

Prawo międzynarodowe w kwestii państwa upadłego

Czym jest państwo upadłe?

Terminem „państwo upadłe” opisuje się stan całkowitej dezintegracji więzi społecznych oraz demontażu infrastruktury państwowoprawnej, wiążący się z katastrofą ekonomiczną państwa, ubóstwem, głodem, klęskami humanitarnymi i naruszeniami podstawowych wolności obywatelskich oraz praw człowieka¹.

Pojęcie to weszło do języka mediów i polityki wraz z końcem zimnej wojny i pojawieniem się kilku konfliktów wewnętrznych, w wyniku których administracja państwowa traciła efektywną kontrolę nad podległym jej terytorium na rzecz zbrojnych grup opozycyjnych, spośród których żadna nie była w stanie zastąpić rządu i stworzyć efektywnie działającego ośrodka władzy centralnej².

Państwo upadłe nie jest jednak jednoznacznie definiowane, będąc raczej szerokim określeniem, interpretowanym w nauce na wiele sposobów, o czym świadczą mnogość występujących w literaturze terminów, za pomocą których próbuje się je scharakteryzować, takich jak: *failed state*, *collapsed state*, *failing state*, *weak state*, *disintegrated state*, *crisis state*, *fragmentated state*, *quasi-state* czy *fragile state*. Do sprecyzowania niezbędnego dla analizy prawnej zakresu semantycznego pojęcia „państwo upadłe” pomocna będzie klasyfikacja państw bazująca na kryterium ich zdolności do wypełniania podstawowych funkcji państwa oraz efektywności władz centralnych. Możemy zatem, za Robertem Rotbergiem, wyróżnić kolejno: państwa silne, słabe, upadające i upadłe³.

Państwo upadłe, które jako jedyne spośród wymienionych typów wywołuje dyskusje badaczy prawa międzynarodowego, będzie ostatnim etapem upadku. Mamy z nim do czynienia, w momencie gdy erozja porządku państwowego, społecznego i gospodarczego, postępujące wewnętrzne konflikty zbrojne, masowe

¹ S. Bieleń, *Państwa upadłe*, [w:] J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych – bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 622.

² W. Lizak, *Państwo w Afryce*, [w:] M. Sułek, J. Symonides (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 386.

³ R.I. Rotberg, *The Failure and Collapse of Nation-States – Breakdown, Prevention and Repair*, [w:] idem (red.), *When States Fail – Causes and Consequences*, Princeton 2004, s. 1.

naruszenia praw człowieka i kryzysy humanitarne oraz fragmentaryzacja społeczeństwa doprowadzają do sytuacji, w której na jego terytorium nie ma żadnego rozpoznawalnego ośrodka władzy centralnej, a samo państwo staje się pustym pojęciem geograficznym i prawnym⁴. Podstawą wydzielenia w takiej klasyfikacji państwa upadłego będzie zatem kategoria efektywności sprawowanej władzy i jakościowy skok w postaci jej zaniku, w przeciwieństwie do zmian jedynie ilościowych, dotyczących efektywności w dystrybucji dóbr, postępujących w państwach upadających. Z socjologicznego punktu widzenia w państwie upadłym mamy do czynienia z zanikiem rdzenia władzy, który Max Weber nazwał monopolem na stosowanie siły⁵. Przymus państwowy przechodzi bowiem w ręce struktur etnicznych, klanów, zbrojnych band i watażków.

Prawo międzynarodowe nie przewiduje jednak możliwości upadku państwa w formie, z jaką mamy do czynienia w przypadku omawianego zjawiska. Ogranicza się ono jedynie do stwierdzenia, iż państwo może upaść „w konsekwencji połączenia, przyłączenia lub – historycznie – aneksji państwa. Może również nastąpić w wyniku jego rozpadu”⁶. W każdym przewidzianym przypadku na miejscu upadającego państwa powstaje przynajmniej jeden nowy podmiot, a z reguły wiele nowych państw, których łączne terytorium pokrywa się w zupełności z obszarem państwa znikającego w rezultacie rozpadu państwowości. Upadek rozumiany w ten sposób spotkał między innymi Niemiecką Republikę Demokratyczną, Czechosłowację czy Socjalistyczną Federacyjną Republikę Jugosławii⁷. Pojęcie to w rozumieniu prawa międzynarodowego nie ma więc zastosowania do zjawiska państw upadłych omawianego w niniejszej publikacji, ponieważ nie wiąże się z całkowitym i trwałym brakiem władzy, a jedynie z przejściowym konfliktem lub nawet pokojowym procesem, kończącym się wyodrębnieniem w środowisku międzynarodowym nowych, suwerennych podmiotów.

Najbliżej rozumienia terminu „upadek państwa” w kategoriach omawianego problemu zdaje się być Wojciech Góralczyk, który stwierdza, że państwo upada, gdy „zanika suwerenna władza państwowa na określonym terytorium i nad określoną ludnością”⁸. Wymieniając jednak w dalszej części swej pracy wśród możliwych przyczyn tak rozumianego upadku jedynie inkorporację, rozpadnięcie się na kilka części składowych i połączenie⁹, potwierdza istnienie ich swoistego *numerus clausus*, w którym brak jest miejsca dla „państwa upadłego”. O niemożności opisanego zjawiska państw upadłych za pomocą tego stosowanego w prawie termi-

⁴ S. Bieliń, *Państwa upadłe*, op. cit., s. 624.

⁵ D. Thürer, *The “Failed State” and International Law*, „International Review of the Red Cross” 1999, nr 836, za: <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/57JQ6U> (dostęp: 25.11.2010).

⁶ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, przeł. J.J. Gojło, A. Kułach, A. Misztal, P. Nowak, Warszawa 2006, s. 141.

⁷ Ibidem, s. 141–142.

⁸ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1989, s. 125.

⁹ Ibidem, s. 126.

nu przesądza definitywnie Malcolm N. Shaw, pisząc, że państwo nie może upaść „w rezultacie wewnętrznych wstrząsów”¹⁰.

Żaden inny termin występujący w prawie międzynarodowym również nie odnosi się do omawianego problemu, co pozwala jednoznacznie stwierdzić, iż mamy do czynienia z rozbieżnością pomiędzy obowiązującymi normami a istniejącą rzeczywistością. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy są realnie występujące w środowisku międzynarodowym państwa upadłe, stwarzające wszakże wiele problemów natury prawnej.

Brak zainteresowania klasycznego prawa międzynarodowego kwestią upadku państw wiąże się z tym, że służy ono regulacji stosunków międzynarodowych, natomiast konflikt w państwach upadłych traktowany był do tej pory jako ich wewnętrzna sprawa¹¹. Tymczasem ich sytuacja stwarza rzeczywiste zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, czego wyrazem jest rezolucja nr 794 w sprawie Somalii, podjęta przez Radę Bezpieczeństwa 3 grudnia 1992 roku, powołująca się na artykuł 39. Karty Narodów Zjednoczonych, do tego czasu zarezerwowany w praktyce ONZ wyłącznie dla konfliktów międzynarodowych¹². Zmiana w postrzeganiu konfliktów w państwach upadłych nie wpłynęła jednak na ewolucję prawa międzynarodowego w kierunku unormowania ich kwestii. Prawo to nie przewiduje więc w dalszym ciągu możliwości istnienia państwa bez instytucji władzy¹³.

Zastanawiając się nad nieadekwatnością prawa do politycznej rzeczywistości stosunków międzynarodowych i uznając realny wpływ faktów nienormatywnych na treść norm prawnych, należałoby stworzyć odpowiednią definicję upadku państwa w opisywanej formie. Potrzeba dostosowania prawa wydaje się szczególnie pilna w sytuacji, gdy nikt nie podważa już opinii o tym, iż odpowiedzialność za rozwiązanie omawianego problemu spoczywa na całej społeczności międzynarodowej¹⁴.

Unormowanie poruszanej kwestii budzi jednak w doktrynie wiele kontrowersji. Podczas gdy nikt nie zaprzecza istnieniu rozbieżności między prawem a zaistniałym zjawiskiem nowego, nieprzewidzianego w nim zagrożenia dla stabilności ładu międzynarodowego¹⁵, powstają doktrynalne spory w przedmiocie konkretnych regulacji. Wiąże się to przede wszystkim z obawą przed prawnymi i politycznymi konsekwencjami unormowania faktów odnoszących się do ocen i wartości oraz wątpliwościami co do stosowania pojęć o deskryptywno-normatywnym cha-

¹⁰ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, op. cit., s. 141.

¹¹ J. Zajadło, *Prawo międzynarodowe wobec problemu „państwa upadłego”*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 2, s. 12.

¹² *Resolution 794 (1992)*, UN Security Council, S/RES/794, 3.12.1992, s. 3, za: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/772/11/PDF/N9277211.pdf> (dostęp: 1.05.2010).

¹³ R. Koskenmäki, *Legal Implications Resulting from State Failure in Light of the Case of Somalia*, „Nordic Journal of International Law” 2004, nr 73, s. 4.

¹⁴ S. Bieleń, *Państwa upadłe*, op. cit., s. 628.

¹⁵ Zapis odnoszący się do konieczności zdefiniowania państwa upadłego znalazł się m.in. w polskiej inicjatywie Nowego Aktu Politycznego, przedstawionej w czasie 57. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2002 roku.

rakterze, jakim jest właśnie termin „państwo upadłe”. Jego wartościujący charakter przejawia się przede wszystkim w stawianiu państwa upadłego w opozycji do „państwa normalnego”. Taka ocena uderza w fundament współczesnego prawa międzynarodowego opartego na suwerenności państw, przez co wprowadzenie owego terminu do języka prawnego stworzyć może niebezpieczeństwo nadużyć, stając się politycznie zdeterminowanym skrótem myślowym, powodującym skutki prawne, niemające odbicia w obowiązujących normach¹⁶. Nie można jednak uciekać od realnie istniejącego problemu z obawy przed konsekwencjami jego rozwiązania, lecz należy spróbować wyjaśnić go w przemyślany sposób, który nie zrodzi nieprzewidzianych skutków.

Problem ze zdefiniowaniem omawianego zjawiska polega również na trudności z wypracowaniem takiej definicji państwa upadłego, która określałaby jego cechy w stopniu pozwalającym na łatwą identyfikację desygnatów, jednocześnie uniemożliwiając jej błędne bądź celowo zmanipulowane użycie. Trudność ta wynika natomiast z niezwykłego zróżnicowania problemów, z jakimi borykają się państwa upadłe¹⁷. W związku z tym większość występujących w nauce definicji, ze względu na swój ogólnikowy i syntetyczny charakter, nie może pełnić funkcji definicji legalnej. Odnoszą się one bowiem z reguły albo do kwestii zbędnych, niemających dla prawa międzynarodowego żadnego znaczenia, albo zawierają bardzo nieostre pojęcia, pozostawiając szeroką możliwość ich błędnej interpretacji.

W kontekście stworzenia legalnej definicji państwa upadłego nie ma nawet sensu zastanawiać się nad możliwością użycia pojęć będących rezultatem tendencji do rozszerzającego stosowania omawianych terminów w języku nauki i mediów. Takie, jak można je nazwać, szerokie definicje państwa upadłego skupiają się na jego politycznych i społecznych problemach.

Przykładem takiego zdefiniowania państwa upadłego może być definicja użyta przez Wiesława Lizaka, według którego upadek państwa to „sytuacja, w której administracja państwowa przestaje funkcjonować, państwo przestaje wypełniać swoje podstawowe funkcje, bardzo często jego przejawem staje się utrata przez państwo monopolu na stosowanie siły”¹⁸. Zaryzykowanie takiej definicji w użyciu prawnym mogłoby w skrajnej sytuacji pozwolić na uznanie za upadek państwa klęski żywiołowej – uniemożliwia ona działania aparatu państwowego i wykonywania przez instytucje ich podstawowych funkcji. W rzeczywistości bowiem szerokie definicje nie są w ogóle definicjami z prawnego punktu widzenia, a wyrwane z kontekstu pracy naukowej, w której są zastosowane, mogą nabrać zupełnie innego znaczenia.

Toteż słusznie zauważa Riikka Koskenmäki, że definicją prawną będzie definicja wąska, odnosząca się jedynie do kwestii doniosłych z punktu widzenia pra-

¹⁶ J. Zajadło, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 3–4.

¹⁷ M.F. Gawrycki, *Czy Kolumbia to państwo w stanie upadku?*, [w:] K. Trzciniński (red.), *Państwo w świecie współczesnym*, Warszawa 2006, s. 348.

¹⁸ W. Lizak, *Państwo w Afryce*, op. cit., s. 386.

wa¹⁹. Kwestią taką wydaje się być jedynie zupełny i trwały brak władzy, co, jak już wspomniano, odróżnia państwa upadłe od państw upadających, nierozróżnianych w definicjach szerokich. To właśnie zupełny i trwały brak władzy jest jedyną przyczyną wszelkich problemów natury prawnej dotyczących państw uznanych za upadłe.

Jerzy Zajadło słusznie jednak zaznacza, iż francuskie określenie *état sans gouvernement* (państwo bez rządu) nie wystarczy do opisanego zjawiska państwa upadłego, gdyż jest ono czymś więcej niż państwem pozbawionym rządu²⁰. Stąd wszelkie próby zdefiniowania go jako państwa, którego „rząd przestał istnieć wewnątrz terytorialnych granic”²¹, muszą być uzupełnione słowami „zupełnie i trwale” lub „zupełnie i na nieprzewidywalnie długi czas”. Upadek państwa wiąże się bowiem z całkowitym i potencjalnie nieodwracalnym w przewidywalnym czasie rozkładem struktur państwowych, a nie tylko z chwilowym ich zanikiem, cechującym na przykład państwa porewolucyjne.

W świetle tych rozważań za definicję legalną można by uznać następujące zdanie: „Państwo upadłe to państwo, które w wyniku wewnętrznych konfliktów zupełnie i trwale utraciło władzę centralną”. Na podstawie takiej definicji bez problemu dałoby się wypracować prawne kryteria upadku państwa, które mogłyby być przyjęte przez społeczność międzynarodową w drodze zwyczaju.

Należy się jednak zastanowić nad tym, czy upadek państwa w takiej formie wymaga stworzenia nowych uregulowań w prawie międzynarodowym, czy da się do niego zastosować funkcjonujące już w nim mechanizmy jedynie poprzez ich dostosowanie. Jeżeli upadek rodzi te same skutki prawne co przewidziane w prawie międzynarodowym przedstawione niniejszym „legalne sposoby upadku”, to być może wystarczy włączenie go do ich zamkniętego katalogu. Zupełny i trwały zanik władzy państwowej stałby się wówczas, obok inkorporacji, rozpadnięcia się i połączenia, kolejnym legalnym sposobem upadku państwa, co byłoby krokiem naprzód w kierunku dostosowywania istniejącego prawa do międzynarodowych realiów. O możliwości unormowania problemu poprzez proste włączenie tak rozumianego upadku państwa do owego katalogu świadczy fakt, iż problem ten rozpatrywany jest w pracach na temat prawa międzynarodowego zawsze obok przedstawienia katalogu legalnych przyczyn upadku, a nie zostaje do niego włączony tylko dlatego, że w klasycznym prawie „nie wydaje się prawdopodobny proces zupełnego i trwałego załamania się władzy państwowej i przekształcenia się terytorium w »ziemię niczyją«”²². Pogląd ten w czasach współczesnych jest co najmniej wątpliwy.

¹⁹ R. Koskenmäki, *Legal Implications...*, op. cit., s. 4–5.

²⁰ J. Zajadło, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 6.

²¹ Ibidem.

²² L. Antonowicz, *Państwa i terytoria. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 1988, s. 137.

W klasycznym ujęciu upadek państwa poprzez inkorporację, rozpadnięcie się lub połączenie powoduje wygaśnięcie jego podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Należy zatem zbadać, czy taki sam skutek *de facto* wywiera nieuznany do tej pory za legalny, zupełny i trwały zanik władzy państwowej, by stwierdzić, w jaki sposób unormować jego kwestię.

Podmiotowość prawnomiędzynarodowa państwa upadłego

Podmiotowość prawnomiędzynarodowa jest sformułowaniem języka prawniczego, a nie prawnego, raczej „pewną teorią, zbudowaną ponad istniejącymi normami prawnymi, które pojęciem tym się posługują”²³, niż terminem występującym wprost w międzynarodowych aktach prawnych. Mimo że prawo międzynarodowe stanowi o obowiązkach i prawach swych podmiotów, nie istnieje żadna norma traktatowa, która wprost określałaby, kto nimi jest. Zagadnienie podmiotowości rozpatrywane jest więc przede wszystkim w doktrynie, a źródeł dotyczących jej norm należy szukać w prawie zwyczajowym.

Tradycyjnie za podmiot prawa uznać należy osobę fizyczną lub prawną, która może posiadać prawa i obowiązki wynikające bezpośrednio z danego systemu prawnego, a więc posiadającą zdolność prawną²⁴. Według Remigiusza Bierzanka i Janusza Symonidesa sama zdolność prawna w przypadku prawa międzynarodowego nie jest jednak warunkiem wystarczającym dla uznania jakiegoś tworu za jego podmiot. Podmiotami prawa międzynarodowego nie są na przykład jednostki, które wywodząc z jego norm pewne prawa i obowiązki, nie mają możliwości ich bezpośredniego dochodzenia i realizacji na płaszczyźnie międzynarodowej²⁵. Warunkiem koniecznym zaistnienia podmiotowości w omawianym systemie prawnym będzie zatem posiadanie, poza zdolnością prawną, także zdolności do czynności prawnych.

Podstawowym podmiotem prawa międzynarodowego jest państwo, które jako jedyne, wśród innych jego podmiotów, cechuje podmiotowość suwerenna, pełna i pierwotna. Pozostałe, jak przykładowo organizacje międzynarodowe, są podmiotami niesuwerennymi, niepełnymi i pochodnymi²⁶.

Aby zbadać, czy państwo upadłe traci podmiotowość prawnomiędzynarodową, tak jak w przypadku przewidzianych prawem możliwości jego upadku, należy w pierwszej kolejności przyrzeć się warunkom nabycia i utraty przez nie podmiotowości w prawie międzynarodowym.

Istnieją dwie teorie dotyczące nabycia przez państwo podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Pierwsza z nich to teoria konstytutywna, głosząca, iż państwo

²³ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 118.

²⁴ Ibidem.

²⁵ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 119.

²⁶ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 119.

staje się podmiotem prawa międzynarodowego na skutek uznania go przez istniejące już na arenie międzynarodowej państwa. Jego uznanie jest zatem warunkiem koniecznym nabycia podmiotowości, a jednostka terytorialna, która nie zostanie uznana, nie może być postrzegana w prawie międzynarodowym jako państwo. Druga teoria – deklaratorywna – zakłada natomiast, że państwo staje się podmiotem prawa międzynarodowego z chwilą powstania, a jego uznanie nie warunkuje nabycia podmiotowości, a jedynie ją potwierdza, rozszerzając zakres uprawnień i normalizując międzynarodowy status²⁷.

Praktyka ostatnich stu lat przemawia raczej za uznaniem teorii deklaratorywnej, ponieważ państwa, nie uznając innych państw, w gruncie rzeczy nie odmawiają im prerogatyw i możliwości przyjęcia zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego, a samo uznanie wydaje się konstytutywne jedynie w sferze politycznej, a nie prawnej – wprowadzając państwo do społeczności międzynarodowej. Według zwolenników tej koncepcji z takiego uznania nie wynikają prawa i obowiązki, które wiążą także państwo nieuznawane. Sam fakt uznania pociąga za sobą skutki prawne, na przykład w postaci legitymacji procesowej przed sądami krajowymi państwa uznającego, lecz nie ma znaczenia dla podmiotowości państwa uznawanego²⁸. Brak uznania wpływać może jedynie na zdolność państw nieuznawanych do korzystania ze swych praw i do egzekwowania od nich obowiązków, a nie na ich istnienie; państwo takie nie jest bowiem z nich zwolnione, a jego terytorium nie stanowi *terra nullius*²⁹.

O deklaratorywnym charakterze uznania państwa świadczy artykuł 9. Karty Organizacji Państw Amerykańskich z 30 kwietnia 1948 roku, mówiący, że „istnienie polityczne państwa nie zależy od jego uznania przez inne państwa”³⁰, a także postanowienia Komisji Arbitrażowej Konferencji Międzynarodowej do spraw Jugosławii, która stwierdziła, że „skutki uznania przez inne państwa mają czysto deklaratorywny charakter”³¹.

Państwo będące, jak wspomniano już wcześniej, pierwotnym podmiotem prawa międzynarodowego powinno zatem nabywać podmiotowość *ipso facto* swego powstania, a więc poprzez spełnienie przewidzianych w prawie cech konstytuujących je właśnie jako państwo; żaden bowiem fakt, bez normy nadającej mu prawne znaczenie, nie wywołuje skutków prawnych³².

W prawie międzynarodowym przez wieki nie funkcjonowała jednak zadowalająca definicja państwa, na podstawie której można by w pełni określić warunki uznania za nie jednostki geopolitycznej. Brak takiej definicji uniemożliwiłaby w praktyce określenie, czy dana terytorialna jednostka polityczna jest państwem w sensie tego prawa, co z kolei prowadziłoby do utraty jego normatywnego cha-

²⁷ L. Antonowicz, *Państwa i terytoria...*, op. cit., s. 96.

²⁸ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 242–243.

²⁹ Ibidem, s. 256.

³⁰ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 156.

³¹ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 243.

³² L. Antonowicz, *Państwa i terytoria...*, op. cit., s. 25.

rakteru, a to na skutek niemożności jasnego określenia podmiotów³³; w związku z czym w nauce pojawiły się próby jego zdefiniowania.

Państwo jako przedmiot zainteresowania teorii państwa posiada wiele niernormatywnych definicji o charakterze: funkcjonalnym, psychologicznym czy socjologicznym. Z punktu widzenia prawa najistotniejsze są jednak definicje strukturalno-elementowe, jak ta stworzona przez Georga Jellinka i zaadaptowana na potrzeby Konwencji o Prawach i Obowiązках Państw, podjętej podczas VII Konferencji Panamerykańskiej w Montevideo. Jej artykuł 1. stanowi, iż państwo jako podmiot prawa międzynarodowego powinno posiadać następujące cechy: stałą ludność, określone terytorium, rząd oraz zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami³⁴. Mimo że nie jest to legalna definicja państwa, a jedynie jego koncepcja, z międzynarodowego zwyczaju wynika, iż podane w niej kryteria państwowości są powszechnie uznane za konstytuujące państwo jako podmiot prawa międzynarodowego.

Podmiotowość prawnomiędzynarodowa państwa wynika zatem ze spełnienia trzech podstawowych kryteriów określonych prawem zwyczajowym: terytorium, ludności i władzy. Zbadanie, czy państwo upadłe, które już na pierwszy rzut oka nie spełnia kryterium władzy, może być nadal uważane za państwo, a przez to zachować suwerenną, pierwotną i pełną podmiotowość w prawie międzynarodowym, należy rozpocząć od dokładnej analizy tych kryteriów, a następnie ustalenia, czy od ich spełnienia zależy jedynie nabycie podmiotowości, czy również możliwość jej utraty.

Terytorium

Państwo jest jednostką geopolityczną, co wskazuje na jego terytorialną podstawę i polityczny charakter³⁵. Podstawowym warunkiem jego istnienia jest zatem posiadanie własnego terytorium (co najmniej obszaru lądowego i powietrznego), nad którym rozciąga się jego suwerenne zwierzchnictwo³⁶. Osoba prawna nieposiadająca terytorium nie może być uznana za państwo, ponieważ to właśnie z terytorium wiążą się podstawowe kategorie prawa międzynarodowego, takie jak jurysdykcja czy suwerenność³⁷.

Według Zajadły państwo upadłe zachowuje swoje dominium o określonych granicach, mimo rozkładu wszelkich struktur oraz tego, że w sensie faktycznym

³³ M. Sobczyński, *Państwa i terytoria zależne – ujęcie geograficzno-polityczne*, Toruń 2006, s. 24–26.

³⁴ Ibidem, s. 26.

³⁵ L. Antonowicz, *Państwa i terytoria...*, op. cit., s. 24–25.

³⁶ B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Pojęcie, sposoby definiowania oraz cechy państwa*, [w:] iidem (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002, s. 18.

³⁷ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 267.

go nie kontroluje i nie panuje nad tym, co się dzieje w jego obrębie³⁸. Pogląd taki wydaje się poprawny, gdyż terytorium jako jedyne spośród trzech kryteriów państwowości istnieje fizycznie i obiektywnie. Należy się jednak zastanowić, czy jest to w dalszym ciągu terytorium państwowe. Prawo międzynarodowe obok niego wyróżnia bowiem także ziemie niczyje (*terra nullius*), nad którymi żadne państwo nie rozciąga swego zwierzchnictwa, oraz wspólne dziedzictwo ludzkości (*res communis*), które również wolne jest od zwierzchnictwa terytorialnego państw, ale w przeciwieństwie do ziemi niczyjej nie może zostać mu ono narzucone³⁹.

Skoro więc na terytorium państwowym władza powinna wykonywać swe prerogatywy w sposób pełny i łączny w stosunku do zdarzeń, osób i rzeczy⁴⁰, należy zbadać, czy nie realizując swych praw, państwo nie prowadzi do derelikacji, czyli porzucenia terytorium przez zaprzestanie faktycznego wykonywania na nim swoich kompetencji, prowadzącego do przekształcenia go w ziemię niczyją⁴¹. Podczas gdy możliwość taka jest wprost przewidziana dla części terytorium państwowego, dla jego całości nigdy nie była brana pod uwagę.

Naczelnym kryterium, wokół którego skupia się całe zagadnienie, jest zatem kwestia skutecznego wykonywania władzy na danym terytorium. Prawo międzynarodowe, niewymagające dokładnego ustalenia granic państwowych, wymaga jednak posiadania przez państwo określonego obszaru, na którym realizowałoby ono określone działania. Terytorium państwowe będzie zatem obszarem, na którym funkcjonuje społeczność polityczna⁴², i nawet jeśli nie chodzi tutaj o skomplikowany system władzy, a jedynie o społeczną i strukturalną spójność, państwo upadłe tego warunku nie spełnia.

Czy można zatem powiedzieć, że terytorium państwa upadłego stało się *terra nullius*?

Efektywne władztwo nad terytorium jest warunkiem nabycia podmiotowości prawnomiędzynarodowej, jednakże to dopiero podmiotowość implikuje nabycie przez państwo prawa do terytorialnej suwerenności. Podmiotowość nie jest zatem uzależniona od zwierzchnictwa terytorialnego, a odwrotnie – prawo to istnieje dzięki podmiotowości⁴³.

Zwierzchnictwo terytorialne nie jest więc faktycznym władztwem nad terytorium, a prawem do jego wykonywania⁴⁴, wobec czego późniejszy (po uzyskaniu podmiotowości) brak efektywnej kontroli nad terytorium nie odbiera państwu tytułu do niego⁴⁵.

³⁸ J. Zajadło, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 14.

³⁹ J. Symonides, *Terytorium państwowe w świetle zasady efektywności*, „*Studia Iuridica*” 1971, t. 11, z. 1, s. 35.

⁴⁰ B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Pojęcie, sposoby...*, op. cit., s. 19.

⁴¹ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 209.

⁴² M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 136–137.

⁴³ J. Symonides, *Terytorium państwowe...*, op. cit., s. 63.

⁴⁴ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 269.

⁴⁵ M. Sobczyński, *Państwa i terytoria...*, op. cit., s. 42.

Z podmiotowości prawnomiędzynarodowej państwa wynika również prawo do zrzeczenia się terytorium poprzez jego porzucenie. W wypadku porzucenia terytorium mamy do czynienia z faktycznym zaprzestaniem przez państwo wykonywania na nim swych suwerennych praw, które przejawia przy tym *animus derelinquendi*, czyli zamiar jego porzucenia⁴⁶. W przypadku państw upadłych zamiar taki nie występuje, a wątpliwe jest w ogóle, by jakiegokolwiek państwo przejawiało zamiar porzucenia całego swego terytorium, co wiązałoby się z jego unicestwieniem jako podmiotu prawa międzynarodowego.

Skoro więc istnienie prawa zwierzchnictwa terytorialnego wynika z podmiotowości państwa, samo niewykonywanie tego prawa nie prowadzi do utraty przez państwo upadłe jego podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Natomiast utrata podmiotowości wskutek innych zdarzeń naturalnie prowadziłyby do utraty zwierzchnictwa terytorialnego i uznania terytorium państwa upadłego za *terra nullius*.

Ze zwierzchnictwem terytorialnym wiążą się również pewne obowiązki, takie jak: zapobieganie wykorzystywaniu własnego terytorium jako bazy wypadowej przeciwko innym państwom, zapobieganie propagandzie wojennej na swoim terytorium czy obowiązki wynikające z zasady dobrosąsiedztwa⁴⁷. Oczywisty jest fakt, że obowiązków tych nie da się wyegzekwować od państw upadłych, czego przejawem jest choćby istnienie na ich terytoriach baz ugrupowań terrorystycznych.

Drugi problem wiąże się z możliwością powstania roszczeń do całości terytorium państwa upadłego ze strony innego podmiotu. Dla ochrony podmiotowości takiego państwa należałoby wykazać istnienie określonego terytorium, na którym władztwo wykonywane jest efektywnie i niezależnie⁴⁸, co w omawianym przypadku byłoby niemożliwe. Terytorium państwa upadłego warunkujące jego podmiotowość istnieje zatem dopóty, dopóki nie zostanie w całości zakwestionowane. W przypadku Somalii, będącej w świetle przedstawionej definicji jedynym państwem upadłym, zastrzeżenie to jest szczególnie ważne, gdyż wszystkie jej granice są kwestionowane przez kraje sąsiednie⁴⁹.

Władza

Państwo samo w sobie jest abstraktem, a jego podmiotowość musi być wyrażona przez konkretną instytucję. Instytucją tą jest aparat władzy, który rządzi określonym terytorium i ludnością i pojmowany jest również jako „państwo”⁵⁰.

⁴⁶ J. Symonides, *Terytorium państwowe...*, op. cit., s. 177.

⁴⁷ Ibidem, s. 66–68.

⁴⁸ L. Antonowicz, *Państwa i terytoria*, op. cit., s. 21.

⁴⁹ J. Mantel-Niecko, M. Ząbek, *Współczesność. Międzynarodowe i wewnętrzne problemy Rogu Afryki*, [w:] idem (red.), *Róg Afryki – historia i współczesność*, Warszawa 1999, s. 429.

⁵⁰ B.R. Roth, *Governmental Illegitimacy in International Law*, Oxford 1999, s. 8.

Prawo międzynarodowe nie określa dokładnych wymogów dotyczących władzy, jakie spełniać musi państwo, by można było powiedzieć, że jest ono jego podmiotem. W związku z tym ciężko powiedzieć, czy władza istnieje dopiero w momencie, gdy ma zdolność do działania w stosunkach międzynarodowych, czy już wówczas, gdy potrafi wyegzekwować prawo na swoim terytorium. Prawo międzynarodowe nie określa również struktury władzy, której ukształtowanie należy do wewnętrznej kompetencji państw⁵¹. Władzę najwyższą definiuje się jako „te organy, które sprawują pełnię władzy suwerennej państwa na jego terytorium i nad ludnością osiadłą na tym terytorium”⁵². Jedynym warunkiem istnienia państwa odnoszącym się do władzy jest jej efektywność, a więc sprawowanie rzeczywistej kontroli nad terytorium i jego ludnością. Władza „musi mieć możliwość [podkreślenie – H.D.] stanowienia prawa i egzekwowania jego przestrzegania”⁵³.

W przypadku państwa upadłego władza natomiast przestała istnieć *de iure* i *de facto*⁵⁴. Jak zaznaczono już wcześniej, okresowy brak władzy nie stanowi podstawy do kwestionowania podmiotowości państwa, ale tylko wówczas, gdy władze mają realną możliwość odzyskania kontroli nad jego terytorium⁵⁵. Domniemanie kontynuacji i efektywności władzy w tym wypadku wynika z zasady *ius postliminii* – ochrony raz ustanowionego rządu przed przejściowymi trudnościami i czasową nieefektywnością. Zasada ta zapewnia stabilność i przewidywalność stosunków międzynarodowych⁵⁶. W państwie upadłym rozkład struktury władzy jest jednak potencjalnie ostateczny, skoro poza brakiem rządu nie istnieją w praktyce żadne struktury niższego szczebla, a terytorialna i personalna jurysdykcja zostaje zawłaszczona przez przywódców lokalnych ugrupowań.

Skoro władza rozumiana jest w prawie międzynarodowym jako stan porządku przeciwny anarchii⁵⁷, to oczywisty jest fakt, że w państwie upadłym władza w ujęciu prawnym, a więc jako efektywny rząd ze scentralizowanym aparatem administracyjnym i organami ustawodawczymi⁵⁸, w ogóle nie istnieje. Sytuacja państw upadłych różni się zatem pod względem prawnym od sytuacji państw upadających tym, że w przypadku tych drugich istnieje jakaś forma władzy, posiadająca tytuł do reprezentowania państwa, chroniona przez *ius postliminii* do momentu, w którym nie zostanie zastąpiona przez inny, efektywny rząd⁵⁹. W państwach upadłych domniemanie efektywności i kontynuacji rządu zostaje obalone przez obiektywne fakty.

⁵¹ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo Międzynarodowe Publiczne – zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 214.

⁵² E. Dynia, *Uznanie rządu w prawie międzynarodowym*, Lublin 1997, s. 25.

⁵³ Ibidem, s. 134.

⁵⁴ J. Zajadło, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit.

⁵⁵ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 127.

⁵⁶ R. Koskenmäki, *Legal Implications...*, op. cit., s. 7.

⁵⁷ L. Antonowicz, *Państwa i terytoria*, op. cit., s. 22.

⁵⁸ R. Koskenmäki, *Legal Implications...*, op. cit., s. 4.

⁵⁹ Ibidem, s. 13–14.

Początkowa praktyka ONZ w przypadku Somalii wydaje się potwierdzać te wnioski. Organizacja ta zadeklarowała bowiem, po raz pierwszy w swej historii, że jeden z jej członków cierpi z powodu całkowitego braku rządu⁶⁰. Brak jakiegokolwiek władzy potwierdza również to, że Rada Bezpieczeństwa w rezolucji 794 (1992) zwraca się nie do rządu Somalii, lecz do jej „stronnictw, ruchów i frakcji”⁶¹. W późniejszym czasie ONZ stanęła jednak na stanowisku, iż za reprezentanta Somalii uznaje rząd na uchodźstwie, który w rzeczywistości nigdy nie sprawował efektywnej władzy na jej terytorium⁶². W związku z tym należy zastanowić się, czy w zaistniałej sytuacji za rząd można wyjątkowo, przyglądając się instytucji uznania rządu, uznać organ nieposiadający realnej kontroli nad terytorium i ludnością państwa.

Instytucja uznania rządu wiąże się z jego niekonstytucyjną zmianą, gdyż zmiana zgodna z prawem należy do spraw wewnętrznych państwa. Taka niekonstytucyjna zmiana może nastąpić w wyniku zamachu stanu, rewolucji, interwencji wojskowej lub jakiegoś innego wydarzenia, którego następstwem jest zerwanie prawnej ciągłości władzy⁶³. Takim zerwaniem ciągłości władzy było w przypadku Somalii obalenie Siada Barre, w związku z czym ewentualny nowy rząd podlegał omawianemu uznaniu.

Podstawą uznania rządu jest założenie, iż sprawuje on władzę nad całym terytorium państwa bądź nad jego znaczną częścią, a więc jego główną przesłanką jest efektywność. Efektywny jest natomiast rząd, który jest stabilny i sprawuje rzeczywistą władzę. Według Thomasa Hardena Gallowaya efektywność stanowiąca podstawowe kryterium prawne uznania rządu oznacza: rzeczywistą kontrolę terytorium kraju i władztwo nad aparatem państwowym, poparcie i przyzwolenie społeczne na sprawowanie władzy (do stwierdzenia którego wystarczy brak wewnętrznego oporu) oraz gotowość do wypełniania w całości zobowiązań i traktatów międzynarodowych⁶⁴.

W przypadku rządu na uchodźstwie oczywiste jest, że nie sprawuje on efektywnej władzy w tak przedstawionym ujęciu. W tym wypadku efektywność rozumiana jest jako działania zmierzające do odzyskania kontroli nad terytorium okupowanym, a więc posiadanie na nim własnych sił zbrojnych lub ruchu oporu. Jeśli jest to jednak kwestia „odzyskania” kontroli nad terytorium, rząd, który nigdy jej nie sprawował, nie może być uznany za rząd emigracyjny⁶⁵. Takie uznanie rządu byłoby równoznaczne z uznaniem przedwczesnym, które jest naruszeniem prawa

⁶⁰ *Resolution 897 (1994)*, UN Security Council, S/RES/897, 4.02.1994, s. 2, za: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/065/62/PDF/N9406562.pdf> (dostęp: 1.05.2010).

⁶¹ *Resolution 794 (1992)*, s. 3, za: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/065/62/PDF/N9406562.pdf> (dostęp: 1.05.2010).

⁶² R. Koskenmäki, *Legal Implication...*, op. cit., s. 15.

⁶³ E. Dynia, *Uznanie rządu...*, op. cit., s. 27.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 33.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 98–99.

międzynarodowego, stanowi bowiem ingerencję w sprawy wewnętrzne państwa⁶⁶. Ponadto trudno wewnętrzny konflikt uznać za okupację.

Wobec tego uznanie rządu Alego Mahdiego Mohameda, który w żadnym wypadku nie spełniał przedstawionych kryteriów, było jak najbardziej uznaniem przedwczesnym, podobnie jak uznanie późniejszego Tymczasowego Rządu Federalnego, który nie miał i jak dotąd nie ma szans na przejęcie władzy na całym terytorium państwa, ani nawet na jego znacznej części. Sprzeczne z prawem uznanie, jak by się mogło wydawać, jakiegokolwiek organu aspirującego do miana rządu Somalii tłumaczyć można chęcią posiadania informacji dotyczących sytuacji w państwie upadłym. Uznanie rządu nie może być jednak nieprzemyślane, gdyż oznacza między innymi nadanie jego przedstawicielom immunitetu sądowego w stosunku do państwa uznającego oraz oddanie mu do dyspozycji majątku państwa za granicą⁶⁷. Trudno więc w tym kontekście usprawiedliwiać utrzymywanie przez ONZ ciągłych i formalnych kontaktów z resztkami nieistniejącego rządu⁶⁸ czy uznanie za prawowity rząd jednego z ugrupowań, które nie sprawuje w rzeczywistości efektywnej władzy w państwie, biorąc pod uwagę to, że praktyka potwierdza możliwość utrzymywania nieformalnych kontaktów z wojującymi stronami bez konieczności ich oficjalnego uznania⁶⁹.

Mimo przedwczesnego uznania rządu Somalii można więc nadal podtrzymać tezę, iż państwo upadłe nie posiada władzy będącej podstawowym składnikiem państwa, gdyż nie ma państwa bez instytucji władzy⁷⁰.

Ludność

Ludność stale zamieszkująca określone terytorium państwowe jest kolejnym warunkiem uznania jednostki terytorialnej za państwo w rozumieniu prawa międzynarodowego⁷¹. To właśnie lud (*people*) jest w czasach współczesnych suwerenem i głównym decydującym podmiotem w systemie międzynarodowym, podczas gdy rządzący państwem aparat administracyjny uznawany jest o tyle, o ile reprezentuje jego wolę. Można zatem uznać, iż to nie terytorialne jednostki czy rządy są podstawowymi elementami systemu światowego, lecz ludy definiowane jako członkowie w miarę stabilnego podmiotu politycznego. Władza natomiast ma być jedynie ekspresją politycznych społeczności, które reprezentuje⁷². Świadczy o tym praktyka Komitetu Pełnomocnictw przy Zgromadzeniu Ogólnym ONZ w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, przejawiająca się w odmowie akredytacji

⁶⁶ Ibidem, s. 36.

⁶⁷ Ibidem, s. 82.

⁶⁸ R. Koskenmäki, *Legal Implications...*, op. cit., s. 17.

⁶⁹ Ibidem, s. 8.

⁷⁰ M. Sobczyński, *Państwa i terytoria...*, op. cit., s. 27.

⁷¹ Ibidem, s. 31.

⁷² B.R. Roth, *Governmental...*, op. cit., s. 2–12.

rządów, które doszły do władzy z pogwałceniem zasad demokracji i jednoczesnej akredytacji władz demokratycznych, nawet jeśli nie sprawowały one faktycznej władzy na terytorium swych państw⁷³.

Spostrzeżenie to wydaje się niezwykle istotne w kontekście omawianego problemu państw upadłych, które nie posiadają władzy. Jej aparat będący jedynie wyrazicielem woli ludu w przypadku zaniku może być zastąpiony bezpośrednim wyrażeniem woli przez lud, mający do tego pełne prawo⁷⁴. To właśnie do ludności Somalii, w sytuacji braku władzy państwowej, odwołała się Rada Bezpieczeństwa we wspomnianej już wcześniej rezolucji 794 (1992)⁷⁵.

Lud jest również, a może przede wszystkim, podmiotem prawa do samostanowienia, a więc wprost decyduje o utworzeniu suwerennego państwa, swobodnym przyłączeniu się do państwa już istniejącego lub wyborze jakiegokolwiek innego statusu politycznego⁷⁶. Mimo że prawo to było początkowo jedynie koncepcją polityczną, jej włączenie do KNZ spowodowało, iż należy uznać ją za zasadę obowiązującą w prawie międzynarodowym, a rozdziały XII i XIII KNZ dotyczące systemu powiernictwa i terytoriów niesamodzielnych – jako odnoszące się do jej rozwoju. Prawo to, ograniczone rzecz jasną zasadą *uti possidetis*, przynależy każdemu ludowi, by ten go realizował w ramach istniejących granic państwowych⁷⁷.

Powstaje jednak zasadnicze pytanie – czy ludność zamieszkująca państwo upadłe spełnia warunki uznania jej za lud; czy zatem sama obiektywna obecność mieszkańców określonego terytorium na jego obszarze stanowi o istnieniu ludności jako elemencie konstytuującym państwo, czy być może grupa ta spełniać musi jakieś dodatkowe warunki?

W odpowiedzi na to pytanie sformułowano dwie przeciwstawne koncepcje. Pierwsza, uwypuklająca element subiektywny, mówi, że dla uznania grupy ludzi za ludność niezbędna jest ich identyfikacja z państwem. W jej świetle konieczne jest zastanowienie się nad tym, czy społeczność zamieszkująca państwo upadłe spełnia minimum cech charakterystycznych dla ludności jako elementu triady Jellinka. Druga koncepcja opowiada się za bezwarunkowym uznaniem mieszkańców państw upadłych za ludność i podmiot prawa do samostanowienia, który ma być bazą do odbudowy państwowości⁷⁸. Gdy w państwie istnieje władza, kwestia ludności nie jest zbyt istotna – rząd sprawuje bowiem kontrolę nad obiektywnie istniejącą społecznością zamieszkującą określone terytorium. Gdy władzy jednak nie ma, należałoby wykazać, czy społeczeństwo stanowi spójną całość, zdolną do wyrażenia jego podmiotowości, która nie jest wyrażana w inny sposób.

Pierwsza koncepcja wydaje się zatem z prawnego punktu widzenia bardziej zasadna. Świadczy o tym między innymi fakt, iż dla uznania narodu za podmiot

⁷³ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 223.

⁷⁴ M. Sobczyński, *Państwa i terytoria...*, op. cit., s. 54.

⁷⁵ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 134.

⁷⁶ Ibidem, s. 141.

⁷⁷ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 164–168.

⁷⁸ J. Zajadło, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit.

prawa międzynarodowego niezbędne jest wykazanie przynajmniej podstawowej jego organizacji⁷⁹. Beładna masa ludzi nie może być zatem podmiotem jakiegokolwiek prawa, tym bardziej więc nie może stanowić o losach państwa, gdyż w praktyce nie posiada żadnej mocy decyzyjnej.

W związku z tym należy przeanalizować kwestie związane ze społeczeństwem państw upadłych, by dowiedzieć się, czy jest ono elementem konstytuującym ich podmiotowość.

Ludność państw upadających i upadłych pogrążona jest w brutalnym konflikcie, w którym zacierają się granice pomiędzy ciemężycielami i ciemężonymi, cywilami i wojskowymi, zorganizowanymi armiami i uzbrojonymi bandami. Państwa afrykańskie nie wykształciły politycznej koncepcji narodu, która byłaby w stanie zwalczyć trybalizm, czyli etniczny separatyzm zagrażający narodowej jedności⁸⁰. Autorytarne rządy dla własnych doraźnych potrzeb zaostrzały etniczne konflikty, doprowadzając do całkowitego rozkładu społeczeństw. W państwie upadłym zerwana została umowa społeczna, a ludność powróciła do Hobbesowskiego stanu natury, czyli wojny wszystkich ze wszystkimi.

W państwie upadłym brakuje idei państwowości, która tworzyłaby legitymizację państwa w ludzkiej świadomości⁸¹. Jego społeczeństwo, które jest rozszerzającym się załamaniem społecznej ciągłości i spójności, nie może już wyrażać wsparcia ani formułować żądań będących podstawą państwa⁸².

Skomercjalizowana wojna – cel sam w sobie – potencjalnie nigdy nie wyłoni zwycięzcy, gdyż jej beneficjenci – zbrojne gangi – oszczędzają się nawzajem kosztem ludności cywilnej⁸³, a działania zbrojne wprost nastawione są na ludobójstwo⁸⁴.

W świetle tych wywodów można jednoznacznie stwierdzić, iż ludność państwa upadłego nie może być uważana za społeczeństwo. W rzeczywistości nie łączy jej bowiem nic poza formalnym obywatelstwem. Jest ona tak skonfliktowana, iż niemożliwe jest w przewidywalnej przyszłości jej zjednoczenie i zgodna koegzystencja.

O tym, że nie powinno się uznawać mieszkańców państwa upadłego za lud jako element konstytuujący jego podmiotowość, świadczy przede wszystkim trwałość i potencjalna nieskończoność konfliktu. Pierwszą tego przesłanką jest

⁷⁹ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 146.

⁸⁰ M. Ząbek, *Zróżnicowanie etniczne*, [w:] J. Mantel-Niećko, M. Ząbek (red.), *Róg Afryki – historia i współczesność*, op. cit., s. 44.

⁸¹ J.J. Milewski, *Państwo w Afryce: dylematy i kierunki przeobrażeń*, [w:] J.J. Milewski, W. Lizak (red.), *Stosunki międzynarodowe w Afryce*, Warszawa 2002, s. 40.

⁸² I.W. Zartman, *Introduction: Posing the Problem of State Collapse*, [w:] I. William Zartman (red.), *Collapsed States – the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder 1995, s. 6.

⁸³ R. Potocki, M. Kocoń, *Państwo dysfunkcyjne w środowisku międzynarodowym*, [w:] *Państwo w świecie współczesnym*, op. cit., s. 326.

⁸⁴ K. Pawłowski, *Konflikty zbrojne w późnowestfalskim środowisku międzynarodowym*, [w:] M. Pietraś, K. Marzęda (red.), *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, Lublin 2008, s. 107–108.

niemożność jego wygrania i zakończenia przez którąkolwiek ze stron, drugą – błędne koło nazywane „gospodarką nastawioną na wojnę”.

Ugrupowania do kontynuowania walk potrzebują środków, które uzyskują od zagranicznych firm (przekazując surowce w zamian za dewizy i broń), środowisk emigracyjnych osiadłych w Ameryce i Europie, innych państw i organizacji o różnych orientacjach politycznych (konflikt w Somalii podsycany jest m.in. przez Etiopię i Kenię), a przede wszystkim właśnie z gospodarki nastawionej na wojnę⁸⁵. Początkowy konflikt etnopolityczny zamienia się z czasem w konflikt czysto ekonomiczny. Zbrojne bandy walczą między sobą o dostęp do zasobów gospodarczych, który zapewni im możliwość dalszego prowadzenia walk⁸⁶. W ten sposób wojna żywi się wojną, a walczące strony nie widzą interesu w jej zakończeniu, czerpiąc z niej osobiste korzyści. Gospodarka tego typu nie zniknie nawet po podpisaniu traktatu i zapewnieniu gospodarczej pomocy z zewnątrz. Demobilizacja nie będzie w stanie zatrzymać przemocy społecznej wypływającej z ubóstwa, nierówności i braku możliwości polepszenia bytu⁸⁷, bo dla członków zbrojnych band to właśnie rabunek, haracze, handel narkotykami, bronią i surowcami są jedynym sposobem na jego polepszenie. Stąd ludzie powracający z wojny, nie znajdując innych perspektyw, zakładają kolejne gangi, które rabują i mordują, kontynuując wieczny konflikt⁸⁸.

Całą sytuację pogarsza brak edukacji społeczeństwa, który ostatecznie unieвозмоżliwia jego odbudowanie. Brakuje bowiem elit, które mogłyby zapanować nad ogarniającym kraj chaosem.

Mieszkańcy państw upadłych, nawet w przypadku występowania wszystkich obiektywnych cech ludu, jakimi są wspólne: język, zwyczaje, historia i religia⁸⁹ (98% Somalijczyków wyznaje islam sunnicki i mówi tym samym językiem)⁹⁰, z racji braku cech subiektywnych i wyniszczających ich od wewnątrz zbrojnych konfliktów, nie mogą być uznani za lud konstytuujący państwo, który w wyjątkowej sytuacji jego upadku mógłby zminimalizować skutki braku władzy.

⁸⁵ J.J. Milewski, *Wojny i konflikty zbrojne w Afryce – wprowadzenie*, [w:] *Państwo w świecie współczesnym*, op. cit., s. 152.

⁸⁶ Ibidem, s. 143.

⁸⁷ Idem, *Państwo w Afryce...*, op. cit., s. 53.

⁸⁸ R. Kłosowicz, *Państwa upadłe i ich destabilizujący wpływ na stosunki międzynarodowe*, [w:] I. Stawowy-Kawka (red.), *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, Kraków 2009, s. 390.

⁸⁹ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 141.

⁹⁰ J. Zajączkowski, K. Zajączkowski, *Kryzys Somalijski*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w Afryce*, op. cit., s. 237.

Wnioski dotyczące podmiotowości

Z analizy cech konstytuujących państwo jako podmiot prawa międzynarodowego jasno wynika, iż państwo upadłe ich nie spełnia. Nie posiada bowiem władzy zdolnej do realizacji pełnego zwierzchnictwa terytorialnego, a jego ludność nie jest w stanie w sytuacji braku rządu stać się ucieleśnieniem państwa i wyrazicielem jego podmiotowości.

Aby daną jednostkę geopolityczną uznać za państwo, musi ona, poza przedstawionymi warunkami, spełniać kryterium suwerenności, przejawiające się w dodanym do triady Jellinka czwartym elemencie – zdolności do utrzymywania stosunków z innymi podmiotami. ONZ nie zna pojęcia „państwo niesuwerenne”, w związku z czym państwo albo jest suwerenne, albo nie jest państwem⁹¹.

Podstawowym wyznacznikiem suwerenności jest zdolność nawiązania takich stosunków prawnych z innymi podmiotami, jakie państwo uzna za właściwe, a więc zdolność do wchodzenia w stosunki prawne⁹². Jak pisze Roman Kwiecień: „Genetycznie suwerenność związana pozostaje z faktem władzy najwyższej w państwie”⁹³. Skoro więc w państwie upadłym władza nie istnieje, to państwo to nie posiada zdolności do wchodzenia w stosunki prawne – nie jest suwerenne.

Istotą suwerenności jest zdolność traktatowa, prawo legacji oraz możliwość zrzeszania się w organizacjach międzynarodowych; przy ich braku nie można uznać jednostki geopolitycznej za suwerenną⁹⁴ i mimo że prawo międzynarodowe nie określa minimum kompetencji przesądzającego o istnieniu państwowej suwerenności⁹⁵, to kompletny ich zanik nie może świadczyć o niczym innym jak tylko o jej braku.

Państwo upadłe nie będzie zatem spełniało kryteriów państwowości również w wypadku uznania konstytucyjnej teorii nabycia podmiotowości. Jeżeli bowiem przyjmujemy, iż poprzez uznanie nabywa ono niezbędną dla uzyskania podmiotowości zdolność do czynności prawnych, to, jak już powiedziano, traci ją wskutek braku władzy. Uznanie państwa jest zatem w opisywanym przypadku bez znaczenia, ponieważ tak czy inaczej nie istnieje w państwie upadłym uzyskiwany w jego wyniku atrybut decydujący o podmiotowości, a dalsze uznawanie go za państwo jest jedynie uznaniem fikcji jego istnienia. Kryterium państwowości nie może być bowiem, z wcześniej wymienionych względów, samo uznanie, a właśnie zdolność do czynności prawnych.

Wobec braków w sferze kryteriów państwowości, jakie przejawia państwo upadłe, należałoby zatem uznać, iż przestało ono być państwem. Fakt ten po-

⁹¹ L. Antonowicz, *Państwa i terytoria...*, op. cit., s. 29–31.

⁹² M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 138.

⁹³ R. Kwiecień, *Suwerenność państwa: rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004, s. 93.

⁹⁴ M. Sobczyński, *Państwa i terytoria...*, op. cit., s. 53.

⁹⁵ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 135.

twierdza stwierdzenie Polsko-Niemieckiego Mieszanego Trybunału Arbitrażowego w sprawie Deutsche Continental-Gesellschaft przeciwko państwu polskiemu z 1929 roku: „Państwo może istnieć tylko wtedy, gdy posiada pewne terytorium, społeczność ludzką żyjącą na tym terytorium, rząd wykonujący władzę nad społecznością i terytorium. Te wymogi uznawane są za niezbędne i niemożliwe jest wyobrażenie sobie państwa bez któregośkolwiek z nich”⁹⁶.

Skoro więc państwo upadłe nie jest państwem, czy traci ono podmiotowość prawnomiędzynarodową?

W doktrynie występują trzy teorie dotyczące podmiotowości państwa upadłego. W pierwszej z nich, nazywanej teorią kontynuacji, popieranej przez zdecydowaną większość prawników, badacze opowiadają się za uznaniem jej ciągłości. Jej zwolennicy argumentują, że państwo w wyniku opisywanego upadku nie przestaje istnieć, a jedynie traci zdolność do działania w stosunkach międzynarodowych, a więc formalnie istniejąc, nie jest w stanie realizować swoich praw i obowiązków⁹⁷. O ile czasowy brak rządu i nawet przedłużający się stan anarchii nie niszczy podmiotowości prawnomiędzynarodowej państwa, o tyle dzieje się tak wtedy, gdy istnieje perspektywa jej przewyciężenia⁹⁸. Jak pokazuje niniejsza analiza, w przypadku państwa upadłego można uznać, iż szansa na przewyciężenie zaistniałych okoliczności nie istnieje. Domniemanie kontynuacji może być jednak obalone jedynie przez przewidziane prawem okoliczności⁹⁹.

Jak ustalono wcześniej, państwo nabywa podmiotowość w prawie międzynarodowym, spełniając obiektywne, ustalone prawem zwyczajowym warunki państwowości oraz uzyskując zdolność do czynności prawnomiędzynarodowych, w związku z czym trwale je tracąc, równie obiektywnie traci podmiotowość. Uznanie opisywanego sposobu upadku państwa za legalny obaliłoby zatem domniemanie kontynuacji, dostosowując prawo do obiektywnej rzeczywistości.

Za takim stanem rzeczy opowiada się teoria mniejszościowa, reprezentowana przede wszystkim przez van Ejika¹⁰⁰. Zgodnie z tym stanowiskiem opisywany upadek państwa mógłby być włączony w katalog legalnych sposobów ich upadku. Prawo międzynarodowe, nie mając wpływu na sam upadek państwa, jest bowiem miernikiem jego legalności¹⁰¹. Teoria ta jest jednak szczególnie niebezpieczna dla istniejącego ładu międzynarodowego, gdyż wskutek utraty podmiotowości terytorium państwa upadłego staje się ziemią niczyją, która może być zgodnie z prawem zajęta przez państwa sąsiednie. Bez podmiotowości nie ma bowiem państwa, które posiadałoby prawa z niej wynikające. Prowadziłoby to do naruszenia podstawy obecnego międzynarodowego systemu prawnego, który do tej pory nie przewidywał tego typu upadku państwa. Jego legalne sposoby wiążą się

⁹⁶ J. Symonides, *Terytorium państwowe...*, op. cit., s. 39.

⁹⁷ J. Zajadło, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 15–16.

⁹⁸ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1996, s. 67.

⁹⁹ Idem, *Państwa i terytoria...*, op. cit., s. 136.

¹⁰⁰ J. Zajadło, *Terytorium państwowe...*, op. cit.

¹⁰¹ L. Antonowicz, *Państwa i terytoria...*, op. cit.

bowiem z powstaniem na dawnym terytorium nieistniejącego już państwa innych podmiotów. Ich powstanie nie wynika bezpośrednio z upadku – jest to proces zachodzący obok niego, wynikający jedynie z tych samych co on przesłanek, niewystępujący w przypadku państwa upadłego, co otwiera drogę do licznych nadużyć.

Wyjściem z zaistniałej sytuacji byłoby zatem uznanie legalności opisywanego upadku państwa, z jednoczesnym zastrzeżeniem, iż do jego terytorium i mieszkańców w dalszym ciągu stosuje się odpowiednio zasady prawa międzynarodowego dotyczące państw. Państwo traciłoby zatem podmiotowość, lecz dla ochrony jego mieszkańców i ładu międzynarodowego przyjęto by fikcję prawną jego dalszego istnienia, aż do czasu ostatecznego rozwiązania sytuacji¹⁰².

Prawo międzynarodowe, stawiając jednak na rekonstrukcję państwa upadłego i przywracanie go do normalnego funkcjonowania, a więc uznając możliwość odtworzenia jego państwowości, odrzuca kwestionowanie jego podmiotowości¹⁰³, skutkiem czego praktyka ONZ opowiada się zdecydowanie za uznaniem ciągłości państwa upadłego, nawet gdy nie jest ono w stanie wykonywać swych wewnętrznych i zewnętrznych funkcji¹⁰⁴. Zdaniem Jerzego Zajadły uznanie fikcji prawnej istnienia państwa jest zbędne w sytuacji, gdy można zastosować teorię kontynuacji¹⁰⁵. Państwo istnieje w tym przypadku *de iure*, a więc w sensie prawnym, a nie empirycznym, przez co staje się podmiotem *sui generis*¹⁰⁶. Zastosowanie tej koncepcji skutkuje jednak rozmyciem problemu państwa upadłego, a nie jego rozwiązaniem, uznaje się bowiem, że w rzeczywistości jest ono nadal państwem, podczas gdy obiektywnie nie spełnia kryteriów podmiotowości. Uznanie jego upadku i zastosowanie fikcji prawnej pozwala natomiast zwrócić uwagę na problem państw upadłych przy jednoczesnej ochronie ich ludności i terytorium przed skutkami, jakie nastąpiłyby w przypadku uznania bezwarunkowej utraty przez nie podmiotowości. Wprowadzenie w życie tego zamysłu obligowałoby środowisko międzynarodowe do działań na rzecz rozwiązania problemu, a nie oczekiwania na działania inspirowane od wewnątrz, w sytuacji gdy konieczność udzielenia międzynarodowej pomocy jest bezsprzeczna. Oczekiwanie na możliwość stabilizacji i odbudowy struktur państwowych, społecznych i gospodarczych również naraża system międzynarodowy na wszystkie niebezpieczeństwa wynikające z niekończącego się kryzysu.

Próba zaadaptowania teorii kontynuacji na potrzeby państw upadłych doprowadza do absurdu w sytuacji, gdy z jednej strony uznaje się, iż państwo to nie spełnia warunków decydujących o podmiotowości, a z drugiej zapewnia się o jego integralności terytorialnej i jedności, które miałyby z podmiotowości wynikać¹⁰⁷. Uznanie teorii kontynuacji powoduje też wiele problemów związanych

¹⁰² J. Zajadło, *Terytorium państwowe...*, op. cit.

¹⁰³ S. Bielen, *Państwa upadłe*, op. cit., s. 629.

¹⁰⁴ J. Zajadło, *Terytorium państwowe...*, op. cit., s. 15.

¹⁰⁵ Ibidem, s. 16.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 10.

¹⁰⁷ R. Koskenmäki, *Legal Implications...*, op. cit., s. 6.

z reprezentacją państwa upadłego, jego *locus standi*, *ius tractatum*, egzekwowaniem międzynarodowych zobowiązań, których z oczywistych względów wyegzekwować się nie da. Uznanie fikcji podmiotowości i międzynarodowe działania na rzecz rozwiązania problemu eliminowałyby te trudności.

The issue of a collapsed state in the international law

The issue of collapsed states, whose solution depends directly on the international community, is currently one of the most important problems in international relations. A collapsed state poses considerable problems concerning the application of standards for its representation, fulfilment of its obligations or liability for delicts. None of these problems has yet been solved in the international law. The existence of a state with no government has not been foreseen by the international law. The state without a representative authority becomes incapable of acting as a subject of law, and consequently is absent in the international area. This problem also touches upon the state institution itself, which is the core of international law and the entire global security system. Any attempt to solve the problem must thus be considered.

This article seeks to outline the effects of the existence of a collapsed state in international relations and maladjustment of the international law to such a situation as well as possible options for its solution. The author tries to prove that the described problem cannot be solved with legally permitted measures which have so far proved to be totally ineffective. The only solution seems to be a change in the law which would entail improving the existing measures or developing new ones.