

WYKŁAD V

**O państwach jako podmiotach
prawa międzynarodowego.**

**O uznaniu państwa oraz o
uznaniu rządu**

PODMIOTOWOŚĆ W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

1. Podmiot prawa międzynarodowego charakteryzuje się tym, że

(a) spoczywają na nim pewne zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego, których naruszenie pociąga za sobą odpowiedzialność międzynarodową;

(b) posiada pewne prawa na gruncie prawa międzynarodowego i może skutecznie domagać się od innych, by prawa te respektowali;

(c) posiada zdolność w zakresie nawiązywania stosunków prawnych z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. W szczególności posiada *ius legationis* (kompetencję do wysyłania i przyjmowania posłów) oraz *ius tractatum* (kompetencję do zawierania umów międzynarodowych).

2. Jak już wskazano w innym miejscu (np. wykład o prawie traktatów), można mówić o istnieniu ograniczonej podmiotowości prawnomiędzynarodowej także w przypadku podmiotów niepaństwowych (zob. np. szeroki krąg podmiotów, które zawierają traktaty). Nie ulega jednak wątpliwości, że głównymi podmiotami prawa międzynarodowego (i jednocześnie: najważniejszymi członkami społeczności międzynarodowej) są państwa.

KRYTERIA PAŃSTWOWOŚCI

1. Dość powszechnie przyjmuje się, że podstawowe parametry „państwa” jako podmiotu prawa międzynarodowego zostały wskazane w art. 1.1 Konwencji z Montevideo o prawach i obowiązkach państw (1933 rok). Z tego przepisu wynika, że każde państwo posiada: (a) stałą ludność, (b) określone terytorium, (c) rząd oraz (d) zdolność utrzymywania stosunków z innymi państwami. Wskazane warunki powinny występować łącznie.

2. Gdy chodzi o element „stałej ludności”, należy podkreślić, że (i) jej liczba nie ma znaczenia oraz (ii) Część ludności może migrować, powinien jednak istnieć trwały składnik populacji stale obecny na danym terytorium.

[Report of the Special Committee with Regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial and People \(General Assembly, Official Records Sixty-First Session Supplement No. 23, A/61/23, 2006\)](#)

Komitet ONZ analizujący zagadnienia związane z wykonywaniem prawa do samostanowienia (m. in. w drodze utworzenia własnego państwa) przez niektóre terytoria zależne („Anguilla, Bermuda, the British Virgin Islands, the Cayman Islands, Guam, Montserrat, Pitcairn, Saint Helena, the Turks and Caicos Islands, and the United States Virgin Islands”) stwierdził, że “będzie się przyglądał szczegółowym problemom wskazanych wyżej terytoriów [...] nie zważając na ich rozmiar, położenie geograficzne, liczebność ludności oraz zasoby naturalne”.

3.1 Każde państwo musi mieć określone terytorium. Terytorium obejmuje: obszar lądowy, wody wewnętrzne, morze terytorialne (na ten temat zob. wykład o prawie morza) oraz przestrzeń powietrzną ponad terytorium lądowym i morskim.

3.2 Należy wskazać, że:

(a) terytorium lądowe państwa nie może być tworem w całości sztucznym.

[Re Duchy of Sealand \(orzeczenie niemieckiego German Bundesverwaltungsgericht \[Federalnego Trybunału Administracyjnego\] w sprawie Sealandii, 1978, 80 ILR 683\)](#)

Minister Spraw Zagranicznych [Księstwa Sealandii \(Duchy of Sealand\)](#) zwrócił się do sądu niemieckiego z wnioskiem o stwierdzenie, że w związku z nabyciem obywatelstwa Sealandii utracił on obywatelstwo niemieckie. Trybunał uznał wniosek za bezzasadny wskazując m. in., że Sealandia nie jest państwem w rozumieniu prawa międzynarodowego ponieważ jej terytorium nie obejmuje powierzchni planety: „Sztuczna wyspa, choć połączona z powierzchnią Ziemi, nie spełnia tego warunku”.

Na marginesie należy dodać, że prawo międzynarodowe nie zabrania państwom – co do zasady – powiększania swojego terytorium w sposób sztuczny (np. [Palm Islands](#) w Zjednoczonych Emiratach Arabskich). Sztuczne wyspy nie mają jednak własnego morza terytorialnego, ani nie wpływają na kształt morza terytorialnego państwa nadbrzeżnego.

(b) rozmiar terytorium nie ma znaczenia;

(c) ten warunek może spełniać także podmiot, którego granice nie są ostatecznie ustalone (np. Izrael po ogłoszeniu deklaracji niepodległości).

Deutsche Continental Gas-Gesellschaft v. Polish State (Orzeczenie Polsko-Niemieckiego Trybunału Arbitrażowego 1929–30)

„Aby stwierdzić, że państwo istnieje i może być uznane jako takie [...] wystarczy, że [...] jego terytorium jest dostatecznie spójne (*has a sufficient consistency*), nawet jeżeli jego granice nie zostały precyzyjnie wytyczone”.

3.3 Otwartą (i kontrowersyjną) pozostaje kwestia kontynuacji bytu państwowego w przypadku utraty (na stałe) terytorium na skutek zmian klimatycznych i podniesienia się poziomu wód mórz i oceanów.

4.1 Każde państwo musi mieć rząd. Forma rządu nie ma znaczenia.

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (opinia doradcza w sprawie Sahary Zachodniej, 1975 rok)

„Zdaniem Sądu, nie istnieje żadna norma prawa międzynarodowego, która by wymagała od państwa respektowania określonej formy ustrojowej; potwierdza to zresztą zróżnicowanie dostrzegalne współcześnie wśród państw”.

4.2 Istotne jest natomiast, by istniała władza wykonująca funkcje rządowe (władza efektywna) i faktycznie zdolna do reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych. Spełnienie tego kryterium jest konieczne w przypadku powstania nowego państwa.

Natomiast w przypadku państwa już istniejącego, w praktyce przyjmuje się, że nie przestaje ono istnieć nawet w przypadku przedłużających się okresów braku efektywnej władzy związanych z rewolucjami, wojnami domowymi i kryzysami ekonomicznymi (problem tzw. *fragile states* albo *failing states*, takich, jak Sudan Południowy, czy Somalia).

Także okupacja całości terytorium danej jednostki nie oznacza *eo ipso*, że państwo przestało istnieć.

5.1 Państwem jest jedynie taka jednostka, która jest prawnie niezależna (jest suwerenna, niepodległa), tzn. może prowadzić swoje stosunki międzynarodowe w wybrany przez siebie sposób (np. zawierać traktaty, utrzymywać stosunki dyplomatyczne, przystępować do organizacji międzynarodowych) a żadne inne państwo nie ma mocy prawnej (w odróżnieniu od zdolności faktycznej), by temu przeszkodzić. Zdolność taką nazywa się niepodległością lub suwerennością.

[Sprawa wyspy Las Palmas \(Miangas\), Stany Zjednoczone v. Holandia, Trybunał Arbitrażowy, 4.7.1928 r.](#)

„Suwerenność w relacji pomiędzy państwami oznacza niepodległość. Niepodległość odniesiona do części globu jest prawem wykonywania w jej obrębie, z wyłączeniem czynienia tego przez inne państwo [podkr. MW], funkcji państwowych. Rozwój organizmów państwowych na przestrzeni kilku ostatnich stuleci, jak i towarzyszący temu rozwój prawa międzynarodowego, ukształtował zasadę wyłącznej kompetencji państwa w odniesieniu do własnego terytorium w sposób, który czyni ją punktem wyjścia w rozwiązywaniu większości kwestii będących przedmiotem relacji międzynarodowych”.

5.2 Brak jest jednak precyzyjnego „testu” prawnego pozwalającego ocenić, czy warunek ten jest spełniony. Kryterium suwerenności (niepodległości) jest zatem niezwykle trudne do zobiektywizowania. Podajmy dwa przykłady:

Przykłady dotyczące ograniczania prawnej niezależności

a) W 1949 roku został zawarty traktat o przyjaźni między Bhutanem a Indiami, który w art. 2 stanowił, że: „Rząd indyjski zobowiązuje się nie ingerować w wewnętrzne sprawy Bhutanu. Ze swej strony Rząd Bhutanu wyraża zgodę na kierowanie się (*to be guided*) radą Rządu Indii w swych stosunkach zagranicznych”.

Czy Bhutan jest “prawnie niezależny”, a zatem, czy jest “państwem” w rozumieniu prawa międzynarodowego? Współcześnie nie ma wątpliwości, że wynikające z art. 2

powołanego układu ograniczenie niezależności Bhutanu jest na tyle niewielkie, że nie można kwestionować, że jest on państwem.

(Traktat z 1949 roku już nie obowiązuje. Zastąpiony został układem o przyjaźni z 2007 roku).

b) W latach siedemdziesiątych XX w. Północne Mariany (wsypy leżące na Pacyfiku) zawarły ze Stanami Zjednoczonymi: *Covenant to Establish a Commonwealth of the Northern Mariana Islands in Political Union with the United States of America*. Zgodnie z jego postanowieniami:

- [Północne Mariany są terytorium samorządnym, ale pozostającym w unii politycznej ze Stanami Zjednoczonymi oraz pod suwerennością Stanów Zjednoczonych] *The Northern Mariana Islands [...] will become a self-governing commonwealth [...], in political union with and under the sovereignty of the United States of America.*

- [Stany Zjednoczone ponoszą całkowitą odpowiedzialność za sprawy związane ze stosunkami zagranicznymi oraz za sprawy obrony Północnych Marianów] *The United States will have complete responsibility for and authority with respect to matters relating to foreign affairs and defense affecting the Northern Mariana Islands.*

- [Konstytucja Północnych Marianów zostanie przedłożona do zatwierdzenia rządowi Stanów Zjednoczonych, który przeanalizuje ją pod kątem zgodności m. in. z odpowiednimi przepisami prawa Stanów Zjednoczonych] *The Constitution [of the Northern Mariana Islands] will be submitted to the Government of the United States for approval on the basis of its consistency with this Covenant and those provisions of the Constitution, treaties and laws of the United States to be applicable to the Northern Mariana Islands”.*

W tym przypadku oczywiste wydaje się, że Północne Mariany pozostają terytorium ściśle, z prawnego punktu widzenia, zależnym od USA. Nie można zatem traktować ich jako odrębnego państwa w rozumieniu prawa międzynarodowego.

5.3 Omawianego tu warunku nie spełniają/nie spełniały: (a) terytoria zależne (lista terytoriów zależnych zob. niżej); (b) dominia i kondominia; (c) protektoraty oraz (d) tzw. wolne miasta.

6. Wskazane wyżej kryteria są powszechnie traktowane jako podstawowe w dyskusji o tym, co nazywamy „państwem”. Niekiedy jednak podnosi się, że współcześnie wykształciły się dodatkowe warunki, które muszą być spełnione, by państwo powstało jako podmiot prawa międzynarodowego. W tym kontekście zwykle powoływana jest opinia tzw. Komisji Badintera nt. rozpadu byłej Jugosławii.

Opinia Komisji Badintera

Komisję utworzyła w 1991 roku Wspólnota Europejska (WE). Celem Komisji miało być doradzanie Wspólnocie w kwestiach prawnych związanych z rozpadem byłej Jugosławii.

W grudniu 1991 roku WE opublikowała deklarację (niewiążący dokument) zawierający wskazówki nt. uznawania nowych państw w Europie Środkowej i Wschodniej. Wśród wskazówek znalazło się wskazanie, że nowe państwa europejskie powinny m. in. (a) respektować Kartę Narodów Zjednoczonych; (b) przestrzegać zasad praworządności, demokracji oraz poszanowania dla praw człowieka; (c) gwarantować prawa mniejszości etnicznych; (d) szanować zasadę *uti possidetis*.

W oparciu o ww. wytyczne, Komisja Badintera wydała m. in. opinię z zaleceniem nieuznawania Chorwacji z uwagi na to, że jej konstytucja nie gwarantowała praw mniejszości etnicznych.

O POWSTAWANIU PAŃSTW ORAZ O UZNANIU (PAŃSTWA I RZĄDU)

1. Współcześnie, państwa powstają w wyniku następujących procesów:

(a) rozpadu (państwo A rozpada się na państwo B i państwo C. W wyniku rozpadu, państwo A przestaje istnieć, powstają zaś dwa nowe państwa. Np. Czechosłowacja → Czechy i Słowacja);

(b) inkorporacji (państwo A zostaje przyłączone do państwa B. W wyniku rozpadu, państwo A przestaje istnieć, natomiast państwo B istnieje w dalszym ciągu. Np. RFN + NRD = RFN);

(c) zjednoczenia (państwo A i państwo B tworzą państwo C. W wyniku zjednoczenia państwa A oraz B przestają istnieć, natomiast w ich miejsce tworzy się nowe państwo C. Np. Tanganika + Zanzibar = Tanzania);

(d) secesji (na części terytorium oddzielonej od państwa A powstaje nowe państwo B (np. secesja Sudanu Południowego));

(e) wykonywania prawa do samostanowienia przez ludy i narody kolonialne.

2. O tym, czy wszystkie powyższe kryteria są w danym przypadku spełnione, decyduje każde państwo albo organizacja międzynarodowa z osobna, deklarując uznanie danego podmiotu za państwo.

3. Nie ma obowiązku uznania za państwo.

4. Uznanie za państwo nie jest zatem dodatkowym kryterium państwowości (deklaratywna teoria uznania za państwo). Taki pogląd jest obecnie poglądem dominującym.

Niekiedy jednak wskazuje się, że uznanie za państwo jest warunkiem *sine qua non* bytu państwowego (teoria konstytutywna uznania). Pogląd ten ma jednak obecnie charakter uboczny.

5. Fakt nieuznawania za państwo w zasadzie wyklucza współpracę międzyrządową i dyplomatyczną. Jednostka powszechnie nieuznawana za państwo:

- nie zawiera z nikim traktatów,
 - nie utrzymuje z nikim stosunków dyplomatycznych,
 - nie jest członkiem organizacji międzynarodowych,
 - jego akty władcze (np. treść prawa krajowego, wyroki sądowe, decyzje administracyjne, dokumenty itd.) nie powinny być honorowane przez inne państwa.
- Jednakże, to ostatnie stwierdzenie oznacza (i ile jest rozumiane *stricte*), że osoby fizyczne i prawne na terytoriach państw powszechnie nieuznawanych znajdują się w trudnej sytuacji prawnej. Np. osoby prawne ustanowione na podstawie prawa krajowego państwa nieuznawanego nie mogłyby pozywać przed sądami państwa nieuznającego. Dlatego zatem, w praktyce niekiedy odstępuje się od tej zasady. Np.

Emin v. Yeldag (Attorney-General and Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs intervening) [2002 rok, orzeczenie sądu angielskiego]

Przedmiotem sporu pozostawało, czy wyrok rozwodowy wydany przez sąd Tureckiej Republiki Cypru Północnego (państwa nieuznawanego przez Zjednoczone Królestwo)

jest ważny w sprawie rozpatrywanej przez sąd angielski. Sąd wyjątkowo uznał skuteczność wskazanego orzeczenia sądu TRCP.

6. Deklaracja w przedmiocie uznania państwa ma charakter:

(a) polityczny, tzn. akt uznania za państwo nie rodzi w zasadzie żadnych praw ani obowiązków między zainteresowanymi poza tym, że uznający nie może (co do zasady) kwestionować państwowości uznanego wcześniej podmiotu;

(b) nieobowiązkowy, tzn. w żadnym przypadku nie ma obowiązku uznania.

7. Prawo międzynarodowe ogranicza natomiast dopuszczalność uznania o tyle, że:

(a) zakazuje uznawania sytuacji nielegalnych (z bezprawia nie może bowiem wynikać uprawnienie: *ex iniuria ius non oritur*), np. zakazuje uznania państwa utworzonego w wyniku zbrojnej agresji lub państwa, którego nowy rząd wprowadza w życie politykę segregacji rasowej;

(b) zakazuje uznania przedwczesnego, tzn. takiego uznania, które w kontekście szczególnego sposobu powstania nowego państwa (np. secesja, wojna domowa) może być uznane za bezprawne wtrącanie się w wewnętrzne sprawy innego państwa.

8.1 Problemy prawne związane z legalnością powstawania nowego państwa dotyczą zazwyczaj przypadków, w których może dochodzić do kolizji między prawem do samostanowienia ludów (narodów) a zasadą suwerenności terytorialnej oraz zasadą *uti possidetis*.

8.2 W tym miejscu, wyjaśnienia wymaga prawo ludów (narodów) do samostanowienia.

8.3 Dla potrzeb dalszych rozważań przyjmijmy, że ludem (narodem) jest grupa, której członków (dzielących poczucie wspólnego losu) można opisać za pomocą wspólnych cech etnicznych, językowych, historycznych i kulturowych.

8.4 W pewnym przybliżeniu treść tego prawa opisuje rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 2625 z dnia 24 października 1970 roku (tzw. [Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych](#)). Stanowi ona, że „Zgodnie z zasadą

równouprawnienia i samostanowienia ludów, wyrażoną w Karcie Narodów Zjednoczonych, wszystkie ludy mają prawo:

- swobodnie określać, bez zewnętrznej ingerencji, ich status polityczny i
- dążyć do swego gospodarczego, społecznego i kulturalnego rozwoju, zaś każde państwo ma obowiązek szanować to prawo zgodnie z postanowieniami Karty”.

8.5 W takim rozumieniu, prawo do samostanowienia narodów nie obejmuje uprawnień do utworzenia własnego państwa z części terytorium państwa już istniejącego (a zatem, z prawa do samostanowienia nie wynika prawo do secesji). Nad prawem do secesji przeważa zasada integralności terytorialnej państw. Tak zatem np. prawo do samostanowienia mniejszości narodowych oraz etnicznych (np. mniejszości narodowej białoruskiej czy mniejszości etnicznej tatarskiej w Polsce) realizuje się zasadniczo w toku uczestniczenia w rządzeniu państwem w ramach przewidzianych przez jego ustrój (branie udziału w wyborach powszechnych i samorządowych, rozwój własnej kultury, posługiwanie się własnym językiem itd.)

8.6 Od lat 60-tych XX w. wieku przyjmowano jednak, że prawo do samostanowienia obejmuje (wyjątkowo) prawo do secesji w przypadku ludów zamieszkujących niektóre terytoria zamorskie (*overseas territories*) typu kolonialnego, a zatem takie, które:

- są oddzielone geograficznie od państwa nimi administrującego. Nie są przy tym rządzone jako część terytorium metropolii (inaczej niż np. Martynika, czy Gujana Francuska, które są zamorskimi departamentami Francji), oraz
- są odrębne etnicznie lub kulturowo od państwa nimi administrującego, oraz
- ich mieszkańcy nie mogli wypowiedzieć się swobodnie w przedmiocie utworzenia własnego państwa lub równoprawnego stowarzyszenia się z państwem administrującym jako autonomiczna prowincja.

Lista terytoriów zależnych

- Samoa Amerykańskie (państwo administrujące: USA),
- Anguilla (Wielka Brytania),
- Bermudy (Wielka Brytania),
- Brytyjskie Wyspy Dziewicze (Wielka Brytania),
- Kajmany (Wielka Brytania),

- Falklandy (Wielka Brytania),
- Gibraltar (Wielka Brytania),
- Guam (USA),
- Montserrat (Wielka Brytania),
- Nowa Kaledonia (Francja),
- Pitcairn (Wielka Brytania),
- Wyspa Św. Heleny (Wielka Brytania),
- Tokelau (Nowa Zelandia),
- Turks i Caicos (Wielka Brytania),
- Amerykańskie Wyspy Dziewicze (Stany Zjednoczone),
- Sahara Zachodnia.

Zwyczajowy charakter prawa do samostanowienia potwierdził MTS w [opinii doradczej w sprawie prawnych konsekwencji oddzielenia archipelagu Czagos od Mautitiusa \(2019 rok\)](#).

8.7 Problem prawa do secesji poza kontekstem kolonialnym pojawił się natomiast w tle rozważań Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w innej sprawie.

Opinia doradcza w sprawie zgodności z prawem międzynarodowym jednostronnej deklaracji niepodległości Kosowa (2010 rok)

W opinii MTS stwierdził, że można wskazać w praktyce międzynarodowej pewne przypadki, w których Rada Bezpieczeństwa ONZ potępiła jednostronne ogłaszanie niepodległości przez ludy i narody inne, niż pozostające pod władzą kolonialną (rok 1965 i proklamowanie niepodległości przez Rodezję Południową, rok 1983 i proklamowanie niepodległości przez Cypr Północny, rok 1992 i proklamowanie niepodległości Republiki Srpskiej). Jednakże potępienie przez RB ONZ tych deklaracji niepodległości jako niezgodnych z prawem międzynarodowym nie było związane z deklaracjami, jako takimi, lecz odnosiło się do kontekstu (okoliczności) ich proklamowania. Wskazane deklaracje niepodległości były bowiem związane bądź z niedozwolonym użyciem siły zbrojnej, bądź też z innymi naruszeniami peremptoryjnych norm prawa międzynarodowego.

MTS stwierdził w konkluzji, że prawo międzynarodowe nie zawiera ogólnego zakazu proklamowania deklaracji niepodległości. W szczególnym przypadku deklaracji niepodległości Kosowa z 2008 roku MTS nie dopatrył się naruszenia prawa międzynarodowego. Trybunał Haski nie odniósł się natomiast bezpośrednio do problemu zgodności z prawem międzynarodowym secesji terytorium zamieszkiwanego przez odrębny lud.

9. Od uznania za państwo należy odróżnić uznanie rządu.

9.1 Uznanie rządu oznacza, że uznający traktuje uznawany rząd za władny do reprezentowania danego państwa w stosunkach dwustronnych.

9.2 Problem uznania rządu pojawia się jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, np. w przypadku niekonstytucyjnej zmiany rządu w państwie. Potrzeba uznania nie zachodzi w przypadku zmiany rządu, do której dochodzi w ramach normalnego działania mechanizmów ustrojowych zgodnie z obowiązującym prawem krajowym.

9.3 Powszechnie przyjmuje się, że podstawowym kryterium brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o uznaniu/odmowie uznania rządu jest efektywność nowego rządu.

Ponadto, w praktyce państwa podejmując polityczną decyzję o uznaniu albo braku uznania kierują się innymi jeszcze względami. W szczególności, sposobem dojścia do władzy nowego rządu. W wielu przypadkach, odmawia się uznania rządów, które doszły do władzy w wyniku rewolucji lub oczywistego naruszenia porządku konstytucyjnego. Np., w latach 1907-1923 niektóre państwa Ameryki Łacińskiej przyjęły w stosunkach wzajemnych tzw. doktrynę Tobarą. Sprowadzała się ona do niedopuszczalności uznawania rządów, które doszły do władzy w drodze rewolucyjnej o ile ich mandat nie został potwierdzony przez przedstawicieli narodu wybranych w demokratycznych wyborach. Należy jednak zauważyć, że minister spraw zagranicznych Meksyku zaproponował w 1930 roku inną zasadę (doktryna Estrady). Wskazywała ona na konieczność oderwania uznania rządu od legalności jego dojścia do władzy w świetle prawa krajowego.

9.4 Z punktu widzenia prawa międzynarodowego, niedozwolone jest: (a) uznanie przedwczesne oraz (b) uznanie sytuacji nielegalnej z punktu widzenia prawa międzynarodowego.