

Jerzy Kranz

"Suwerenność państwa.
Rekonstrukcja i znaczenie idei w
prawie międzynarodowym", Roman
Kwiecień, Kraków 2004 : [recenzja]

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/1/2, 329-334

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ROMAN KWIECIEŃ, *SUWERENNOŚĆ PAŃSTWA. REKONSTRUKCJA I ZNACZENIE IDEI W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM*, WYD. ZAKAMYCZE, KRAKÓW 2004, SS. 205

Ożywiła się ostatnio debata o suwerenności, w Polsce zwłaszcza w kontekście straszenia jej utratą. Jak to często bywa, przypisuje się pewnym pojęciom znaczenie wartościujące i żongluje nimi dla różnych, głównie politycznych celów. Z tego między innymi względu lekturę książki R. Kwiecia należy gorąco polecić nie tylko prawnikom.

Książka ta jest również na czasie, bowiem w ostatnich dziesięcioleciach mamy do czynienia z ewolucją roli państwa i prawa międzynarodowego, co nie pozostaje bez wpływu na rozumienie pojęcia suwerenności. Wystarczy przypomnieć w tym kontekście powstanie i działalność Wspólnoty Europejskiej, rozwój międzynarodoprawnej ochrony praw człowieka, ograniczenia immunitetu państwa i immunitetu głowy państwa, ekstraterytorialne skutki ustawodawstwa niektórych państw, pewne aspekty użycia siły (tzw. interwencja humanitarna, międzynarodowy zarząd terytorium pod egidą niektórych organizacji międzynarodowych), zagadnienie tzw. upadłych lub upadających państw, a wreszcie problem jurysdykcji uniwersalnej oraz powołanie do życia międzynarodowych sądów karnych o obowiązkowej lub subsydiarnej jurysdykcji.

R. Kwiecień nie straszy na szczęście utratą suwerenności, lecz próbuje ukazać to pojęcie w różnych epokach i w ścisłym związku z prawem międzynarodowym. Oczywiście są pewne zmiany, oczywiście też różnorodność opinii doktrynalnych, słusznie jednak autor twierdzi, że „suwerenność państwa ma stałą naturę, jednak różne jej strony i funkcje ukazują się w miarę rozwoju prawa międzynarodowego wyznaczonego przez zmianę świadomości prawnej jego podmiotów” (s. 13). Podkreśla on też trafnie współczesną komplementarność suwerenności państwa i prawa międzynarodowego.

Praca składa się z dwu podstawowych części. W pierwszej z nich, historycznej, autor przedstawia ewolucję pojęcia suwerenności oraz jej

relacje z prawem międzynarodowym. Część druga dotyczy współczesności. Mamy do czynienia z pracą przejrzystą zbudowaną, logicznym wywodem, dobrze uzasadnionymi tezami, a także – mimo stopnia trudności samego tematu – napisaną zrozumiałym językiem. Uwzględniona została też podstawowa, wielojęzyczna literatura.

Celem autora jest przede wszystkim próba wyłuskania poznawczej istoty samego pojęcia, w opozycji do znaczenia wartościującego, prowadzącego w gruncie rzeczy do manipulacji i nieporozumień (s. 11–12). Z podejściem takim wypada się w pełni zgodzić.

W analizie historycznej zasługują na uwagę następujące tezy autora:

- suwerenność łączono początkowo z władzą najwyższą panującego (monarchy), a nie z istotą państwa i prawem międzynarodowym,
- pokój westfalski (1648) umacnia niezależność państw i panujących, w tym ich równość prawną, a jednocześnie ich swobodę działania; w konsekwencji suwerenności władcy przypisuje się charakter prawie absolutny,
- suwerenności państwa nie łączy się zasadniczo z jej międzynarodowoprawną ochroną (zwłaszcza użycie siły zbrojnej nie jest zakazane przez powszechne prawo międzynarodowe);
- Kongres Wiedeński (1815) legalizuje hegemonalną pozycję niektórych mocarstw. Równiejsi wśród równych przejmują główną odpowiedzialność za bezpieczeństwo Europy (Koncert europejski), jednak za cenę faktycznego ograniczenia swobody państw co do wyboru formy rządu (przypomina się *l'ordre regne a Varsovie*),
- dopiero w XX w. (Pakt Ligi Narodów, Pakt Brianda-Kellogga, Karta Narodów Zjednoczonych) rozwija się i umacnia ochrona suwerenności państwa przez normy prawa międzynarodowego, zwłaszcza w wyniku ustanowienia zakazu użycia siły zbrojnej oraz powojennej międzynarodowoprawnej zasady równej suwerenności wszystkich państw (s. 94).

Zdaniem autora: „W epoce braku norm chroniących byt prawny państwa suwerenność utożsamiana była z faktyczną możliwością postępowania państwa zgodnie z jego *raison d'Etat*. W tym sensie suwerenność można określić jako czynnik anarchizujący ówczesne stosunki międzynarodowe. We współczesnym prawie międzynarodowym suwerenność spełnia natomiast rolę biegunowo odmienną, gdyż można ją traktować jako czynnik cywilizujący stosunki wzajemne państw” (s. 57).

Z tezą należy się ogólnie zgodzić, łagodząc ją niekiedy i dostrzegając jej nowy kontekst, polegający nie tylko na ograniczeniu swobody państw w ich relacjach zewnętrznych, lecz również na ograniczaniu wewnętrznych kompetencji państwa w wyniku ewolucji prawa mię-

dzynarodowego, co wynika m.in. z konieczność współpracy międzynarodowej oraz rozwoju międzynarodowoprawnie chronionych wartości (np. prawa człowieka, środowisko naturalne). Znaczącym dziś fenomenem jest zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (a zatem i suwerenności innych państw) przez konflikty wewnętrzne w państwach lub upadek władzy państwowej (tzw. *failing states*).

Autor przedstawia szeroko i ciekawie relację między państwem a prawem międzynarodowym w doktrynie prawnej (konstrukcje woluntarystyczne i obiektywistyczne). Wnioski płynące z tego rozdziału są następujące:

- pojęcie suwerenności państwa wiąże się ściślej z prawem międzynarodowym dopiero wówczas, gdy kształtować się zaczyna rozwinięty i autonomiczny system tego prawa,
- rozumienie suwerenności wiąże się nierozłącznie z pojmowaniem prawa międzynarodowego, przy czym marginalizowanie tego prawa owocuje eksponowaniem roli suwerenności jako klucza tłumaczącego naturę relacji międzynarodowych (prowadząc niekiedy do arbitralności państwa i negacji prawa międzynarodowego).

Nie bez racji autor konkluduje: „[P]ojęcia suwerenności i prawa międzynarodowego wyrastają z jednego pnia genetycznego: kres jednego z nich jest też końcem drugiego” (s. 88).

W części drugiej autor zajmuje się suwerennością w epoce współczesnej. Przypominając trudności definicyjne pojęcia suwerenności, autor zmierza do jej bliższego określenia: „Mamy tu więc tezę – władza najwyższa w państwie i antytezę – brak takiej władzy w stosunkach międzynarodowych. Ta opozycja konstytuuje tożsamość pojęcia suwerenności państwa w prawie międzynarodowym” (s. 93). Autor podkreśla trafnie, iż suwerenność to „nie tylko określenie negatywne wskazujące na brak podporządkowania innym podmiotom”, lecz również „zdolność państwa do podejmowania działań prawnych, w ramach których państwo wypełnia swoje funkcje” (s. 95). Zdaniem autora, suwerenność nie jest jednak normą prawną, a jej naruszenie postrzegać należy przez pryzmat chroniących ją norm prawa międzynarodowego (s. 146).

Przydałoby się może w tym kontekście uwypuklić dwa różne oblicza suwerenności: międzynarodowoprawne (suwerenność państwa) dotyczące statusu państwa wśród innych podmiotów i relacji między państwem a prawem międzynarodowym oraz pojęcie konstytucyjnoprawne (suwerenność narodu – *souveraineté nationale*) związane z kompetencjami państwa i relacją władzy państwowej z suwerenem (w dzisiejszych czasach głównie problem demokratycznej legitymacji). Te dwa aspekty są zresztą ze sobą powiązane i trudno zrozumieć perspektywę międzynarodowoprawną bez uwzględnienia aspektu konstytucyjnoprawnego.

W dalszym ciągu autor słusznie przypomina, iż suwerenność państwa jest pojęciem niepodzielnym (s. 119–126) oraz że nie jest ona równoznaczna z sumą (wyłącznych) kompetencji państwa (s. 100). Przypomina on zresztą w podrozdziale dotyczącym pojęcia tzw. sfery zastrzeżonej państw (*domaine réservé*), iż zasięg tej sfery zależy od zakresu międzynarodowoprawnych obowiązków państwa.

Wychodząc z trafnego rozróżnienia między ograniczeniami kompetencji państwa (zgodnymi z prawem międzynarodowym) a naruszeniami suwerenności państwa (niezgodnymi z tym prawem) autor dopuszcza mimo to pojęcie ograniczenia suwerenności państwa, dokonujące się wbrew jego woli lub za jego zgodą. W pierwszym przypadku chodzi o niektóre traktaty lub sankcje międzynarodowe, w drugim o kwestie kapitulacji, protektoratów lub mini-państw (s. 129–137). Nie wchodząc w szczegóły, mam wątpliwości, czy pogląd ten jest trafny. Wypadłoby w tym kontekście zastanowić się, czy traktaty pokoju ograniczają suwerenność państw albo czy wiążąca prawnie rezolucja 687 Rady Bezpieczeństwa ONZ ograniczała suwerenność Iraku i co by to miało znaczyć?

Autor omawia także sytuacje, w których pojawia się podejrzenie o naruszenie lub ograniczenie suwerenności (Wspólnoty Europejskie, interwencja, interwencja humanitarna). Ta część pracy charakteryzuje się zróżnicowanym pogłębieniem wątków, co wynika zapewne ze stopnia komplikacji tych kwestii, z których każda mogłaby być przedmiotem osobnej monografii.

Co się tyczy Wspólnoty Europejskiej, podkreśla on słusznie, iż członkostwo w niej nie narusza suwerenności, bowiem państwa członkowskie zachowują tzw. kompetencję kompetencji. Uważa on też trafnie, iż pojęcie ponadnarodowości najlepiej oddaje nietypowość sytuacji wspólnotowej (s. 103–104, 125–126, 141–145). Wypada się z tym co do zasady zgodzić. Brakuje jednak szerszego rozwinięcia tych kwestii i pochylenia się nad specyfiką Wspólnoty.

Zdaniem autora, „suwerenność państwa wyraża się w posiadaniu autonomicznego porządku prawnego, tzn. porządku niewchodzącego w skład szerszego porządku prawnego”, a w konsekwencji państwo traci suwerenność w przypadku procesów prowadzących do „rozbicia tożsamości dotychczasowego porządku prawnego” (s. 97/98). Zauważmy, iż w przypadku Wspólnoty nie mamy do czynienia z rozbiciem porządku prawnego jednego państwa przez drugie, jednak pojawia się nieznana dotąd w takiej skali sytuacją przenikania i organicznego powiązania norm prawnych pochodzących z różnych źródeł, a organy wspólnotowe wykonują w państwie władzę publiczną w wyniku przekazania kompetencji oraz bezpośredniego obowiązywania stosowania prawa wspólnotowego. Jest to niewątpliwie zjawisko nowe, oparte

wprawdzie na traktacie i podyktowane swoistym przymusem obiektywnym, bez którego nie dałoby się osiągnąć celów wspólnotowych (zwłaszcza wspólnego, a potem jednolitego rynku). Wynika stąd, iż wobec rozwoju cywilizacyjnego i nowych współzależności, państwo poddaje swe kompetencje coraz dalej idącym ograniczeniom, aby móc utrzymać skuteczność wykonywania swych funkcji (suwerenność). Hasło: wczoraj Moskwa, dziś Bruksela jawi się w tym kontekście jako nieuprawnione uproszczenie (podobnie zresztą jak: Nicea albo śmierć).

Rozważania autora dotyczące interwencji (jako naruszenia suwerenności) są nazbyt skrócone, w przeciwieństwie do rozważań poświęconych interwencji humanitarnej. Zgodzić się można z autorem, iż interwencja humanitarna nie opiera się jak dotąd na przyzwalającej normie prawa międzynarodowego i że może prowadzić do nadużyć (s. 157–158). Są jednak bez wątpienia przypadki jej uzasadnionego stosowania, tolerowane przez społeczność międzynarodową, istnieje bowiem coraz wyraźniejsza świadomość, że skoncentrowanie się na ochronie suwerenności państwa odbywać się może kosztem naruszania podstawowych norm i wartości prawa międzynarodowego.

Niezależnie od częstego paraliżu decyzyjnego Rady Bezpieczeństwa NZ mamy do czynienia z trudno rozwiązywalnym konfliktem między dwiema fundamentalnymi normami prawa narodów, np. zakazem użycia siły zbrojnej oraz zakazem zbrodni wojennych i zbrodni przeciw ludzkości. Wykorzystują ten dylemat dyktatorzy, sprytnie rozgrywający wielkie mocarstwa w Radzie Bezpieczeństwa. Trudności te postrzegać też należy w perspektywie historycznej: jeszcze sto lat temu nie zaprzętało sobie głowy rzeziami w obcych krajach. Mamy więc do czynienia z nowym postrzeganiem suwerenności, przy czym nie wykrystalizowały się jeszcze odpowiednie normy.

W ostatnim rozdziale części drugiej autor interesująco przedstawia kwestię suwerenności w kontekście uzasadnień i podstaw praw międzynarodowego (doktryny woluntarystyczne i pozytywistyczne). Jego zdaniem, „żaden system prawa pozytywnego nie jest w stanie uzasadnić swej ważności *per se*. Prawo nie jest bytem samoistnym, lecz porządkiem normatywnym istniejącym dla ochrony wartości postrzeganych przez daną społeczność jako dobra wspólne” (s. 182). Nawiązując do Kanta autor podkreśla, iż rozwój prawa międzynarodowego wynika z narastającej świadomości państw, co do potrzeby objęcia regulacją międzynarodowoprawną coraz większej liczby spraw, a to ze względu na wspólnie wyznawane i akceptowane wartości; wola państw to jedyne przejaw tej świadomości i tych wartości (s. 185). Wskazuje on jednocześnie na pozorną w tej mierze opozycję suwerenności i prawa międzynarodowego (s. 186).

Ostatnie strony autor poświęca relacji między prawem międzynarodowym a prawem krajowym. W świetle ewolucji w ostatnich dwu stuleciach, a zwłaszcza po II wojnie światowej, trzeba się zgodzić z autorem, iż: „Współcześnie wzajemne uzupełnianie się prawa międzynarodowego i prawa krajowego jest na tyle silne, że dychotomiczne ich traktowanie zniekształca rzeczywistość prawną. Prawo wewnętrzne państw nasycone jest tak mocno normami prawa międzynarodowego, że naruszenie zobowiązań międzynarodowych wywołuje skutek nie tylko w postaci deliktów międzynarodowych, lecz również w postaci deliktów konstytucyjnych” (s. 187–188).

Wykazując wady i zalety podejścia monistycznego i dualistycznego jako pewnych schematów autor dochodzi do wniosku, iż rzeczywistość międzynarodowa czerpie z obu tych doktryn. Dualizm zawiera dziś bowiem z reguły przychylność norm konstytucyjnych, tworzonych w celu zapewnienia skuteczności norm międzynarodowopravných, natomiast monizm prowadzi do swoistej jednorodności podstaw prawnych porządku krajowego i międzynarodowego. „Jak uzasadnienie dla ważności państwa i jego prawa stanowi świadomość wspólnych wartości godnych ochrony podzielana przez pewną społeczność (...), tak fundament prawa międzynarodowego tworzy analogiczna świadomość jego podmiotów suwerennych”, nakierowana na ochronę suwerenności państw (s. 194).

Z tak zarysowanym poglądem wypada się zgodzić, dostrzegając jednak najnowsze zmiany w społeczności międzynarodowej i pojawiający się nacisk na prawo międzynarodowe. Chodzi tu zwłaszcza o tendencję skuteczniejszego uregulowania i ew. egzekwowania kwestii związanych nie tylko z relacjami zewnętrznymi państw, lecz również o widoczną ewolucję prawa międzynarodowego w kierunku ograniczenia kompetencji wewnętrznych państw. Autor słusznie zauważa, iż zdolność do określania przez państwo form, w jakich wykonuje ono swe funkcje nie wynika tylko z samookreślenia się państw, lecz również z prawa międzynarodowego (s. 196).

Konkludując mamy do czynienia z dojrzałą, bardzo ciekawą i dobrze napisaną pracą, wyróżniającą się w polskiej literaturze prawa międzynarodowego. Sądzę, iż powinna się ona znaleźć wśród pozycji kandydujących do nagrody im. Manfreda Lachsa.

*Jerzy Kranz **

* Dr hab. Jerzy Kranz – profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Katedra Prawa Europejskiego