

Jerzy Kranz*

**KILKA UWAG NA TLE KSIĄŻKI:
*PAŃSTWO A PRAWO MIĘDZYNARODOWE
JAKO SYSTEM PRAWA,*
ROMAN KWIECIEŃ (RED.), LUBLIN 2015**

Dorobek polskiej nauki prawa międzynarodowego został ostatnio wzbogacony o ważną i interesującą pozycję, jaką jest książka pod redakcją Romana Kwietnia, zawierająca artykuły grupy naukowców średniego pokolenia oraz redaktora naukowego. Mamy do czynienia z pozycją na bardzo dobrym, międzynarodowym poziomie, wpisującą się we współczesną ogólnoswiatową debatę. Szkoda tylko, że polskojęzyczna wersja nie ułatwia wprowadzenia tego dzieła do międzynarodowego obiegu.

W centrum uwagi autorów znajdują się, z jednej strony, pojęcie państwa i jego roli w tworzeniu i stosowaniu prawa międzynarodowego, z drugiej zaś kwestia systemowego charakteru tego prawa. Są to zagadnienia fundamentalne, chociaż niełatwe. Autorzy przedstawiają je w kontekście suwerenności państwa (R. Kwiecień) i jego uznania (P. Saganek), legalności użycia siły zbrojnej (M. Kowalski), roli sądów międzynarodowych (B. Krzan), kwestii immunitetu jurysdykcyjnego państwa (M. Kałduński), międzynarodowoprawnej odpowiedzialności (M. Balcerzak) oraz sankcji międzynarodowych (E. Lis). Rozdziały te cechuje dojrzałość i kompetencja merytoryczna. Nie znaczy to, iż nie można w tym kontekście sformułować kilku uwag krytycznych, nie wpływają one jednak na ocenę całości, a także na główne pytania postawione w omawianej książce.

Pytania te koncentrują się na istocie i funkcji państwa oraz na charakterze prawa międzynarodowego jako systemu. Kwestie te są istotne, ponieważ w doktrynie spotkać można tezy o współczesnym słabnięciu roli państwa w kontekście procesów globalizacyjnych, negatywnym wpływie suwerenności państwa na rozwój prawa międzynarodowego oraz o braku systemowego charakteru tego prawa, które w istocie rzeczy byłoby mniej lub bardziej przypadkowym zbiorem norm.

* Profesor w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Prawa UE Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, członek Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych.

Wypada się zgodzić z generalną konkluzją, że analizy przeprowadzone w poszczególnych rozdziałach książki „nie podważają (...) wiodącej pozycji państw w międzynarodowym porządku prawnym i (...) nie upatrują (...) w tej pozycji państw naturalnego czynnika skazującego prawo międzynarodowe na antysystemowość” (s. 429). Nie sposób też negować wniosku, że rola państw ma fundamentalne znaczenie nie tylko dla tworzenia prawa międzynarodowego, lecz również dla umocnienia jego cech systemowych. Konsensualizm, czyli zgoda państw, „bywa często gwarantem skuteczności przyjętych w społeczności międzynarodowej regulacji prawnych” (s. 429). Państwa pozostają „strażnikami autonomii walidacyjnej prawa międzynarodowego” (s. 434), a wyjaśnienie cech prawa międzynarodowego jako porządku (systemu) prawnego „pozostaje skazane na niepowodzenie bez uwzględnienia pozycji prawnej państw”, w tym zwłaszcza ich suwerenności (s. 434–435).

Suwerenność nie stawia prawa międzynarodowego pod znakiem zapytania ani też nie stanowi podstawy jego naruszania. Suwerenność państwa nie oznacza wolności od prawa, lecz wolność w ramach prawa. Innymi słowy sprzeczność między suwerennością państwa a prawem międzynarodowym jest pozorna. Nie ulega jednak wątpliwości, że państwa bywają niekiedy barierą postępu prawa międzynarodowego, ale też motorem jego rozwoju. Zmieniają się też z czasem funkcje i zadania państwa, zwłaszcza w kontekście aspektów globalizacyjnych oraz postępów cywilizacyjnych. Charakter prawny państwa nie podlega jednak tak radykalnym zmianom jak jego otoczenie. Wyraźna jest natomiast zmiana zakresu i możliwości działania państw. Możliwości te stają się bez wątpienia ograniczone czynnikami obiektywnymi, z drugiej jednak strony dostrzec można pewne możliwości państwa, z których korzysta ono w wyniku rozwoju prawa międzynarodowego i współpracy państw.

Tak generalnie i skrótowo wyrażone podsumowanie znajduje pogłębione uzasadnienie w poszczególnych rozdziałach książki. Są to rozdziały obszernie, kompetentnie napisane z uwzględnieniem literatury międzynarodowej oraz orzecznictwa sądów międzynarodowych. Gdyby sugerować pewne ulepszenia prezentowanego dzieła, można by się pokusić o postulat napisania dodatkowego rozdziału poświęconego charakterowi prawnemu, roli i funkcji państwa we współczesnym świecie. Kwestie te pojawiają się wprawdzie w książce, lecz wydają się rozproszone. Jest to o tyle istotne, że charakter prawny państwa jest elementem rozstrzygającym o specyfice systemu prawa międzynarodowego.

Kluczowe pozostaje pytanie, czy prawo międzynarodowe ma charakter systemowy. Redaktor i autorzy książki zmierzają wyraźnie do wykazania systemowego charakteru tego prawa. Zgodzić się należy z końcowym wnioskiem, że „ze względu na utrwaloną (...) pozycję państw cechy systemowe prawa międzynarodowego pozostają stabilne i przewidywalne. W tym sensie prawo międzynarodowe nie jest chaosem” (s. 436). Postrzegając problem w perspektywie historycznej, dostrzec można wyraźnie ewolucję prawa międzynarodowego od swoistego chaosu do mozolnie budowanej systemowości, „co świadczy o malejącym (...) rozdźwięku między *Sein* i *Sollen*” (s. 434). Autorzy kompetentnie udowadniają tę tezę w poszczególnych rozdziałach.

Aby jednak odpowiedzieć na pytanie, czy prawo międzynarodowe stanowi system, trzeba przede wszystkim zapytać, czym jest system i jaki jest jego charakter. Wprowadza w tę problematykę R. Kwiecień (s. 11–34, 47–105).

Na system składają się, jako przesłanki, fakty (czyli zdarzenia, na które podmioty prawne nie mają wpływu, a z którymi prawo łączy pewne skutki prawne) oraz działania prawne (zależne od woli podmiotu prawnego). Elementami treściowymi są natomiast normy prawne, instytucje prawne oraz pojęcia prawne. Klasyczne cechy systemu prawa to: hierarchia między normami, rozczłonkowanie systemu, jego dostateczna niesprzeczność oraz zupełność.

R. Kwiecień trafnie zauważa, iż czynnikiem spajającym w system „jego różnorodne normy, instytucje, stosunki i zdarzenia wydaje się być status prawny państwa. Mówiąc ściślej, czynnika takiego należy upatrywać w suwerenności jako głównej konsekwencji państwowości” (s. 14). Na tym tle widać jednak istotną różnicę między systemami prawa krajowego a systemem prawa międzynarodowego. Różnica ta wynika przede wszystkim z charakteru prawnego głównych podmiotów tego systemu, czyli państw i ich suwerenności.

Przyczyna nieporozumień wynika ze skłonności do sytuowania systemu prawa międzynarodowego w ramach klasycznej definicji systemu prawa, wywodzonej z systemów krajowych. Tymczasem nie są to i nie będą byty identyczne. Udowadniając systemowość prawa międzynarodowego, trzeba zatem każdorazowo i mocno podkreślać odrębny i specyficzny charakter tego systemu. W przeciwnym razie popadamy w niepotrzebne i mało owocne porównania z system prawnym w rozumieniu krajowym. Podobnie rzecz się ma z rzekomym deficytem demokracji w relacjach międzynarodowych, co z kolei wynika z porównań płaszczyzny międzynarodowej z demokracją w państwie.

Autorzy książki mają rzecz jasna świadomość różnic między systemem prawa krajowego a systemem prawa międzynarodowego. Różnice te przejawiają się zwłaszcza w braku hierarchii norm (źródeł) prawa międzynarodowego, zasadzie konsensualizmu w kwestii związania się normami tego prawa (w tym w obszarze jurysdykcji międzynarodowoprawnej), dopuszczalności różnych form samopomocy, immunitacie jurysdykcyjnym państwa czy też braku powszechnych mechanizmów przymusu. Innymi słowy nie istnieje w relacjach i w prawie międzynarodowym powszechny rząd, parlament lub wymiar sprawiedliwości (policja, prokuratura, sądy, komornik).

Ten w skrócie zarysowany stan rzeczy wynika ze specyfiki podmiotowości państwa, zwłaszcza zaś z jego suwerenności, która jednak wbrew pozorom nie polega na dowolności działania, lecz na wyznaczeniu granic tej swobody, co jest rezultatem niekwestionowanej podległości państw prawu międzynarodowemu, które same je tworzą, a jednocześnie są adresatami jego norm.

Autorzy książki trafnie zauważają, iż centralna (choć dziś nie wyłączna) rola państw jako suwerennych podmiotów i prawodawców międzynarodowych przyczynia się do rozwoju prawa międzynarodowego, które z jednej strony ogranicza swobodę państw, z drugiej jednak chroni pewien zakres tej swobody (suwerenność, zakaz interwencji w sprawy wewnętrzne). Nie ulega jednak wątpliwości, że charakter prawny państwa zapewnia skuteczność normom prawa międzynarodowego i prowadzi

do jego systemowego charakteru. Tyle tylko – i tu pojawia się pewien strukturalny niedosyt w odniesieniu do całej książki – że jest to specyficzny typ systemu prawa, co dotyczy zwłaszcza braku hierarchii jego norm oraz odrębności w zakresie zupełności kwalifikacyjnej i decyzyjnej (zob. s. 47–48). Nie unicestwia to systemowości prawa międzynarodowego, która jednak nie powinna być (nieco sztucznie) włączana w ramy klasycznej definicji systemu prawa.

O specyfice systemowego charakteru prawa międzynarodowego świadczy w znacznym stopniu praktyka państw, organizacji międzynarodowych oraz sądów międzynarodowych i krajowych, która zawiera uzasadnienia lub rozstrzygnięcia wynikające nie tylko z pojedynczych norm prawa międzynarodowego, lecz z zasad ogólnych prawa międzynarodowego oraz wartości wspólnych dla społeczności międzynarodowej¹.

Przy wszystkich słabościach prawa międzynarodowego i jego ograniczonym wpływie na postępowanie państw prawo to jest w ciągłym rozwoju i spełnia coraz istotniejszą rolę. Ważne jest nie tylko, ile razy państwa naruszają normy prawa międzynarodowego, ale również w ilu (licznych) przypadkach przestrzegają go. Prawo międzynarodowe spełnia funkcję cywilizującą stosunki międzynarodowe. Zauważmy też, iż konstytucje narodowe regulują niekiedy wprost relację między normami prawa krajowego i prawa międzynarodowego, przy czym taka regulacja opiera się na uznaniu systemowości obu tych obszarów.

Mimo przeważającej zasady konsensualizmu normy powszechnego prawa międzynarodowego mogą w wyjątkowych przypadkach obowiązywać państwo bez jego zgody albo pod przymusem, np. niektóre rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ albo traktaty pokoju. Wszystkie państwa muszą się też podporządkować nielicznym wprawdzie normom powszechnego prawa międzynarodowego. W nielicznych przypadkach zjawisko to dostrzegalne jest już w niektórych regionalnych organizacjach międzynarodowych (np. w Unii Europejskiej).

Istotnym elementem systemowości prawa międzynarodowego są skodyfikowane relatywnie niedawno reguły (drugiego rzędu) dotyczące międzynarodowoprawnej odpowiedzialności państw za czyny niedozwolone. Państwo może wprawdzie dowolnie zaciągać zobowiązania międzynarodowoprawne, nie może się od nich jednak dowolnie uwalniać bez międzynarodowoprawnej (a także politycznej) odpowiedzialności.

Współczesne prawo międzynarodowe nie ogranicza się tylko do fragmentarycznej (wycinkowej i kontraktualnej) regulacji, co było przez wieki regułą, lecz buduje rodzaj podstawy systemowej. Nowością jest dziś sytuacja, w której zaczęły się wykształcać oparte na pewnych wspólnych i uniwersalnych wartościach normy wiążące całą społeczność międzynarodową (normy *iuris cogentis* oraz normy *erga omnes*). W konsekwencji najważniejszym (ze względu na ich treść) dla społeczności międzynarodowej normom i wartościom przyznaje się szczególną rangę zasady

¹ A. Chayes, *The Cuban Missile Crisis: International Crises and The Role of Law*, New York 1974, s. 7: "international law may not be determinative in international affairs, but it is relevant and influences foreign policy 'first, as a constraint on action; second, as the basis of justification or legitimization for action; and third, as providing organizational structures, procedures, and forums' within which political decisions may be reached".

ustrojowej. Wyraża się w tym akceptacja dla stopniowej tzw. konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego.

W tym kontekście warto pamiętać o dopuszczalnych we współczesnym prawie międzynarodowym *collective countermeasures* (s. 396–413), czyli działaniach w ramach *actio popularis*. Istotnym fragmentem dyskusji jest też kwestia tzw. interwencji humanitarnej, czyli użycia siły poza przypadkami dozwolonymi wyraźnie w Karcie NZ (s. 186–194). Karta NZ musi być traktowana jako element elastyczny i żywy, a nie statyczny. Podobnie jak całe prawo międzynarodowe, posługuje się ona (częściej niż prawo krajowe) pojęciami prawnie nieostrymi, co może być wadą, ale też zaletą w kontekście elastyczności interpretacyjnej. Zwłaszcza przy braku szans na rewizję Karty NZ interpretacja ma często charakter prawotwórczy i przyczynia się do ewolucji normatywnej. R. Kwiecień zauważa trafnie, że „dopiero proces interpretacji danego przepisu w określonym kontekście pozwala na wskazanie jego miejsca w stosunku do innych przepisów, czyli pozwala na traktowanie zbioru przepisów (...) jako systemu” (s. 16).

Powyższe elementy wskazują bez wątpienia na zmianę struktury i funkcji współczesnego prawa międzynarodowego oraz jego systemowy charakter.

Biorąc pod uwagę wspomniane elementy, dostrzec można w omawianej książce pewien niedosyt. Wydaje się, że można by temu zaradzić przez wyodrębnienie (np. w formie dodatkowego rozdziału) bardziej skoncentrowanych uwag dotyczących specyfiki systemu prawa międzynarodowego, tendencji konstytucjonalizacyjnych (traktowanych jednak z pewną dozą ostrożności), a także problemu wyjątkowych sytuacji związania państwa prawem międzynarodowym bez jego zgody.

Konkludując, mamy do czynienia z pozycją o bardzo wysokim poziomie merytorycznym, zwłaszcza w kontekście zagadnień teorii i filozofii prawa międzynarodowego. Zawdzięczamy to przede wszystkim redaktorowi książki, który poza wkładem własnym zadbał o kompetentny zespół autorów. Książka ta z powodzeniem konkuruje z pozycjami międzynarodowej doktryny prawa międzynarodowego.