ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS
FOLIA IURIDICA 43, 1989

Tomasz Sikirycki

KOMPETENCJA WEWNĘTRZNA PAŃSTWA NA TLE WYBRANYCH PRZEPISÓW *KARTY NARODÓW ZJEDNOCZONYCH*

WSTĘP

Współczesne stosunki międzynarodowe cechuje coraz silniej zaznaczająca się konfrontacja dwóch przeciwstawnych tendencji. Pierwsza polega na silnym akcentowaniu suwerenności państw i prowadzi do absolutyzowania jej zasięgu tak w stosunkach międzynarodowych, jak i w obrębie polityki wewnętrznej. Druga wyraża się w naturalnej konieczności coraz szerszego wiązania własnych państwowych interesów z interesami innych podmiotów czy to w formie umów międzynarodowych, czy przystąpienia do organizacji regionalnych lub uniwersalnych, co z istoty swej prowadzi do wyłączenia szeregu zagadnień spod samodzielnego, bieżącego rozstrzygania, a także poddania wielu kwestii wewnątrzpaństwowych międzynarodowej kontroli.

U podstaw drugiej tendencji często jednak leży jedynie kalkulacja oparta na aktualnym układzie stosunków międzynarodowych, w których odrębne role przypadają silnym i słabszym. Stąd parawan suwerenności czy też kompetencji wewnętrznej ukrywa mechanizm obrony państw przed skutkami wprowadzenia w życie postanowień dokumentów międzynarodowych, obowiązujących te państwa.

Na przykładzie niektórych przepisów *Karty Narodów Zjednoczonych* można przedstawić dylematy w sferze praktycznej realizacji, fundamentalnych w swej prawno-politycznej naturze, instytucji prawa międzynarodowego. Wybór *Karty Narodów Zjednoczonych* nie jest rzecz jasna przypadkowy. Zakładając, że za podpisem pod *Kartą* kryje się akceptacja jej postanowień przez suwerenny podmiot prawa międzynarodowego, wyrażający wolę uczestnictwa w wykonywaniu określonych praw i podporządkowania się konkretnym obowiązkom, przyjąć należy nie-

mal powszechne obowiązywanie dokumentu o jakim mowa. Pretenduje on do objęcia swym zakresem wszystkich najistotniejszych dziedzin stosunków międzynarodowych, ze szczególnym wszakże uwzględnieniem pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Szerokie kompetencje przyznane właśnie w tym obszarze aktywności Radzie Bezpieczeństwa powodują pojawianie się prób instrumentalnej interpretacji odpowiednich przepisów, zgodnie z partykularnym interesem politycznym, sprzecznym z celami i zasadami ONZ, a także działań wykorzystujących nieprecyzyjną redakcję postanowień *Karty* dla odebrania im właściwego i zamierzonego przez państwa założycielskie znaczenia.

Kiedy 2 VII 1948 r. Wojskowy Komitet Sztabowy poinformował Radę Bezpieczeństwa o utknięciu w martwym punkcie obrad nad kwestią zawarcia układów przewidujących postawienie do dyspozycji Rady, na jej żądanie, sił zbrojnych koniecznych dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 43 *Karty*), stało się jasne, że Radę pozbawiono jej najważniejszego instrumentu i skazano na poszukiwanie środków zastępczych, w drodze odpowiedniej wykładni przepisów obowiązujących.

Przeszkodę dla statutowej działalności Rady Bezpieczeństwa widziano też niejednokrotnie w przepisie art. 2 ust. 7 *Karty*, wyłączającym ingerencję Narodów Zjednoczonych w sprawy, które „z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej któregokolwiek państwa". Pojęciu „ingerencja" nadawano w nauce i praktyce takie znaczenie, które przy wieloprzedmiotowym rozumieniu kompetencji wewnętrznej, uniemożliwiało Radzie nie tylko operowanie środkami prewencji i przymusu (rozdział VII *Karty*), ale też badanie sporu lub sytuacji mogącej zagrozić pokojowi (rozdział VI *Karty*).

Dla szerszego ujęcia problemu niezbędne jest przedstawienie kompetencji wewnętrznej w świetle rozważań nad koncepcją suwerenności w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym, zagadnień interpretacji pojęcia „ingerencja" w teorii i praktyce ONZ, trybu stwierdzania kompetencji wewnętrznej jako przesłanki wyłączającej kompetencję Rady Bezpieczeństwa, oraz konsekwencji płynących z określonego rozumienia kompetencji wewnętrznej dla ciągłości kompetencji Rady w sporze lub sytuacji.

Celem opracowania jest wykazanie, iż mimo niedoskonałości *Karty Narodów Zjednoczonych*, można ją interpretować bez wpływu na ograniczenie praw suwerennych, w tym okresie kompetencji wewnętrznej, a jednocześnie z zachowaniem, niezbędnej dla sprawnego funkcjonowania organów ONZ, swobody ich działania.

Praktyka idzie jednak konsekwentnie w innym kierunku, stąd jej szersze uwzględnienie mija się z założonym celem rozważań. Praktyka

stanowi punkt wyjścia, jedyną rację podejmowania tematu. Brak w praktyce przykładów potwierdzających słuszność i użyteczność konstrukcji proponowanych w dalszej części opracowania.

KOMPETENCJA WEWNĘTRZNA PAŃSTWA JAKO POCHODNA JEGO SUWERENNOŚCI

Abstrahując od argumentów opartych na doraźnie formułowanych kategoriach interesu należy stwierdzić, iż niejednolitość rozumienia kompetencji wewnętrznej wynika z różnorodności poglądów na zagadnienie suwerenności. Tak jak państwo funkcjonuje w stosunkach wewnętrznych, oraz zewnętrznych w ramach społeczności międzynarodowej, tak badania nad suwerennością dzielone są między prawników internacjonalistów i konstytucjonalistów.

Zanim pojawiły się liczne organizacje międzynarodowe, pojęcie suwerenności w prawie międzynarodowym identyfikowane było z podmiotowością państwa w stosunkach międzypaństwowych[1]. Wobec szeroko interpretowanej niezależności, nie wynikała konieczność sprecyzowania granic wykonywania praw suwerennych. Z chwilą powstania uniwersalnych i regionalnych organizacji, swoboda kształtowania przez państwa swej polityki zagranicznej została ograniczona. Niezależność nie jest już absolutna, lecz wyraża się niezależnością „w podejmowaniu decyzji co do zakresu i stopnia wiązania się z partnerami współpracy międzynarodowej"[2]. W ONZ proces wkraczania organizacji międzynarodowej w sferę działań państw posunięty został niezwykle daleko. Wyrażono zgodę na zbrojną akcję pod egidą ONZ w przypadkach określonych w *Karcie*.

Możliwość ingerencji organów ONZ nie ogranicza się do sporów międzynarodowych, ale dotyczy także sytuacji międzynarodowych i stanów wewnętrznych. W tym układzie nie wystarcza już stwierdzenie, że „zasada kompetencji wewnętrznej państwa jest pochodną jego suwerenności, z której wynika, że w granicach swego terytorium wyłącznie państwo decyduje o sprawach wewnętrznych"[3]. Konieczne wydaje się przybliże-

---

[1] Tak to ujmuje A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1979, s. 140.

[2] W. Zamkowski, *Dyktatura, suwerenność, demokracja*, Wrocław 1974, s. 105; M. Duverger, *(Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1956, s. 65) ujmuje to w odniesieniu do społeczności międzynarodowej — „[...] la souveraineté de l'Etat, a cessé d'etre absolue (à supposer qu'elle l'ait été un jour), mais la communauté inernationale est encore trop faible pour dominer les Etats".

[3] R. Sonnenfeld, *Realizacja zasad współistnienia w ONZ. Aspekty prawne*, Warszawa 1968, s. 31.

nie zakresu pojęcia „sprawy wewnętrzne", a także oderwanie tak określonej kompetencji wewnętrznej od identyfikacji z suwerennością.

Kompetencja wewnętrzna bowiem dotyczy nie tyle suwerenności jako stanu, lub zespołu cech przypisywanych podmiotowi suwerennemu czy władzy suwerennej, lecz zakresu zagadnień suwerennie rozstrzyganych. Stąd wniosek, że zawężenie tego zakresu powoduje ograniczenie spraw podległych kompetencji wewnętrznej, nie wpływając na „uszczuplenie" suwerenności. Idąc dalej tą myślą, różnica w pojmowaniu suwerenności wewnętrznej i zewnętrznej z punktu widzenia prawa międzynarodowego i państwowego jest w istocie swej pozorna i polega na różnej precyzji określania podmiotu suwerenności.

Prawo międzynarodowe zadowala się stwierdzeniem istnienia władzy zwierzchniej nad grupą ludzi na określonym terytorium, aby uznać istnienie państwa, któremu niejako automatycznie przyznaje się atrybut suwerenności. Jak słusznie stwierdza W. Zamkowski, „prawo międzynarodowe nie styka się bezpośrednio z problemem społecznego charakteru suwerenności państwowej, uznając go za sprawę wewnętrzną każdego państwa"[4]. W obu jednak przypadkach mowa o tym samym podmiocie suwerenności i te same cechy charakteryzują suwerenność w jej aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym.

Różnice wynikają też z różnego charakteru zagadnień suwerennie rozstrzyganych, w zależności od związku tych zagadnień z terytorium państwa lub obszarem pozaterytorialnym. Mamy tu jednak do czynienia z kompetencją wewnętrzną i zewnętrzną państwa, a nie z suwerennością wewnętrzną i zewnętrzną. Oba rodzaje komeptencji wynikają z istnienia suwerennego podmiotu, suwerennie rozstrzygającego kwestie należące do obu wymienionych kompetencji, które łączy fakt, iż należą do sfery bezpośrednich interesów tego podmiotu. Podsumowując, suwerenność jako jedność cechuje aktywność podmiotu suwerenności w dwóch różnych sferach, a w każdej posługuje się on innym trybem wykonywania praw suwerennych.

Jak wynika z powyższych rozważań, sygnalizowane na wstępie różnice w pojmowaniu suwerenności wynikają, w znacznym stopniu, z utożsamiania jej z realizowaniem przez podmiot suwerenności władzy w obszarze kompetencji wewnętrznej i zewnętrznej, a nie z cechami charakteryzującymi tę realizację.

Określenie tych cech było przedmiotem wielu opracowań. J. Bodin na przykład uważał za suwerena tego, kto ustanawia prawa dla wszystkich swoich poddanych, zawiera pokój i wszczyna wojnę, nadaje władzę wszystkim urzędnikom, nakłada podatki i zwalnia od nich, posiada

[4] Zamkowski, *op. cit.*, s. 97.

prawo łaski względem przestępcy, który zasłużył na śmierć[5]. Zamkowski, syntetyzując, podaje katalog cech, które w historii przypisywano czynnikom nazywanym suwerennymi. Wymienia on związanie suwerenności z podstawowymi interesami społeczno-ekonomicznymi realizowanymi przez władzę państwową, pierwotność i niewyprowadzalność władzy suwerennej, jej trwałość przewyższającą wszystkie inne, nieustający charakter, niepodzielność, nieograniczoność przez inne władze i niepodleganie kontroli, nieograniczoność przez prawo[6]. Prawnicy internacjonaliści również odwołują się do cech przypisywanych zjawisku suwerenności. L. Gelberg mówi w tym względzie o władzy zwierzchniej i wyłącznej na własnym terytorium, samodzielności i niezawisłości w stosunkach zewnętrznych[7]. L. Ehrlich podaje dwa elementy suwerenności, a mianowicie samowładność, czyli prawną niezależność od jakichkolwiek czynników zewnętrznych i całowładność, czyli kompetencję normowania wszystkich stosunków wewnątrz państwa[8]. Nieprecyzyjne określanie tak podmiotu suwerenności, tego samego w sferze wewnątrzterytorialnej i zewnętrznej, jak i operowanie pojęciami zbyt ogólnymi, prowadzi jednak wyżej wymienionych autorów do podziału suwerenności tak, jak podzielone są kategorie faktów podległych kompetencji wewnętrznej i zewnętrznej suwerennego podmiotu władzy.

Istotną konsekwencją przyjętego sposobu rozumienia suwerenności i kompetencji wewnętrznej i zewnętrznej jest twierdzenie, iż suwerenność da się ograniczyć jedynie przez ingerencję w sferę swobody samodzielnej decyzji. Nie stanowi ograniczenia suwerenności ograniczanie zakresu przedmiotowego kompetencji wewnętrznej lub zewnętrznej dokonane swobodnie wyrażoną wolą podmiotu suwerenności. Podmiot ten może bowiem w każdej chwili włączyć daną kwestię ponownie w zakres swej kompetencji[9]. Tendencja do wyłączenia całego szeregu zagadnień spod kompetencji wewnętrznej nie dowodzi więc ograniczania suwerenności, a także obejmowania tą kompetencją jedynie spraw nie uregulowanych w prawie międzynarodowym[10]. Sam bowiem podmiot suweren-

---

[5] J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958, s. 174; por. szerzej A. Pieniążek, *Suwerenność, problemy teorii i praktyki*, Warszawa 1979, s. 45—49.

[6] Zamkowski, *op. cit.*, s. 98.

[7] L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979, s. 102.

[8] Klafkowski, *op. cit.*, s. 140 — autor przyjmuje koncepcję L. Ehrlicha.

[9] Koncepcję taką rozwijał Bodin (*op. cit.*, s. 89) — „może się zdarzyć, iż władza absolutna będzie dana jednemu lub kilku na pewien czas, po upływie którego nie są oni już niczym więcej, jak poddanymi, a tak długo, jak są oni u władzy, nie mogą się nazywać książętami suwerennymi zważywszy, że są tylko depozytariuszami i użytkownikami tej władzy, aż się spodoba ją odwołać ludowi czy księciu, który zawsze pozostaje jej posiadaczem".

[10] Sonnenfeld, *op. cit.*, s. 32.

ności dokonuje zamierzonego wyłączenia określonego faktu lub grupy faktów z zakresu swobodnego rozstrzygania. Dopiero w tym momencie można mówić o jurysdykcji prawa międzynarodowego. W przypadku wątpliwości, ograniczenia kompetencji wewnętrznej nie domniemywa się — konieczny jest dowód.

Rodzi się pytanie, kiedy mogą powstać wątpliwości, o których mowa powyżej? Zasadniczo w trzech sytuacjach: 1. kiedy na wolę wyłączenia faktu spod kompetencji wewnętrznej wskazuje jedynie praktyka, 2. kiedy wyłączenie nie zostało precyzyjnie określone, 3. kiedy faktu nie można zakwalifikować jednoznacznie jako należącego bezwzględnie do kompetencji wewnętrznej. Zajmiemy się w dalszym ciągu trzecią sytuacją. W wypadku pierwszej i drugiej istnieją instrumenty pozwalające na zadowalające wyjaśnienie problemu.

Do instrumentów takich nie odwołuje się art. 2 ust. 7 *Karty*. Zgodnie z tym przepisem „żadne postanowienie niniejszej *Karty* nie upoważnia Narodów Zjednoczonych do ingerencji w sprawy, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej któregokolwiek państwa". *Pakt Ligi Narodów* zawierał podobne stwierdzenie, przy czym operował pojęciem spraw „wyłącznie" należących do kompetencji wewnętrznej (art. 15 § 8 *Paktu*). Pomijając kwestię różnic w sformułowaniach[11] należy stwierdzić, że chodzi o sprawy nie wyłączone spod kompetencji podmiotu suwerenności przez ten sam podmiot wprost, ani w drodze konsekwentnej praktyki. Podmiot suwerenności uważa więc, że sprawy te należą do jego kompetencji wewnętrznej. Wątpliwość może powstać wtedy, gdy w wyniku wykonywania przez podmiot suwerenności swych uprawnień w granicach kompetencji wewnętrznej, zaistnieją następstwa, dające podstawę do ingerencji czynników zewnętrznych.

Zgodnie z treścią art. 34 *Karty Narodów Zjednoczonych*, podstawa taka zachodzi w przypadku powstania sporu lub sytuacji, która może doprowadzić do nieporozumień międzynarodowych i jest to zarazem podstawa faktyczna do działania dla Rady Bezpieczeństwa. Sytuację międzynarodową interpretuje się szeroko, jako „określony co do czasu i miejsca układ stosunków międzynarodowych"[12] (bez względu na jego genezę). Niezależnie więc od zakresu spraw należących do kompetencji wewnętrznej pojawia się zagadnienie wyjęcia sprawy spod kompetencji wewnętrznej z uwagi na następstwa wynikłe w sferze stosunków międzynarodowych z działania podmiotu suwerenności. Problem więc już nie tylko w tym, czy dana kwestia należy do kompetencji wewnętrznej, ale kiedy przestaje do niej należeć.

---

[11] Szerzej na ten temat — tamże, s. 34.

[12] W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1979, s. 363.

Analiza praktyki państw na forum ONZ wskazuje na powtarzające się próby wykorzystania pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych kompetencji wewnętrznej raz do nadmiernego rozszerzania kompetencji organów Organizacji, raz do nieuzasadnionego ich ograniczania. Jest rzeczą oczywistą, że rozszerzanie kompetencji organów ONZ bez wyraźnej zgody podmiotu suwerenności bezprawnie ogranicza jego swobodę. Czy jednak dopuszczalne jest wyłączenie jurysdykcji organów ONZ w sytuacji, gdy wykonywanie praw suwerennych w ramach kompetencji wewnętrznej samo stwarza możliwość uznania takiej jurysdykcji? Podmiot suwerenności, składając podpis pod *Kartą Narodów Zjednoczonych* wyraził zgodę na ingerencję Rady Bezpieczeństwa w sytuację międzynarodową, jeśli może ona doprowadzić do nieporozumień międzynarodowych, toteż nie jest władny uchylić się od tej ingerencji, jeśli fakty ją uzasadniające powstały na jego terytorium w wyniku działania samego podmiotu nawet w granicach uznanej powszechnie kompetencji wewnętrznej[13].

Reasumując, kompetencji wewnętrznej nie można ani bezpodstawnie ograniczać, ani nadmiernie absolutyzować. Podmiot suwerenności musi zdawać sobie sprawę z konsekwencji wszystkich suwerennie podejmowanych decyzji, w tym skutków przystąpienia do ONZ. Prawo nie może służyć za instrument walki z jego postanowieniami, a to z kolei wymaga zachowania reguł gry politycznej. Słusznie konkluduje R. Sonnenfeld: „od stopnia zbliżenia do maksymalnie słusznej — z punktu widzenia społecznego rozwoju — decyzji, będzie zależał przyczynek ONZ do światowego postępu i stworzenia warunków współpracy państw"[14].

ZAGADNIENIA TREŚCI POJĘCIA „INGERENCJA" Z ART 2 UST. 7 *KARTY NARODÓW ZJEDNOCZONYCH*

Rozważania nad zagadnieniem zakresu przedmiotowego pojęcia „ingerencja" zaprzątają w poważnym stopniu uwagę prawników i polityków. Zainteresowanie to znajduje uzasadnienie z jednej strony w niedostatecznym sprecyzowaniu zakresu kompetencji wewnętrznej i następstw postępowania w jej ramach, z drugiej w konfrontacji sprzecznych interesów politycznych. Jasne jest, że dopóki nie określimy granic kompetencji wewnętrznej, a więc tego w co się ingeruje, ingerencję należy rozpatrywać jedynie w oparciu o znaczenie etymologiczne. Nie w tym rzecz.

Na tle przepisów *Karty Narodów Zjednoczonych* dość jasno przedstawia się jedynie zakaz ingerencji w te kategorie spraw, które należą do kompetencji wewnętrznej, a rozstrzygnięcia w nich zapadłe nie powodują

[13] Por. E. Piontek, *Siły zbrojne ONZ*, Warszawa 1973, s. 31—32.
[14] Sonnenfeld, *op. cit.*, s. 44.

następstw w postaci powstania jurysdykcji czynników zewnętrznych, oraz zezwolenie na ingerencję w przypadku stwierdzonego zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (co wynika z samej *Karty* — art. 2 ust. 7). Zanim o pojęciu „ingerencja" w odniesieniu do zagadnień wątpliwych, kilka słów o poglądach prezentowanych w nauce.

Organy ONZ, a głównie Zgromadzenie Ogólne i Rada Bezpieczeństwa, wyposażone są w szereg uprawnień, począwszy od propozycji umieszczenia kwestii na porządku obrad, przez jej umieszczenie i dyskusję, uchwalenie rezolucji, zaleceń, stosowanie środków tymczasowych, aż do środków przymusu. Dyskusja nad tym, który z tych środków stanowi ingerencję w kompetencję wewnętrzną państwa, początkowo podzieliła autorów na dwa obozy: obóz zwolenników restryktywnej interpretacji, uznających za ingerencję jedynie zastosowanie środków przymusu z art. 41 i 42 *Karty* oraz obóz zwolenników szerokiej interpretacji, zaliczających dyskusję nad zagadnieniem do środków ingerencji. Oppenheim w swych rozważaniach nad interwencją podkreślał, iż musi ona zawierać w sobie element przymusu[15]. Na tym stwierdzeniu oparli się zwolennicy pierwszej koncepcji. Słusznie R. Sonnenfeld poddaje to stanowisko krytyce argumentując, że zdanie drugie art. 2 ust. 7 stanowiące, iż zasada nieingerencji nie dotyczy środków przymusu określonych w rozdziale VII *Karty*, pozbawia w ten sposób sensu zdanie pierwsze, bowiem środki te dopuszczalne są jedynie w warunkach określonych w art. 39 *Karty*[16]. Jeżeli więc mowa o środkach przymusu, to innych niż dozwolone w art. 2 ust. 7 po prostu nie ma.

Na przeciwległym biegunie stoją reprezentanci doktryny socjalistycznej. Podnoszą oni, iż ingerencję stanowią wszelkie formy dyskusji nad kwestią niezależnie, czy chodzi o ustalenie kompetencji, czy dyskusję merytoryczną. Stanowisko takie odwołuje się też do intencji twórców *Karty Narodów Zjednoczonych*. R. Sonnenfeld powołuje opinię L. Preussa, który wskazuje na generalną intencję wyłączenia dyskusji, studiowania i dochodzenia w zakresie kompetencji wewnętrznej państwa[17].

Prezentowane też były poglądy kompromisowe. L. M. Goodrich widzi ingerencję dopiero w momencie uchwalenia rezolucji zawierającej zalecenia[18]. H. Kelsen dopuszcza jedynie dyskusję nad kompetencją organu ONZ w sprawie[19]. I te propozycje poddane są krytyce. Podkreśla się praktyczną niemożliwość rozgraniczenia dyskusji kompetencyjnej od merytorycznej, a co do tej ostatniej, wskazuje na presję wywieraną przez

[15] Oppenheim, *International Law. A Treatise*, vol. I, London 1905, s. 305.
[16] Sonnenfeld, *op. cit.*, s. 45—46.
[17] Tamże, s. 47.
[18] L. M. Goodrich, *The United Nations*, London 1960, s. 79.
[19] H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, New York 1951, s. 772.

społeczność międzynarodową, reprezentowaną w Organizacji, na państwo, którego dotyczy omawiany problem.

Wydaje się, że wszyscy cytowani autorzy rozważają ingerencję jako zjawisko samo w sobie. Tymczasem kompetencje organów ONZ są różne w zależności od charakteru sprawy i stopnia zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Przedstawmy to następująco:

1) Jeżeli sprawa należy do kompetencji wewnętrznej państwa i została rozstrzygnięta bez wystąpienia skutków w postaci nieporozumień międzynarodowych, podjęcie dyskusji jest ingerencją. Zarzut kompetencji wewnętrznej ma charakter ostateczny chyba, że podmiot wnoszący kwestię pod rozwagę organu ONZ udowodni co najmniej możliwość wystąpienia nieporozumień.

2) Jeżeli sprawa należy do kompetencji wewnętrznej państwa i w wyniku jej rozstrzygnięcia powstała sytuacja, mogąca prowadzić do nieporozumień międzynarodowych, Rada Bezpieczeństwa, zgodnie z art. 34 *Karty*, ma prawo badać, czy dalsze trwanie sytuacji zagraża utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Rada nie może być pozbawiona możliwości badania pod warunkiem, że tylko do niego się ogranicza. Podjęcie dyskusji nie jest więc bezprawną ingerencją, tak jak i sformułowanie odpowiednich wniosków stwierdzających. Jeżeli Rada stwierdzi, iż potencjalne zagrożenie nie występuje, wszelkie inne czynności w danej sprawie stanowią bezprawną ingerencję. Gdy jednak zagrożenie występuje, Rada ma prawo stosować uprawnienia przyznane jej w rozdziale VI *Karty*. Zgodnie z art. 36 i 37 zaleca odpowiednie załatwienie sprawy. Bezprawną ingerencję stanowią tu środki przymusu, jako że ich stosowanie winno być poprzedzone stwierdzeniem istnienia zagrożenia lub naruszenia pokoju, bądź aktu agresji (art. 39 *Karty*).

3) Jeżeli sprawa, opisana jak wyżej, istotnie zagroziła międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu lub je naruszyła, a także fakt ten został stwierdzony przez Radę Bezpieczeństwa, o bezprawnej ingerencji w zakresie stosowania art. 41 i następnych mowy nie ma, zgodnie ze zdaniem drugim art. 2 ust. 7 *Karty*.

Z rozważań powyższych wynika, że w pierwszej kolejności należy wyjaśnić kwestię, czy sprawa należy do kompetencji wewnętrznej, a ściślej, uznać zarzut kompetencji wewnętrznej lub udowodnić uchylenie tej kompetencji wolą samego podmiotu suwerenności. Następnym krokiem powinna być ocena, czy nie uchylona kompetencja wewnętrzna nie doznaje stosownych ograniczeń z uwagi na wytworzoną sytuację międzynarodową. Nie ma powodu, aby organ ONZ, postępując zgodnie z *Kartą* i kierując się intencją poszanowania kompetencji wewnętrznej w granicach nie kolidujących z przyznanymi temu organowi uprawnieniami uzasadniał, iż jego postępowanie nie stanowi ingerencji.

Jak wskazuje R. Sonnenfeld, istotnie decyzje umieszczenia sprawy na porządku, a także uchwalenie zaleceń, miały u podstaw założenie nieistnienia kompetencji wewnętrznej, a nie przekonanie o nieingerowaniu w sprawy wewnętrzne[20]. Trudno jednak przyjąć to za efekt konsekwentnej i powszechnie akceptowanej praktyki opartej na przepisach *Karty Narodów Zjednoczonych*. Tak, jak w przypadku zakresu przedmiotowego kompetencji wewnętrznej i jej związków z suwerennością, tak i pojęcie ingerencji interpretowane jest przez pryzmat określonych interesów politycznych i służy nie uzasadnionemu ograniczaniu lub rozszerzaniu jurysdykcji organów ONZ.

STWIERDZANIE KOMPETENCJI WEWNĘTRZNEJ

Tryb postępowania przed organami ONZ nie jest precyzowany postanowieniami *Karty*, stąd przedstawione wyżej problemy, do których dodać należy jeszcze jeden, w praktyce niezwykle istotny: kto ostatecznie rozstrzyga o dopuszczalności podejmowania jakichkolwiek czynności, zmierzających do merytorycznego badania sprawy?

Używa się w tym względzie określenia „kompetencja do stwierdzania kompetencji wewnętrznej". Na podstawie dotychczasowych rozważań skłonilibyśmy się ku rozpatrywaniu „kompetencji do stwierdzenia wyłączenia kompetencji wewnętrznej". Wydaje się to uzasadnione tym, iż jedynie podmiot suwerenności jest uprawniony do określania granic swej kompetencji wewnętrznej i tylko on może ją stwierdzić, np. w formie zarzutu przeciw wpisaniu sprawy do porządku dziennego obrad Rady Bezpieczeństwa ONZ. Żaden czynnik zewnętrzny nie jest uprawniony do pozytywnej odpowiedzi w przedmiocie istnienia kompetencji wewnętrznej. Czynnik ten powinien jedynie stwierdzić swą niewłaściwość w danej sprawie i to nie ze względu na prosty fakt istnienia kompetencji wewnętrznej, lecz z uwagi na niewywoływanie wykonywaniem praw suwerennych możliwości powstania nieporozumień międzynarodowych.

Patrząc z punktu widzenia organu ONZ, ma on obowiązek badania własnej kompetencji i tylko ją może pozytywnie stwierdzić. Kompetencja Rady Bezpieczeństwa powstaje tam, gdzie dochodzi do możliwości powstania nieporozumień międzynarodowych, a fakt zogniskowania tego niebezpieczeństwa na terytorium jednego państwa powinien jedynie wpłynąć na większą rozwagę i ostrożność postępowania. Organ stwierdza w ten sposób, iż kompetencja wewnętrzna została ograniczona, co należy obiektywnie dowieść. Stąd wniosek, że dla bytu kompetencji wewnętrznej wystarcza subiektywna ocena podmiotu suwerenności, a ogra-

[20] Sonnenfeld, *op. cit.*, s. 49.

niczenie tej kompetencji wymaga obiektywnej oceny zaistniałej sytuacji, grożącej powstaniem nieporozumień międzynarodowych.

Wywody te w niczym nie zmieniają faktycznego zainteresowania konkretną odpowiedzią na pytanie, czy Rada Bezpieczeństwa podejmie postępowanie w sprawie czy też nie. Odpowiedź zabrzmi zawsze „tak" lub „nie", a różnice poglądów na zagadnienie stwierdzania kompetencji wewnętrznej znajdą wyraz dopiero w uzasadnieniu decyzji organu. W tym aspekcie problemu nie ma znaczenia, czy organ powoła się: 1. na istnienie kompetencji wewnętrznej lub nieistnienie wyłączeń przy decyzji negatywnej, 2. czy na nieistnienie kompetencji wewnętrznej lub istnienie wyłączeń przy decyzji pozytywnej.

Rozważania zamieszczone wyżej zawierają już właściwie odpowiedź na kwestię wstępną. To organ ONZ ma podjąć postępowanie w sprawie i nie jest w stanie przejść obojętnie obok konieczności uznania się właściwym lub niewłaściwym. Drugorzędne znaczenie należy przypisać formie tego uznania: przez *expressis verbis* stwierdzoną własną kompetencję lub przez faktyczne podjęcie stosownych czynności.

Przedstawiona koncepcja stwierdzania przez organ swej kompetencji w sprawie, nie rozwiązuje wszystkich problemów. Rada Bezpieczeństwa powinna uznać się za właściwą w momencie zaistnienia sytuacji, mogącej doprowadzić do nieporozumień międzynarodowych i jest kompetentna do badania sprawy dla ustalenia ewentualnego zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa (art. 34 *Karty*). Jak daleko sięgają uprawnienia organu do stwierdzania możliwości powstania nieporozumień? Jeżeli organ ma samodzielnie stwierdzić swą kompetencję, to nie można jej wcześniej przesądzać wiążącą opinią pochodzącą spoza organu. Pamiętać wszakże należy, iż dopóki organ nie dokona stwierdzenia swej kompetencji, nie ma prawa podejmowania żadnych czynności, w tym dyskusji merytorycznej.

Impas ten jest w istocie pozorny. Zapomina się często o roli czynnika uruchamiającego procedurę rozpoznawania sporów i sytuacji. W myśl art. 35 *Karty Narodów Zjednoczonych*, każdy członek ONZ może zwrócić uwagę Rady Bezpieczeństwa lub Zgromadzenia Ogólnego na wszelkie spory lub sytuacje, których dalsze trwanie może zagrozić pokojowi i bezpieczeństwu międzynarodowemu. Artykuł 99 wyposaża w to uprawnienie także Sekretarza Generalnego ONZ. Wydaje się, iż świadomość daleko idących konsekwencji wniesienia sprawy pod obrady, głównie Rady Bezpieczeństwa, warunkuje dokonanie wszechstronnej oceny zdarzenia przez występującego z inicjatywą. Żądając wszczęcia międzynarodowej dyskusji należy uzasadnić, na czym polega zagrożenie wywołaniem nieporozumień, z powołaniem konkretnych faktów i ich międzynarodowoprawnej kwalifikacji. Materiał ten powinien wystarczyć organowi do stwierdzenia istnie-

nia lub nieistnienia zagrożenia, bez dokonywania dodatkowych ustaleń. Warto przypomnieć, że ograniczenie kompetencji wewnętrznej podmiotu suwerenności musi mieć oparcie w zespole obiektywnie dowiedzionych okoliczności.

Praktyka ONZ nie pozwala na wyprowadzenie ogólnych prawidłowości postępowania w oparciu o przepisy *Karty Narodów Zjednoczonych*. Było to oczywiste już na etapie przygotowania projektu *Karty*. Sonnenfeld przypomina dwie poprawki do projektu, obie odrzucone. Według jednej, decyzja w przedmiocie stwierdzenia kompetencji wewnętrznej należeć miała do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Zgodnie z drugą, decyzja winna być podjęta przez Organizację[21]. W ten sposób zagadnienie pozostawiono rozstrzygnięciu każdorazowo w drodze politycznego przetargu. Doktryna wypracowała dwie koncepcje.

Pierwsza z nich, reprezentowana przez H. Kelsena, postulowała pozostawienie państwu swobody określania sprawy jako należącej do kompetencji wewnętrznej ze skutkiem wiążącym dla Organizacji[22]. Druga, charakteryzowana przez Sonnenfelda, opiera się na poglądzie, iż „*Karta* nie zawiera żadnych postanowień co do jej interpretacji i każdy organ jest kompetenty do interpretowania *Karty* w zakresie jego dotyczącym"[23].

Po części obie koncepcje są słuszne. Pierwsza z powyższych, propozycja Kelsena, prawidłowo podkreśla rolę podmiotu suwerenności w określaniu jego kompetencji wewnętrznej, nie wskazuje jednak na możliwość ograniczania tej kompetencji na skutek powstania określonych okoliczności faktycznych. Argument, iż państwo nie jest zobowiązane do przyjmowania jurysdykcji organu bez udzielenia zgody, nie działa absolutnie. Wyrażono zgodę na generalne wyłączenie kompetencji wewnętrznej przy okazji stosowania środków przymusu (art. 2 ust. 7 zdanie drugie). Wymaganie zgody nie może sprowadzić Rady Bezpieczeństwa do roli „ostatniej instancji" bez umożliwienia korzystania ze środków prewencji we wczesnych etapach powstawania sporów i sytuacji.

Druga z przedstawionych koncepcji opiera się na właściwym założeniu, jednak interpretowanym zbyt rozszerzająco. Bezpośrednio organu dotyczy jedynie jego kompetencja lub jej brak i dalsze postępowanie oparte jest na tej decyzji. Poza tym konieczne jest zapewnienie jednolitej interpretacji *Karty Narodów Zjednoczonych* przez organy Organizacji.

W konkluzji należy podkreślić, iż Rada Bezpieczeństwa winna dokonać stwierdzenia swej kompetencji na podstawie szeroko umotywowanego

---

[21] Tamże, s. 50.

[22] Kelsen, *op. cit.*, s. 783 i n.

[23] Sonnenfeld, *op. cit.*, s. 50 za Hlauterpachtem „The International Protection of Human Rights" 1947, RCADI, vol. LXX, part 1, s. 31.

wniosku uprawnionego podmiotu. Wniosek ten, wskazujący na możliwość powstania nieporozumień międzynarodowych, a także ewentualny zarzut kompetencji wewnętrznej, to podstawy decyzji Rady, która jeszcze na tym etapie nie posiada uprawnień do szerokiego dyskutowania sprawy. W przypadku uznania swej kompetencji, Rada rozpoczyna badanie mające na celu ustalenie, czy dalsze trwanie sytuacji mogącej wywołać nieporozumienia, zagraża pokojowi i bezpieczeństwu. Przypomnijmy, że jeśli takie zagrożenie nie zostanie stwierdzone, Rada nie ma prawa kontynuować żadnych czynności.

WYKONYWANIE UPRAWNIEŃ PRZYZNANYCH RADZIE BEZPIECZEŃSTWA W ROZDZIALE VI I VII *KARTY NARODÓW ZJEDNOCZONYCH*

W dotychczasowych rozważaniach wystarczające było posługiwanie się ogólnymi określeniami uprawnień przysługujących Radzie Bezpieczeństwa w zależności od stanu sytuacji międzynarodowej. Wypada jednak przedstawić bliżej niektóre z nich, te zwłaszcza, których stosowanie wywołuje wątpliwości tak polityczne, jak i prawne.

Przypomnijmy, że kompetencja Rady powstaje niejako równolegle z zaistnieniem sytuacji międzynarodowej, mogącej doprowadzić do nieporozumień międzynarodowych. Rada ma prawo badać, czy dalsze trwanie sytuacji zagraża pokojowi i bezpieczeństwu. Efektem badania jest odstąpienie od dalszych czynności lub udzielenie zaleceń. Powstaje pytanie, jakie środki stoją do dyspozycji Rady prowadzącej stosowne badania?

Ze względu na szczególne zainteresowanie zagadnieniami kompetencji wewnętrznej, warto zwrócić uwagę na treść przepisu art. 29 *Karty*. Mówi on, iż „Rada Bezpieczeństwa może tworzyć organy pomocnicze, jakie uzna za niezbędne dla pełnienia swych funkcji". E. Piontek wskazuje na szerokie uprawnienia, jakie Rada jest władna przyznać tym organom, od opracowania różnych aspektów działalności Rady, do zabezpieczania praktycznej realizacji jej uchwał[24]. Jest rzeczą zrozumiałą, że Rada sięga w swej działalności do pomocy organów pomocniczych, które sama tworzy i określa ich zadania. Tworzone zazwyczaj w tym trybie komisje *ad hoc* wyposażane są w uprawnienia do prowadzenia wstępnych ustaleń w zakresie przedmiotu sporu lub sytuacji, podejmowania badań, udzielania pomocy stronom w podjęciu i prowadzeniu rokowań, opracowania wstępnych propozycji do dyskusji i wielu innych kwestii. Również w tym trybie Rada powoływała korpusy obserwatorów wojskowych. Analizując praktykę, Piontek wyodrębnia kilka cech cha-

[24] Piontek, *op. cit.*, s. 60—61.

rakterystycznych dla działalności korpusów: 1) zaangażowanie w spór lub sytuację środkami pokojowymi bez uciekania się do siły i środków przymusu, 2) powoływanie *ad hoc* dla każdej sytuacji na mocy odpowiedniej rezolucji i wprowadzanie w życie za zgodą i przy współpracy stron zainteresowanych, 3) powoływanie w skład oprócz personelu Sekretariatu ONZ, osób z personelu militarnego poszczególnych państw członkowskich ONZ lub nawet całych kontyngentów wojskowych dobrowolnie oddanych do dyspozycji Organizacji, 4) wprowadzenie korpusów na określone terytorium za zgodą państw albo organów sprawujących tam władzę lub wykonujących kontrolę, 5) działanie Rady Bezpieczeństwa przeważnie na podstawie przepisów rozdziału VI *Karty Narodów Zjednoczonych*[25].

Na dwie kwestie należy zwrócić uwagę. Po pierwsze, prowadząc badania Rada nie ma całkowitej swobody w określaniu sposobu wypełnienia swej misji. Końcowy efekt podejmowanych czynności sprowadza się jedynie do stwierdzenia, czy dalsze trwanie sporu lub sytuacji zagraża pokojowi i bezpieczeństwu, i udzielenia ewentualnych zaleceń, a te nie wiążą ich adresatów. Badania więc nie mogą spowodować powstania trwałych instytucji, bezpośrednio wpływających na proces podejmowania decyzji przez suwerenne podmioty. Stąd Rada, zasadniczo swobodna w procesie badania, zwraca się jednak do zainteresowanych podmiotów o wyrażenie zgody na wprowadzenie organów pomocniczych zwłaszcza, gdy mają one funkcjonować na terytoriach podległych jurysdykcji tych podmiotów. Uczestnictwo ekspertów wojskowych na prawach członków organu pomocniczego nie zmienia charakteru tego ciała i nie ma powodu występować o dodatkową zgodę na ich dopuszczenie. Kontyngenty wojskowe jednak przez sam fakt swej obecności, wywierają presję, ograniczającą swobodę decyzji suwerennego podmiotu.

Prawdą jest, że w praktyce zadanie korpusów obserwatorów „ograniczało się w zasadzie do obserwacji i składania sprawozdań"[26]. Przypomnieć jednak wypada, że nie nastąpiło jeszcze stwierdzenie zagrożenia lub naruszenia pokoju, bądź aktu agresji, uzasadniające zastosowanie środków przymusu i wyłączenie kompetencji wewnętrznej. Stąd prawo powoływania korpusów obserwatorów wojskowych wydaje się w znacznym stopniu dyskusyjne.

Po drugie, trudno postawić wyraźną granicę pomiędzy kontyngentami wojskowymi, wykonującymi zadania korpusów obserwatorów, a regularnymi oddziałami, tworzącymi „siły porządkowe ONZ", powoływane na podstawie art. 40 *Karty Narodów Zjednoczonych*. Na temat sił porząd-

---

[25] Tamże, s. 68—70.

[26] R. Sonnenfeld, *Uchwały Rady Bezpieczeństwa. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1979, s. 125.

kowych będzie jeszcze mowa. W tym miejscu należy podkreślić, iż niepożądane są działania wyprzedzające uprawnienia Rady, które mogą dopiero powstać, w zależności od stanu sporu lub sytuacji i powinny być poprzedzone stwierdzeniem zagrożenia lub naruszenia pokoju.

Kompetencje Rady Bezpieczeństwa przewidziane w rozdziale VI *Karty*, wyczerpują się wraz z uchwaleniem zaleceń na podstawie przeprowadzonych badań. Jeżeli zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa nabiera tym niemniej realnego wymiaru, Rada władna jest stwierdzić to zagrożenie, zgodnie z art. 39 *Karty*. Przepis ten należy do rozdziału VII zatytułowanego „Akcja w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji". Warto przypomnieć, że środków przymusu oddanych do dyspozycji Rady w tym rozdziale, nie dotyczy zakaz ingerencji z art. 2 ust. 7 *Karty*. Środkami przymusu nie są środki tymczasowe przewidziane w art. 40. W praktyce stosowanie tego przepisu budzi największe wątpliwości.

Zrozumiała jest większa swoboda działań Rady na gruncie rozdziału VII, wyrażająca się w czynnym zaangażowaniu w spór lub sytuację. Należy przyjąć, iż środkom tymczasowym stawia się dwa zadania: krótkofalowe — zapobieganie użyciu siły i ewentualne przerwanie ognia, oraz długofalowe — stworzenie właściwej atmosfery prowadzenia negocjacji[27]. Zakładając uprzednie stwierdzenie zagrożenia w myśl art. 39, środki tymczasowe stoją niejako pomiędzy niewiążącymi zaleceniami z rozdziału VI, a przymusem z art. 40 i następnych. Mimo, że Rada „wzywa" do podporządkowania się zarządzeniom tymczasowym, co sugeruje niewiążący charakter uprawnienia Rady, to jednak zdanie trzecie art. 40 wyraźnie nakazuje Radzie wyciągnąć odpowiednie wnioski z niezastosowania się do tych zarządzeń. Wnioski te należy rozpatrywać w kontekście środków przymusu.

Dla zapewnienia, choćby teoretycznie, skuteczności posunięć na podstawie art. 40, środki wybrane przez Radę powinny obejmować przedsięwzięcia, które nie przesądzają wprawdzie stanowiska stron (art. 40, zdanie drugie), lecz zabezpieczają praktyczną możliwość niezwłocznego wprowadzenia w życie elementów przymusu, w wypadku podjęcia odpowiednich decyzji. Siły porządkowe ONZ mogą z powodzeniem wypełniać zadania określone powyżej. Z uwagi na formalnie niewiążący charakter zarządzeń tymczasowych, wprowadzenie sił porządkowych wymaga zgody podmiotu suwerenności, który dobrowolnie ogranicza w ten sposób swobodę własnej decyzji, choćby w wymiarze przestrzennym.

Przy bliższej analizie cech działalności sił porządkowych nasuwa się wniosek, iż są one w istotnym stopniu zbieżne z cechami korpusów obser-

---

[27] *United Nations Peace-Keeping Operations in the 1970s*, World Armament and Disarmament, SIPRI, Yearbook 1980, s. 481.

watorów wojskowych. W tym właśnie tkwi niebezpieczeństwo jednolitego traktowania obu instytucji, a z punktu widzenia poszanowania suwerenności i kompetencji wewnętrznej, nie jest bez znaczenia kto i na jakiej podstawie ponosi odpowiedzialność za działania podjęte w zakresie wyłączonym spod kompetencji wewnętrznej. Środki obserwacyjne z rozdziału VI *Karty* mogą być stosowane tak przez Radę Bezpieczeństwa, jak i Zgromadzenie Ogólne ONZ. Środki przymusu pozostają w wyłącznej kompetencji Rady. Jak dowodziliśmy, kontyngenty wojskowe faktycznie wywierają presję na podmioty suwerenności i ograniczają swobodę ich decyzji. Powinny więc należeć do wyłącznej domeny Rady, a to jest możliwe tylko w przypadku szukania podstawy prawnej w rozdziale VII *Karty*[28]. W rozdziale tym natomiast, jedynie art. 40 pozwala Radzie na stosowanie środków niewiążących formalnie stron.

W praktyce spójnie powiązany system uprawnień organów ONZ w sporze lub sytuacji nie działa prawidłowo. Przede wszystkim Rada Bezpieczeństwa zasadniczo unika wyraźnego stwierdzenia zagrożenia w myśl art. 39. Przepis ten stanowi granicę między uprawnieniami obserwacyjnymi, które Rada wykonuje bez określenia odpowiedzialności za wywołanie sporu lub sytuacji, a uprawnieniami tymczasowymi i przymusowymi. Stwierdzając zagrożenie, Rada nie może uniknąć przypisania odpowiedzialności, a to z kolei stanowi podstawę do podjęcia szeregu innych posunięć represyjnych, z wykluczeniem z ONZ włącznie. Brak wyraźnego stwierdzenia zagrożenia powoduje, że istotnie nie wiadomo na jakiej podstawie Rada posługuje się kontyngentami wojskowymi. W konsekwencji tworzy się korpusy obserwatorów wojskowych, złożone z regularnych oddziałów wojskowych, które faktycznie wymuszają stosowanie decyzji Rady. To faktyczne wymuszanie zbliża z kolei działalność sił porządkowych do środków przymusu wojskowego, przewidzianego w art. 42 i następnych. Kontyngenty wojskowe, tworzone na mocy porozumień *ad hoc*, zmierzają w pewnym sensie do obejścia przepisu art. 43 *Karty*, który zobowiązuje członków Organizacji do pozostawienia do jej dyspozycji sił zbrojnych i zawarcia w tym celu odpowiednich układów. Tak jak nie funkcjonuje Wojskowy Komitet Sztabowy, tak nie zawarto powyższych porozumień. W ten oto sposób organy ONZ z jednej strony przedwcześnie stosują środki przyznane im w odniesieniu do poszczególnych etapów sporu lub sytuacji, z drugiej nie potrafią skutecznie ingerować w zakres kompetencji wewnętrznej tam, gdzie są do tego upoważnione.

---

[28] Inaczej Piontek, *op. cit.*, s. 74.

WNIOSKI KOŃCOWE

Karta Narodów Zjednoczonych to tylko jeden z całego szeregu aktów prawnomiędzynarodowych, których stosowanie nasuwa szereg wątpliwości związanych z zasadą poszanowania suwerenności. Wątpliwości te, wynikające z wzajemnej nieufności partnerów i ciągle żywych dążeń hegemonistycznych opartych na tradycyjnej kategorii siły, znajdują swoje odzwierciedlenie w praktyce politycznej podmiotów suwerenności, które niemal natychmiast po podpisaniu aktu, starają się ograniczyć jego skutki w odniesieniu do siebie samych. Doktryna prawa międzynarodowego, operując tradycyjnym trójelementowym pojęciem suwerenności, nie potrafi stworzyć podstaw dla precyzyjnego określania rzeczywistego naruszenia suwerenności w odróżnieniu od ograniczania zakresu zagadnień suwerennie rozstrzyganych.

Suwerenność jako zespół cech przypisywanych podmiotowi suwerenności, przejawia się w swobodzie władczego określania przez ten podmiot stosunków w obrębie grupy ludności znajdującej się na terytorium podległym władzy suwerennej, a także w swobodzie nabywania praw i zaciągania zobowiązań w obrocie prawnomiędzynarodowym, w którym podmiot suwerenności utożsamia się z państwem. Rzeczywisty podmiot suwerenności sam wyznacza zakres spraw podległych jego suwerennemu władztwu w aspekcie wewnątrzterytorialnym (kompetencja wewnętrzna) oraz decyduje o zakresie nabytych praw i zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych (kompetencja zewnętrzna). Zaciągnięcie zobowiązania międzynarodowego, dokonane przez podmiot suwerenności dobrowolnie, należy do zwykłej, tradycyjnej praktyki. W tym zakresie obawy o zachowanie suwerenności powstają jedynie w razie stwierdzenia ograniczania swobody dobrowolności decyzji, niezależnie od jej treści. Ta sama swoboda cechuje podmiot suwerenności w określaniu zakresu zagadnień rozstrzyganych w aspekcie wewnątrzterytorialnym. Ograniczenie suwerenności i tu polega jedynie na ograniczaniu swobody decyzji podmiotu. Natomiast podmiot może suwerennie wyjąć daną kwestię z zakresu swej kompetencji wewnętrznej, dopuszczając na przykład ingerencję organu organizacji międzynarodowej, działającego w ramach przyznanych kompetencji w sytuacji, gdy sprawowanie władztwa w ramach kompetencji wewnętrznej powoduje określone następstwa w sferze stosunków międzynarodowych.

Przedstawiona problematyka w sposób pełny objawia się w praktyce ONZ. Kompetencje organów ONZ, a głównie Rady Bezpieczeństwa, związane z utrzymaniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, pomyślane zostały jako ciąg wzajemnie się uzupełniających, ale też każdorazowo

bardziej stanowczych uprawnień. U podstaw decyzji Rady leży ocena aktualnego stanu sytuacji międzynarodowej. Źródeł możliwych zagrożeń międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa poszukiwać można, oprócz sporów międzynarodowych, w skutkach wywołanych decyzjami podmiotów suwerenności, podejmowanymi w ramach określonej przez te podmioty kompetencji wewnętrznej. Świadomość niebezpieczeństw wynikających z rywalizacji suwerennych podmiotów powoduje akceptację kompetencji organów ONZ urzeczywistnianych w trybie przewidzianym *Kartą Narodów Zjednoczonych*. Pełna akceptacja jest jednak pozorna, stąd poszukiwania dróg uniknięcia prawem przewidzianej ingerencji organów ONZ.

Pierwszy krok polegał na praktycznym unieruchomieniu zespołu przepisów, uprawniających Radę Bezpieczeństwa do stosowania środków przymusu. Drugi krok zmierzał do wykazania zasadności szerokiej interpretacji przepisu art. 2 ust. 7 *Karty*. Trzeci dotyczył niewykorzystywania art. 39 *Karty*, stanowiącego podstawę do podjęcia najdalej idących środków w obronie pokoju i bezpieczeństwa. W ten sposób załamano konstrukcję progresywnie wzrastających uprawnień Rady, przy jednoczesnym pozostawieniu jej tylko tych uprawnień, których wykonywanie uzależnione jest od każdorazowej zgody podmiotu suwerenności.

Pominięto te działania ograniczające prawem gwarantowane uprawnienia, które polegają na wykorzystywaniu w tym celu procedury funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa. Przedstawiono jedynie zasadnicze zagadnienia interpretacji wybranych przepisów i sposoby wykorzystywania wątpliwości dla uzyskania uzasadnionego politycznie manewru.

Kompetencja wewnętrzna nie stanowi, bo i stanowić nie może, bezwzględnej bariery dla działalności organizacji międzynarodowej o uniwersalnym zasięgu, powołanej przez podmioty suwerenności i wyposażonej tylko w te uprawnienia, które same podmioty uznały za dopuszczalne, a nawet pożądane, wykonywane w trybie określonym obowiązującymi przepisami prawa międzynarodowego.

Katedra Prawa Państwowego UŁ

Tomasz Sikirycki

INTERNAL COMPETENCE OF THE STATE AGAINST THE BACKGROUND OF SELECTED REGULATIONS OF THE *UNITED NATIONS CHARTER*

The article touches a difficult, both from theoretical and practical points of view, question of internal competence of the state in the aspect of international law. The problem is rooted in the parallel existence of two antagonistic tendencies:

a strong stress on the principle of sovereignty of the state and the necessity of combining own interest with that of other subjects of international law. An analysis of international configuration of power, from the point of view of internal interest, leads the states to escape from fulfilling their international obligations. The idea of internal competence often is used to hide the above mentioned intentions.

The author approaches the conception of internal competence as one deriving from sovereignty of state, indicating that the competence refers not so much to sovereignty as a status or a set of features characteristic for a sovereign subject, but to the range of problems autonomously decided. Hence a proposition of a uniform understanding of sovereignty, and distinction of internal and external competence, depending on the area of an autonomous decision.

All the above considerations are based on those regulations of the *United Nations Charter* which refer to the competence of the Security Council, concerning disputets and situations threatening peace. The author proposes, basing on the presented conception of internal competence, such an interpretation of the *UN Charter* which on one hand secures the interest of states from unlawful interference in their internal affairs, but on the other hand leaves the necessary freedom of action to the statutory UN organs, within a competence agreed on by sovereign subjects and provided by the *UN Charter.*