ta kwestię został zawarty w *Tezach o rewolucji socjalistycznej i prawie narodów do samostanowienia*, opublikowanych w marcu 1916 r.² Jak referuje A. Cassese, domagał się on wprost przyznania prawa do samostanowienia wszystkim narodom, zarówno kolonialnym, jak i pozostałym³. Jak wiadomo z historii, późniejsza praktyka rewolucjonistów również była nieszczerą i bolszewicy podejmowali działania zbrojne mające na celu zniweczenie niepodległościowych aspiracji narodów zamieszkujących tereny byłej carskiej Rosji (oprócz Polski były to np. Ukraina⁴ i Armenia⁵). Pod wpływem Lenina zdecydowano się jednak na tworzenie nie państwa unitarnego, lecz formalnie federacji, związku teoretycznie niezależnych republik, dzięki czemu uznano odrębność od Rosji m.in. Białorusi i Ukrainy.

Drugą osobą, która w tym okresie podjęła tematykę samostanowienia, był prezydent Stanów Zjednoczonych W. Wilson. Dla Wilsona zasada ta była przedłużeniem koncepcji, zgodnie z którą rząd musi być oparty na zgodzie rządzonych⁶. Wadą koncepcji Wilsona było to, że była ona bardzo ogólna, nie określono, w jaki sposób zasada ta miała być realizowana, a ponadto została ona *de facto* mocno ograniczona⁷.

W okresie międzywojennym samostanowienie narodów, choć podjęte na najwyższym politycznym szczeblu, wciąż pozostawało tylko koncepcją polityczno-filozoficzną. W prawie międzynarodowym zostało ono odrzucone w raporcie Ligi Narodów dotyczącym Wysp Alandzkich⁸ i na włączenie samostanowienia narodów do prawa międzynarodowego trzeba było jeszcze poczekać.

² Ibidem, s. 15.

³ Ibidem, s. 16.

⁴ W. Serczyk, *Historia Ukrainy*, Wrocław 2009, s. 270.

⁵ M. Zakrzewska-Dubasowa, *Historia Armenii*, Wrocław 1990, s. 238.

⁶ A. Cassese, op. cit., s. 19.

⁷ Ibidem, s. 33.

⁸ Ibidem, s. 29.

Źródła prawa do samostanowienia narodów

Pierwszym traktatem międzynarodowym ustanawiającym prawo do samostanowienia narodów jest Karta Narodów Zjednoczonych. Już w art. 1, opisującym cele i zasady ONZ, stanowi ona, że jednym z nich jest „rozwijać przyjazne stosunki między narodami, oparte na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów, i stosować inne odpowiednie środki dla wzmocnienia powszechnego pokoju”. Zasada ta wspomniana jest też w art. 55: „Mając na widoku stworzenie warunków stałości i dobrobytu, które są niezbędne do pokojowych i przyjaznych stosunków między narodami, opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia ludów, Narody Zjednoczone będą popierały [...]”⁹.

Niestety, brakuje konkretyzacji i określenia, jakie powinny być praktyczne efekty wyżej wymienionych artykułów. W kontekście samorządu można przytoczyć jeszcze rozdział XII, odnoszący się do celów międzynarodowego systemu powiernictwa. Wskazano w nim, że niepodległość obok samorządu jest jednym z celów obszarów powierniczych – nie odnosi się to jednak do innych ludów ani nie jest to cel bezwarunkowy, „samorząd” jest bowiem wspomniany jako równorzędny z niepodległością¹⁰.

Komentując status zasady samostanowienia w Karcie Narodów Zjednoczonych, J. Tyranowski pisał: „W rozdziale XI („Deklaracja w sprawie obszarów nie rządzących się samodzielnie”) jako jeden z obowiązków państw zarządzających obszarami, których ludność nie osiągnęła jeszcze pełnego samorządu wymienione jest rozwijanie tego samorządu (art. 73b). W rozdziale XII do celów Międzynarodowego Systemu Powiernictwa zalicza się popieranie politycznego, gospodarczego, społecznego i wychowawczego postępu ludności obszarów powierniczych oraz jej stopniowego rozwoju

⁹ Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90.

¹⁰ J. Tyranowski, *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Warszawa – Poznań 1990, s. 189.

w kierunku samorządu lub niepodległości. Jakkolwiek by interpretować termin samorząd, to trudno nie zauważyć, że niepodległość jako ewentualny cel występuje tylko w przypadku obszarów powierniczych i to alternatywnie wobec samorządu”.

Charakter prawa do samostanowienia narodów był więc, zwłaszcza bezpośrednio po przyjęciu Karty, niejasny. Jak stwierdza L. Antonowicz, w zamyśle autorów miała mieć ona charakter antyfaszystowski¹¹. Z biegiem czasu uznanie zyskał pogląd, że oznacza ona prawo do utworzenia własnego państwa dla ludów kolonialnych, aczkolwiek nie był to pogląd powszechnie akceptowany – sprzeciwiała się mu m.in. Wielka Brytania¹². Dzisiaj wydaje się już bezspornie, że Karta przekształciła zasadę samostanowienia, będącą dotąd jedynie koncepcją filozoficzno-polityczną, w regułę prawa międzynarodowego¹³.

W dalszym ciągu sporna pozostawała kwestia, czy prawo do samostanowienia miało przysługiwać tylko ludom kolonialnym, czy też powinno być uniwersalne. Postanowienia Karty Narodów Zjednoczonych zdają się sugerować ten drugi wariant; również wykładnia językowa Deklaracji o przyznaniu niepodległości krajom i ludom kolonialnym z 1960 r. (będącej rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ) nie zawiera wprost wskazanych ograniczeń („Wszystkie narody mają prawo do samostanowienia; z mocy tego prawa swobodnie określają one swój status polityczny i swobodnie zapewniają swój rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny”¹⁴), w tym jednak przypadku trafnie wskazuje się na ściśle kolonialny charakter tego traktatu, wynikający z samej jego nazwy. Zarzutu tego nie można natomiast postawić wobec wspólnego art. 1 Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka (tj. Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych). Stanowi on wprost, iż „wszystkie narody mają prawo do samostanowie-

¹¹ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2013, s. 47.

¹² J. Tyranowski, op. cit., s. 190.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, oznaczenie A/RES/15/1514.

nia. Z mocy tego prawa swobodnie określają one swój status polityczny i swobodnie zapewniają swój rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny”¹⁵. Jak łatwo zauważyć, jest to niemal dokładne powtórzenie definicji z wspomnianej deklaracji z 1960 r. Zawarcie jej w Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka jest jednak o tyle istotne, że uniwersalny, a nie ograniczający się tylko do kolonii, charakter tych dokumentów nie ulega wątpliwości. W związku z tym oraz z faktem, że zasada samostanowienia przedstawiona jest tu w sposób bardziej konkretny niż w Karcie Narodów Zjednoczonych, można zaryzykować stwierdzenie, iż owe paktory są najbardziej znaczącym źródłem zasady prawa do samostanowienia narodów. Ich wadą jest natomiast nieco mniejszy niż w przypadku Karty stopień ratyfikacji, choć do dziś stroną paktów jest zdecydowana większość istniejących państw – 168 w przypadku Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁶ oraz 163 w przypadku Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych¹⁷.

Wspomnieć można jeszcze o Deklaracji zasad prawa międzynarodowego, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 1970 r. Deklaracja ta stanowi, iż „zgodnie z treścią tej zasady wszystkie narody mają prawo swobodnie określać, bez zewnętrznej ingerencji, swój status polityczny i dążyć do swego gospodarczego, społecznego i kulturalnego rozwoju, zaś każde państwo ma obowiązek szanować to prawo zgodnie z postanowieniami Karty”. Ponadto mowa jest o tym, że „powstanie suwerennego państwa, swobodne stowarzyszenie się lub zjednoczenie się z niezależnym państwem bądź wystąpienie w jakiegokolwiek innej postaci swobodnie określonej przez naród stanowią sposoby realizacji prawa do samostanowienia”¹⁸.

¹⁵ Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167 i 169.

¹⁶ Według stanu z United Nations Treaty Collection na dzień 27.02.2015, <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en> [dostęp: 27.02.2015].

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, oznaczenie A/RES/25/2625.

Zakres podmiotowy prawa do samostanowienia

Kwestia zakresu podmiotowego prawa do samostanowienia narodów jest bardziej skomplikowana, niż mogłoby się początkowo wydawać, i podobnie jak przy zakresie przedmiotowym mylnie jest dosłowne jego rozumienie jako uniwersalnego prawa przysługującego narodom.

Pierwszy problem pojawia się już przy słowie „narody”. W języku angielskim używany jest bowiem termin *peoples*, a nie *nations*. Co prawda w języku polskim tradycyjnie przyjęło się określać to prawo jako prawo samostanowienia narodów, lecz może to sugerować, że bardziej właściwym terminem byłyby „ludy”; w języku niemieckim prawo to określa się natomiast jako *Selbstbestimmungsrecht der Völker*. Jest to o tyle problematyczne, że zarówno *people*, jak i *volk* może oznaczać zarówno lud, jak i naród, aczkolwiek to drugie słowo posiada również inne tłumaczenie.

Niezależnie od tego, które z tłumaczeń uzna się za poprawne, wskazać należy, iż żaden z tych terminów nie jest zdefiniowany w sposób niezostawiający wątpliwości. Jak zostało wskazane wcześniej, teoretycznie prawo do samostanowienia przysługuje „wszystkim narodom”, w praktyce występuje jednak tendencja do znacznego ograniczania zakresu podmiotowego tego prawa – jako przykład można podać kwestię Kurdów, co do których nie ma wątpliwości, iż stanowią odrębny od innych naród, a którym mimo to prawa do samostanowienia się nie przyznaje bądź też przyznaje w stopniu mocno ograniczonym (trudno jest mówić o realizacji prawa do samostanowienia Kurdów zamieszkujących Turcję czy Syrię).

Próbie określenia kategorii narodów, którym może przysługiwać prawo do samostanowienia, podjął M. Perkowski. Wyróżnia on: narody kolonialne, narody państw wielonarodowych, mniejszości i ludy tubylcze. Wyliczenie takie wydaje się być znacznie bardziej słuszne niż ograniczenie tego prawa tylko do narodów kolonialnych, jak próbowano i wciąż czasami próbuje się ograniczać, aczkolwiek jest ono dalekie od powszechnej akceptacji.

Przysługiwanie prawa do samostanowienia narodom kolonialnym jest najbardziej bezsprzeczne, aczkolwiek z racji zakończenia procesu dekolonizacji ma już charakter historyczny. Kwestia dekolonizacji podejmowana była przez przytoczone wcześniej Deklarację o przyznaniu niepodległości krajom i narodom kolonialnym oraz międzynarodowe paktory praw człowieka. Pomimo początkowego oporu ze strony mocarstw kolonialnych z czasem uzyskało ono bezsprzeczny i realizowany w praktyce charakter. Istotnym problemem było zdefiniowanie, czym tak właściwie jest naród kolonialny; ostatecznie przyjęło się rozumienie tego terminu dalekie od potocznego. Zignorowano bowiem podziały etniczne, przyjmując zamiast tego zasadę *uti possidetis, ita possidetis* („niech pozostanie tak, jak dotychczas posiadacie”) i za podmioty prawa do samostanowienia uznano społeczności zamieszkujące obszary będące jednostkami administracyjnymi z okresu kolonialnego¹⁹. Z tej przyczyny granice niepodległych państw afrykańskich bardzo rzadko pokrywają się z granicami obszarów zamieszkiwanych przez poszczególne grupy etniczne. W związku z tą zasadą nie przyznano prawa do samostanowienia niektórym grupom aspirującym do własnego państwa, tak jak miało to miejsce np. w Biafrze.

Drugą grupą wymienioną przez M. Perkowskiego są narody państw wielonarodowych. Dwa głośne przypadki z końca XX wieku to rozpad Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz rozpad Jugosławii (można też dodać rozpad Czechosłowacji). Realizacja prawa do samostanowienia narodów państw wielonarodowych zachodzi zatem w momencie rozpadu istniejącego wcześniej państwa wielonarodowego – może to nastąpić zarówno w drodze pokojowej (ZSRR, Czechosłowacja) jak i przy użyciu siły (Jugosławia). Do niedawna można było powiedzieć, że również w tym przypadku obowiązuje zasada *uti possidetis, ita possidetis*, prawo do samostanowienia przyznano bowiem tylko byłym podmiotom federalnym, odmawiając go w przypadkach podmiotów posiadających niższy stopień administracyjny. Kilka ostatnich lat przyniosło jed-

¹⁹ J. Tyranowski, op. cit., s. 109.

nak częściowe uznanie Kosowa z jednej strony oraz Abchazji i Osetii Południowej z drugiej. Jednoznaczne rozstrzygnięcie podmiotowości utrudnia to, że podmioty te zostały uznane tylko częściowo i listy państw je uznających pokazują wyraźnie, że nie kierowano się kwestiami prawnymi, lecz *stricte* politycznymi.

Trzecia grupa to mniejszości, które od narodów państw wielonarodowych odróżnia to, że zamieszkują one państwo zdominowane przez inny naród. Jako przykład takiej mniejszości można podać Katalończyków i Basków zamieszkujących Hiszpanię oraz – choć jest to przypadek bardziej sporny – Szkotów z Wielkiej Brytanii. Doktryna najczęściej odmawia mniejszościom prawa do samostanowienia, co znalazło też wyraz w niektórych dokumentach ONZ²⁰.

Czwarta grupa to ludy tubylcze. Kategoria ta pokrywa się częściowo z wyżej wymienionymi, np. autochtoniczna ludność Rodezji była uznawana jednocześnie za lud kolonialny. Choć termin „lud tubylczy” może kojarzyć się z kwestiami kolonialnymi (Afryką, północnoamerykańskimi Indianami bądź australijskimi Aborygenami), to znaleźć przeciwwskazania do zakwalifikowania do tej kategorii np. wspomnianych Katalończyków czy Ormian z Górskiego Karabachu. Problematyka ludów tubylczych najczęściej jest jednak dyskutowana na płaszczyźnie praw człowieka i ewentualne przyśługiwanie im prawa do samostanowienia nie jest wyjaśnione w sposób bezsporny.

Na koniec warto wspomnieć o podmiotach związanych z prawem do samostanowienia z drugiej strony czy podmiotami zobowiązanymi do jego respektowania. Powszechna ratyfikacja Karty Narodów Zjednoczonych i nieco mniejsza, lecz ciągle przeważająca liczba państw będących stronami międzynarodowych paktów praw człowieka sprawia, że państwami zobowiązanymi są *de facto* wszystkie państwa świata. M. Perkowski wskazuje, że do tej grupy można również dodać organizacje międzynarodowe, w związku z coraz częstszym działaniem przez nie w imieniu państw człon-

²⁰ M. Perkowski, *Samostanowienie narodów w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2001, s. 61.

kowskich²¹. Dlatego też w sytuacji, w której określone państwo blokuje prawo do samostanowienia narodu zamieszkującego na jego terytorium, należy uznać, iż łamie ono prawo międzynarodowe.

Zakres przedmiotowy prawa do samostanowienia narodów

Dokładny zakres przedmiotowy prawa do samostanowienia nie został ustalony w traktatach międzynarodowych. Najwięcej kontrowersji w tym zakresie budzą związki prawa do samostanowienia z zasadą integralności terytorialnej oraz z hipotetycznym prawem do secesji; nie można jednak samostanowienia wiązać tylko z tymi kwestiami.

Sam fakt istnienia państw wielonarodowych nie jest sprzeczny z zasadą samostanowienia. Karta Narodów Zjednoczonych wymaga jedynie, by takie państwa przestrzegały zasady równouprawnienia narodów, co oznacza pełne równouprawnienie wszystkich obywateli bez względu na ich narodowość czy przynależność etniczną²².

Prawo do samostanowienia, zgodnie z którym o kwestiach ustroju społeczno-politycznego decydować może wyłącznie ludność danego państwa bez ingerencji z zewnątrz, ma charakter zewnętrzny (z którym jest dość powszechnie kojarzona) i wewnętrzny, to jest prawo do decydowania o swoich sprawach w ramach już istniejącego państwa. W związku z tym za warunek realizacji tej zasady można uznać funkcjonowanie w państwie systemu demokratycznego, pozwalającego obywatelom na swobodne decydowanie o obowiązującym prawie i kierunkach rozwoju kraju.

Wśród innych uprawnień wynikających z prawa do samostanowienia niektórzy autorzy wymieniają prawo do autonomii, do rozwoju oraz prawo do bogactw naturalnych²³. Według L. Anto-

²¹ Ibidem, s. 64.

²² L. Antonowicz, op. cit., s. 45.

²³ M. Perkowski, op. cit., s. 80.

nowicza i W. Czaplińskiego „autonomia jest właściwym sposobem rozwiązania problemu mniejszości”²⁴.

Kwestią budzącą spory jest relacja prawa do samostanowienia z zasadą integralności terytorialnej. Art. 2 pkt 4 Karty Narodów Zjednoczonych stanowi wprost, że „wszyscy członkowie powinni w swych stosunkach międzynarodowych powstrzymać się od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko nietykalności terytorium albo niepodległości politycznej któregośkolwiek państwa [...]”²⁵. Zasada ta pojawia się również w Akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, która w pkt 1.IV stanowi: „Strony będą respektować integralność terytorialną każdej ze stron. Zgodnie z tym, powstrzymają się od jakichkolwiek akcji niezgodnych z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych przeciwko integralności terytorialnej, politycznej niepodległości lub jedności każdej ze stron, a w szczególności od każdej takiej akcji stanowiącej groźbę lub użycie siły”; ponadto w pkt 1.III strony oznajmiły, iż będą uważać za nienaruszalne wszystkie granice w Europie²⁶.

W przypadku dosłownego i pełnego traktowania obu zasad zachodzi więc sprzeczność: prawo do pełnego decydowania o swoim statusie politycznym przysługujące narodom oraz prawo państw do zachowania swojego terytorium. Konieczna jest zatem interpretacja ograniczająca zakres stosowania tych zasad, pozwalająca stosować je jednocześnie. Najczęściej uznaje się, że prawo do samostanowienia nie obejmuje prawa do secesji i ogranicza się ona do kształtowania swojego statusu politycznego wewnątrz państwa, do którego dana grupa należy. Inną metodą zmniejszającą znaczenie zasady samostanowienia jest jej ograniczenie podmiotowe (wspomniana wcześniej kwestia, czy zasada ta odnosi się tylko do ludów kolonialnych).

²⁴ Ibidem, s. 83.

²⁵ Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90.

²⁶ *Conference on security and co-operation in Europe Final Act*, <<http://www.osce.org/mc/39501?download=true>> [dostęp: 23.02.2015].

Prawo do samostanowienia, traktowane w sposób dosłowny, jako prawo do nieskrępowanego decydowania o własnym statusie politycznym – jest równoznaczne z uznaniem prawa do secesji. Przeważnie odrzuca się jednak taką interpretację prawa do samostanowienia – takie stanowisko prezentują J. Crawford, W. Czapliński, G. Tunkin i J. Tyranowski²⁷. Zdarzają się również poglądy przeciwnie, choć znajdują się one w mniejszości, np. P. Łaski uważa, że skoro nie istnieje zakaz secesji, to *a contrario* należy ją uznać za dopuszczalną²⁸. M. Perkowski stwierdził: „Można zaryzykować stwierdzenie, że secesja nie jest przedmiotem uprawnienia, lecz możliwą do zastosowania metodą realizacji prawa narodów do samostanowienia”²⁹.

Co istotne, gdy secesja zakończy się sukcesem, może nieść skutki prawne oraz – co wyjątkowo ważne – uznanie ze strony innych państw. Przykładem na to jest uznanie i przyjęcie do ONZ państw powstających po rozpadzie ZSRR i Jugosławii czy też Erytrei, która oddzieliła się od Etiopii³⁰. To, że nie jest to bezwzględna zasada, dowodzi brak takich działań w odniesieniu do innych państw, takich jak powstałe po rozpadzie ZSRR, lecz niemające wcześniej statusu republik radzieckich, Naddniestrze czy Górski Karabach.

Jak pokazuje praktyka, utworzenie nowego niepodległego państwa dość rzadko następuje za zgodą państwa, do którego należało dane terytorium – zdarza się jednak, że nie przeszkadza to społeczności międzynarodowej w uznaniu tego nowego państwa, do którego terenu rości sobie ciągle prawo poprzedni właściciel (przypadkiem, aczkolwiek o ograniczonym uznaniu, może być Kosowo). Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że wykształciło się prawo zwyczajowe uznające w pewnym ograniczonym zakresie prawo do secesji. Określenie jego zakresu jest jednak stosunkowo trudne, nie tylko z powodu braku źródeł traktatowych, ale też niekonsekwent-

²⁷ M. Perkowski, op. cit., s. 81.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

nego charakteru praktyki międzynarodowej. Problematyka prawa do secesji podejmowana jest również na gruncie filozofii, co może ułatwić określenie jej prawnego zakresu.

Zbiorczego przedstawienia różnych teorii dotyczących secesji dokonał w swoim eseju profesor Duke University, A. Buchanan. Wyróżnia on dwie grupy tych teorii: teorie prawa podstawowego (*Primary Right Theories*) oraz teorie secesji jako środka ochrony praw (*Remedial Right Only Theories*). Teorie z pierwszej grupy ujmują secesję jako przysługujące pewnym grupom prawo o charakterze generalnym, które nie jest uzależnione od istnienia ewentualnych naruszeń praw danej grupy. Teorie z drugiej grupy nie uznają tej koncepcji, aczkolwiek dopuszczają secesję w przypadku zaistnienia określonych okoliczności, powiązanych z łamaniem praw przysługujących tej grupie³¹.

Teorie prawa podstawowego są dużo bardziej kontrowersyjne i trudno sobie wyobrazić, że zostają zaakceptowane przez znaczną część państw. Większe szanse na uznanie mają teorie secesji jako środka ochrony praw, mogące współgrać ze współczesnym systemem ochrony praw człowieka. Buchanan twierdzi, iż „uznanie teorii secesji jako środka ochrony praw może być pojmowane jako uzupełniające wobec teorii rewolucji J. Locke’a i innych podobnych teorii”³². Również praktyka w ograniczonym stopniu potwierdza słuszność takiego podejścia, czego przykładem jest secesja republik wchodzących wcześniej w skład Jugosławii.

Secesja jest najczęściej sprzeczna z interesami macierzystego państwa i państwa zagrożone secesją podejmują starania mające temu przeciwdziałać. Podstawowym, powszechnie przyjętym mechanizmem jest wprowadzenie zakazu secesji i działań na jej rzecz do porządku prawa krajowego. W Polsce odnosi się do tego art. 127 § 1 Kodeksu karnego, stanowiący: „Kto, mając na celu pozbawienie niepodległości, oderwanie części obszaru lub zmianę przemocą

³¹ A. Buchanan, *Theories of Secession*, <<http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/BuchananTheoriesofSecession.pdf>> [dostęp: 23.02.2015].

³² Ibidem.

konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, podejmuje w porozumieniu z innymi osobami działalność zmierzającą bezpośrednio do urzeczywistnienia tego celu, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od 10 lat, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności”³³.

Realizacja prawa do samostanowienia jako jedno z kryteriów państwowości

W prawie międzynarodowym nie ma powszechnie obowiązujących kryteriów, które określałyby, jakie podmioty można uznać za państwo. Najbardziej znane są jednak warunki zawarte w dokumencie o charakterze regionalnym – Konwencji z Montevideo z 1933 r. Są to: stała ludność, określone terytorium, rząd oraz zdolność utrzymywania stosunków z innymi państwami; warunki te są raczej powszechnie uznane i często przytacza się je w doktrynie³⁴. Można jednak spotkać inne opinie, np. M. Shaw, powołując się na przypadek Rodezji, jako kryterium państwowości uznaje właśnie realizację zasady samostanowienia.

Przypadek Rodezji był szczególny, gdyż doszło w niej do ogłoszenia powstania państwa postkolonialnego nie przez rdzenną ludność, lecz przez białą mniejszość nieprzyznającą pełnych praw obywatelskich większości mieszkańców tego obszaru z powodu koloru ich skóry – w sposób oczywisty zatem nie był to przejaw samostanowienia narodu (w znaczeniu „narodu kolonialnego”) Rodezji. Liczne rezolucje ONZ wzywały do nieuznawania państwowości rodezyjskiej, nie została ona też uznana przez żadne państwo, pomimo spełniania wyżej wymienionych przesłanek. Ostatecznie na skutek wojny domowej doszło do przekształcenia Rodezji w powszechnie uznane, niepodległe państwo Zimbabwe³⁵.

³³ Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553.

³⁴ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2013, s. 117.

³⁵ M. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2011, s. 149.

Okoliczności te były dość specyficzne i trudno znaleźć podobny przypadek. M. Shaw, podsumowując opis tej sytuacji, stwierdził: „Najlepszym rozwiązaniem jest zaakceptowanie narastającej woli samostanowienia jako kryterium dodatkowego państwowości, którą wykluczałoby wyrzeczenie się tejże woli. Można to uznać jedynie w odniesieniu do sytuacji związanych z samostanowieniem, nie stosuje się natomiast na przykład do secesji w państwach istniejących [...] W świetle praktyki stosowanej obecnie przez państwa nie można tego definiować tego warunku zbyt rygorystycznie, jednak rozsądne wydaje się stwierdzenie, że jego systematyczne i wynikające z nadmiernego formalizmu pomijanie może zniweczyć dążenie do państwowości”³⁶.

Praktyka międzynarodowa w odniesieniu do prawa do samostanowienia narodów

Praktyka międzynarodowa w ramach omawianej problematyki jest najczęściej niekonsekwentna, co wynika z faktu, iż przy wspieraniu tworzących się państwowości i ich uznaniu państwa kierują się przede wszystkim przesłankami natury politycznej, a nie prawnej. Okoliczności możliwej realizacji prawa do samostanowienia w formie powołania nowego państwa można podzielić na kilka grup: *stricte* dekolonialne, mające miejsce na obszarze, na którym zaszła dekolonizacja, lecz niezaliczające się do pierwszej kategorii, powiązane z rozpadem państw o ustroju socjalistycznym (ZSRR, Czechosłowacja, Jugosławia) oraz pozostałe. Przy podziale tym brano były pod uwagę tylko przypadki z okresu, w którym samostanowienie było już zasadą prawa międzynarodowego.

Realizacja prawa do samostanowienia w przypadkach dekolonizacji była wspierana przez ZSRR i podległe mu kraje socjalistyczne, a także przez już niepodległe państwa Trzeciego Świata³⁷. Spo-

³⁶ Ibidem, s. 150.

³⁷ J. Tyranowski, op. cit., s. 191, 195.

tykała się ona najczęściej z początkowym oporem ze strony byłych mocarstw kolonialnych, które nie były jednak w stanie zatrzymać tego procesu i po jakimś czasie zmuszone były ulec. Prawo do samostanowienia w tych przypadkach nie budzi już wątpliwości, ale ze względu na zakończenie procesu dekolonizacji ma ono znaczenie tylko historyczne.

Do drugiej grupy można zaliczyć takie przypadki, jak: Erytrea, Sudan Południowy i Bangladesz. Łączy je to, że uzyskały one niepodległość nie od byłego mocarstwa kolonialnego i że nastąpiło to później niż w większości przypadków państw postkolonialnych. Doszło więc do złamania zasady *uti possidetis, ita possidetis*, do czego przyczyniły się poważne naruszenia praw ludności zamieszkującej ten obszar ze strony nowego państwa (odpowiednio: Etiopii, Sudanu i Pakistanu); we wszystkich tych przypadkach doszło do krwawych wojen domowych, w efekcie których uzyskano niepodległość. Jest to potwierdzenie ograniczonego stosowania w praktyce międzynarodowej teorii secesji jako środka ochrony praw (podobnie jak w przypadku zaliczających się do następnej kategorii państw powstałych po rozpadzie Jugosławii).

Procesy rozpadu państw socjalistycznych następowały albo w drodze pokojowej (Czechosłowacja, co do zasady również ZSRR), albo po konflikcie wojskowym. Rozpad Czechosłowacji jest najmniej kontrowersyjny, gdyż nastąpił z woli obu zainteresowanych narodów i bez poważnych sporów. Odnośnie do ZSRR przyjmuje się, że także i ten rozpad nastąpił w drodze pokojowej, choć nie do końca jest to prawdą. O ile były republiki radzieckie zdobyły powszechnie uznaną niepodległość bez większego rozlewu krwi (lecz trzeba pamiętać np. o wydarzeniach styczniowych z 1991 r. w Wilnie³⁸), o tyle inna była sytuacja z państwowymi aspiracjami ludów, które takiego statusu w ramach państwa radzieckiego nie posiadały. Części z nich – Abchazji, Górskiemu Karabachowi, Naddniestrzu

³⁸ R. Tracevskis, *Jan. 13, 1991's the day that changed the world*, <<http://www.baltictimes.com/news/articles/24215/>> [dostęp: 4.03.2015].

i Osetii Południowej – udało się uzyskać faktyczną niepodległość, w przypadku Abchazji i Osetii Południowej uznaną potem przez kilka państw. Szczególnie ciekawy jest przykład Górskiego Karabachu, regionu etnicznie ormiańskiego, włączonego wbrew woli zamieszkującej go ludności do Azerbejdżańskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Rasizm wobec Ormian jest w Azerbejdżanie powszechny³⁹ i w przypadku przejścia kontroli nad Górkim Karabachem przez Baku istnieje duże ryzyko przeprowadzenia czystek etnicznych⁴⁰, w związku z tym należy wziąć pod uwagę secesję mającą służyć ochronie praw górskokarabachskiej ludności. Obserwacja azerbejdżańskiego życia politycznego skłania do wniosku, że nawet wewnętrzne samostanowienie górskokarabachskich Ormian w ramach państwa azerbejdżańskiego nie jest możliwe.

Warto przy tym wspomnieć o przypadku Krymu, *de facto* zaanektowanego niedawno przez Federację Rosyjską, która swoje działania usprawiedliwiała, odnosząc się właśnie do samostanowienia. Przypadku tego nie można jednak uznać za przejaw samostanowienia; jest to jedynie polityczne użycie tej koncepcji w celu usprawiedliwienia militarnej agresji i działań w oczywisty sposób sprzecznych z prawem międzynarodowym. Po pierwsze, samostanowienie nie zawsze równa się prawu do secesji, a jeśli tak jest, to wiąże się najczęściej z ryzykiem poważnego naruszenia praw lokalnej ludności, na co w przypadku Krymu nie ma żadnych dowodów. Ludność Krymu w dużym stopniu realizowała natomiast samostanowienie wewnętrzne dzięki posiadanej w ramach państwa ukraińskiego autonomii. Po drugie, nie doszło do swobodnego wyrażenia woli ludności Krymu, gdyż nie można za coś takiego uznać prze-

³⁹ *Report on Azerbaijan*, European Commission against Racism and Intolerance, <<http://ia601604.us.archive.org/10/items/2003EuropeanCommissionAgainstRacismAndIntoleranceReportOnAzerbaijan/2003Ecri.pdf>> [dostęp: 4.03.2015].

⁴⁰ W. Żbikowski, „Kawiorowa dyplomacja” Azerbejdżanu – czyli jak morderca wyszedł na wolność i został bohaterem narodowym, <<http://www.politykaglobalna.pl/2012/10/kawiorowa-dyplomacja-azerbejdżanu-czyli-jak-morderca-wyszedl-na-wolnosc-i-zostal-bohaterem-narodowym/>> [dostęp: 24.02.2015].

prowadzonego w warunkach wojennych referendum, odnośnie którego było wiele sygnałów o fałszerstwach⁴¹

Pozostałe przypadki to przede wszystkim sprawy Katalonii, Kraju Basków, Szkocji czy Quebecu. Są to regiony, których nie da się zakwalifikować do żadnej z poprzednich kategorii, zamieszkałe jednak przez ludność różniącą się od reszty społeczeństwa danego państwa, a których prawa nie są zagrożone dzięki odpowiedniemu przestrzeganiu praw człowieka w kraju macierzystym. W takiej sytuacji nie uznaje się istnienia generalnego prawa do samostanowienia zewnętrznego i secesji, aczkolwiek w znacznym stopniu realizują one samostanowienie wewnętrzne, posiadając sporą autonomię i kompetencje do decydowania o własnych sprawach. Co więcej, państwo macierzyste może umożliwić referendum na temat niepodległości, choć nie ma takiego obowiązku – tak uczyniła Kanada w sprawie Quebecu⁴² oraz Wielka Brytania w sprawie Szkocji⁴³. Postawę taką, choć wykracza ona poza prawne obowiązki, należy uznać za właściwą i godną naśladowania.

Uwagi końcowe

Zasada prawa do samostanowienia narodów jest jedną z ważniejszych zasad prawa międzynarodowego. Choć jest mało skonkretyzowana i stosuje się ją niekonsekwentnie, ukazuje ona zasadniczą zmianę w mentalności społeczności międzynarodowej i generalny brak zgody na rozstrzygnięcie losu poszczególnych tery-

⁴¹ P. Gregory, *Putin's „Human Rights Council” Accidentally Posts Real Crimean Election Results*, <http://www.forbes.com/sites/paulroderick_gregory/2014/05/05/putins-human-rights-council-accidentally-posts-real-crimean-election-results-only-15-voted-for-annexation/> [dostęp: 24.02.2015].

⁴² *Québec Referendum (1995)*, <<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/quebec-referendum-1995/>> [dostęp: 24.02.2015].

⁴³ *Scottish referendum: Scotland votes „No” to independence*, <<http://www.bbc.com/news/uk-scotland-29270441>> [dostęp: 24.02.2015].

torów wbrew woli ich mieszkańców. Początkowo koncepcja stanowienia miała charakter jedynie polityczno-filozoficzny, jednak po II wojnie światowej została włączona do porządku prawa międzynarodowego. Jej rozumienie ewoluowało z czasem i można zaryzykować stwierdzenie, że proces ten jeszcze się nie zakończył.

Prawo do samostanowienia jest najczęściej kojarzone z jego zewnętrznym aspektem i nieraz błędnie utożsamiane z prawem do secesji. Konkretyzacja zakresu jego obowiązywania jest problematyczna, gdyż źródła traktatowe określają to w sposób ogólny i pozostawiający znaczne pole do interpretacji. Mimo to w doktrynie prawa międzynarodowego powstał konsensus co do tego, że niewłaściwa jest jego skrajna interpretacja, zarówno ta przyznająca niczym nieograniczone prawo do secesji, jak i ta zmniejszająca do minimum korzyści z niego płynące.

Praktyczne znaczenie zasady samostanowienia polega w dużej mierze na utrwaleniu w świadomości społeczności międzynarodowej prawa do decydowania o własnych sprawach przez określone grupy ludności, co wiąże się z rozwojem międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka. Praktyka dotycząca zewnętrznego aspektu prawa do samostanowienia jest jednak nieraz niekonsekwentna, co umniejsza jej rolę – w procesie tworzenia się nowych państwowości istniejące państwa określają najczęściej swoje postępowanie na podstawie własnych interesów politycznych, a analizy prawne służą jedynie wzmocnieniu i tak z góry określonej pozycji.

Przyszły rozwój prawa do samostanowienia jest trudny do określenia. W związku z zakończeniem procesu dekolonizacji nie jest ono przywoływane już tak często, jak w okresie zimnej wojny, choć istnieje wciąż wiele grup aspirujących do własnej państwowości (bądź też większej autonomii). Pomimo braku w chwili obecnej takiego obowiązku prawnego za godną naśladowania należy uznać postawę Kanady i Wielkiej Brytanii, które w obliczu dążeń niepodległościowych w Quebecu i Szkocji zezwoliły na przeprowadzenie referendum na temat niepodległości, umożliwiając społeczeństwom je zamieszkującym zrealizować pełne prawo do samostanowienia.

Streszczenie

Artykuł omawia zasadę samostanowienia narodów funkcjonującą w prawie międzynarodowym od momentu uchwalenia Karty Narodów Zjednoczonych. Po przedstawieniu tła historycznego ukazano źródła funkcjonowania tej zasady oraz problematykę związaną z jej podmiotowym i przedmiotowym zakresem. Dokonano tego na podstawie analizy źródeł, praktyki oraz poglądów doktryny. Podjęto też kwestię realizacji prawa do samostanowienia jako jednego z możliwych kryteriów państwowości. W końcowej części szeroko opisano stan praktyki międzynarodowej w odniesieniu do samostanowienia, przedstawiając rozmaite jej przykłady oraz dzieląc je na określone kategorie, co ułatwia wyciągnięcie wniosków o charakterze generalnym. Jednym z nich jest to, że choć prawo do samostanowienia narodów ma niewątpliwie charakter wiążącej zasady współczesnego prawa międzynarodowego, to stopień jej realizacji w praktyce zależy przede wszystkim od czynników o charakterze politycznym, a rzeczywisty wpływ stanu prawnego na praktykę międzynarodową jest mocno ograniczony.

Self-determination of peoples in international law

Summary

This paper describes the principle of self-determination of nations functioning in the international law since the moment of adopting the United Nations Charter. After a short reference to historic background, the sources of that principle and issues of its subjective and objective scope are presented. The author depicts the discussed matter on the basis of the analysis of sources, practice and doctrine. The question of exercising the right to self-determination as one of possible criteria of statehood is also analyzed. In the final part the author depicts a broadened analysis of international practice in the self-determination field, dividing various examples into several categories, which helps to draw general conclusions. The conclusion may be drawn up that despite the fact the self-determination of nations undoubtedly has the character of a universally binding principle of contemporary international law, its execution in practice relies mainly on political factors, and the actual impact of the legal status on the international practice is strictly limited.