

BARBARA MIELNIK

ORCID: 0000-0002-2620-3987

Uniwersytet Wrocławski

barbara.mielnik@uwr.edu.pl

Wpływ regulacji międzynarodowych na ograniczenia w kształtowaniu się ustrojów totalitarnych, autorytarnych i dyktatur

Abstrakt: Współczesne prawo międzynarodowe nie posiada bezpośrednich kompetencji do ingerowania w sprawy wewnętrzne poszczególnych państw. Każdy naród ma prawo do wyboru drogi politycznej zgodnej z jego własnymi aspiracjami, o ile nie narusza to szeroko rozumianego interesu innych państw lub całej społeczności międzynarodowej. Za szczególnie niekorzystne dla stosunków wewnętrznych oraz za zagrażające pokojowi międzynarodowemu uważa się reżimy totalitarne, autorytarne i dyktatury.

Ustroje, w których władza była przekazywana lub sprawowana przez jedną osobę, znane są od początku historii ludzkości. W porządku republikańskim starożytnej Grecji i Rzymu zdarzały się przypadki ustanawiania dyktatur, choć traktowano je jako coś wyjątkowego, spowodowanego zagrożeniem zewnętrznym. Okres średniowiecza zaś to czas monarchii, a republiki stanowiły wyjątek. Dopiero w renesansie pojawiły się pomysły proponujące możliwość wskrzeszenia starych instytucji i w sytuacjach nadzwyczajnych przekazywania władzy jednej osobie wyposażonej w specjalne prerogatywy. Głównym orędownikiem tej idei był Machiavelli.

Nowa forma rządów autorytarnych, totalitarnych i dyktatur istniejących w XX wieku miała znaczący wpływ na całą ludzkość. Ideologie te były łączone z wybuchem dwóch światowych i wielu regionalnych konfliktów oraz łamaniem norm międzynarodowych i praw człowieka. Totalitaryzm radziecki, niemiecki i włoski, choć miały różne oblicze, zaowocowały zbrodniami popełnionymi przez rządy na ogromną skalę zarówno w stosunku do innych państw, jak i względem własnych obywateli. Zdarzenia z XX wieku, mające miejsce w różnych częściach świata, spowodowały stopniowe zmiany w prawie międzynarodowym. Aby móc skuteczniej chronić pokojowe stosunki i osoby fizyczne przed totalitarnymi i autorytarnymi ustrojami oraz dyktatorami, zaczęto rozwijać liczne normy mające na celu monitorowanie władzy. Państwa nie są już całkowicie bezkarne, a ich działania zarówno w sferze wewnętrznej, jak i międzynarodowej mogą spotkać się z negatywną reakcją społeczności międzynarodowej. Konkretnym krajom przysługują prawa o charakterze indywidualnym i zbiorowym, dzięki którym mogą nałożyć na inne państwo sankcje w związku z nieprzestrzeganiem zobowiązań międzynarodowych o charakterze umownym i zwyczajowym.

Na szczególną uwagę zasługują rozwiązania o charakterze uniwersalnym i regionalnym, monitorujące inicjatywy podejmowane przez państwa. Uwagę zwraca się na konieczność obserwowania zmian zachodzących w także w prawie krajowym, które rzutuje na politykę międzynarodową prowadzoną przez państwa. Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Europy, Unia Europejska, Unia Afrykańska i organizacje amerykańskie wyjątkowy nacisk kładą na nielegalność niedemokratycznej zmiany rządów (zmianę niekonstytucyjną). Ich kontroli podlega również ustanawianie stanów nadzwyczajnych, będących współcześnie jedną z możliwości zawieszenia rządów konstytucyjnych. Coraz częściej oprócz promowania ochrony praw podstawowych państwa i organizacje zwracają uwagę na rządy prawa i dysponują licznymi instrumentami nadzorującymi procedury wewnętrzne państw i ich ewentualne skutki międzynarodowe.

Słowa kluczowe: autorytaryzm, totalitaryzm, dyktatura, stan nadzwyczajny, prawo międzynarodowe, prawa człowieka, rządy prawa.

THE IMPACT OF INTERNATIONAL LAW ON THE LIMITATIONS OF TOTALITARIAN, AUTHORITARIAN, AND DICTATORSHIP REGIME FORMATION

Abstract

Present international law is not entitled to directly intervene in domestic affairs of a state. Every nation may choose its system of government according to its aspirations as long as it does not threaten the broadly understood interest of other states or that of the international community. Totalitarian, authoritarian, and dictatorship regimes threaten the international peace and are considered harmful for internal affairs.

Systems in which power was transferred to or exercised by one person have been known since the beginning of human history. In the republican orders of ancient Greece and Rome there were instances of dictatorships, yet they were treated as something exceptional caused by an external threat. The medieval period was the time of the monarchy, the republics being merely an exception. It was not until the Renaissance that ideas appeared offering the possibility of reviving old institutions and, in emergency situations, transferring power to one person endowed with specific prerogatives — the main proponent of this idea was Machiavelli. The new form of authoritarian, totalitarian, and dictatorship regimes in the 20th century had a significant impact on all of humanity. These ideologies were associated with the outbreak of two world conflicts, as well as many regional ones, and the violation of international norms and human rights. Soviet, German, and Italian totalitarianism, despite the differences in their manifestation, resulted in crimes committed by the governments on a huge scale, both against other countries and against their own citizens.

The events of the 20th century in various parts of the world brought about gradual changes in international law. In order to protect peaceful relations and natural persons more effectively against totalitarian and authoritarian regimes as well as dictators, a series of norms aimed at monitoring the power began its development. No longer would states enjoy complete impunity, and their actions — both in the domestic and international spheres — may face a negative reaction from the international community. Instead, they have individual and collective rights allowing them to sanction other states for not complying with international treaty or customary obligations. In this regard, the solutions of a universal and regional nature aimed at monitoring initiatives taken by states are particularly noteworthy. Attention is drawn to the need to observe changes in domestic law which affect the international policy pursued by states. The United Nations, the Council of Europe, the European Union, the African Union, and American organizations place special emphasis on the illegality of an undemocratic (unconstitutional) change of government. Among other possibilities of suspending constitutional rule, they also have the power to declare a state of emergency. More and more often,

apart from promoting the protection of fundamental rights, states and organizations pay attention to the rule of law and have numerous instruments at their disposal to oversee the states' internal procedures and their possible international effects.

Keywords: authoritarianism, totalitarianism, dictatorship, state of emergency, international law, human rights, rule of law.

Znaczna część społeczności międzynarodowej jest przekonana, że tylko państwa demokratyczne gwarantują swoim obywatelom właściwą ochronę. Sytuacja prawna jednostek żyjących w ustrojach niedemokratycznych jest zdecydowanie mniej korzystna, gdyż ich status prawny bywa uzależniony od woli osoby/grupy sprawującej władzę i może być w zasadzie dowolnie zmieniany. Prawo międzynarodowe nie narzuca jednak członkom społeczności międzynarodowej, której pierwotnymi podmiotami są państwa, wymagań w zakresie kształtowania ustroju wewnętrznego¹. Karta Organizacji Narodów Zjednoczonych, przez wielu uważana za podstawowy dokument regulujący szeroko rozumiane relacje między państwami², wprost zakazuje ingerencji w sprawy wewnętrzne państw członkowskich. Brzmienie pkt 7 art. 7 nie pozostawia pod tym względem żadnych wątpliwości:

Żadne postanowienie niniejszej Karty nie upoważnia Organizacji Narodów Zjednoczonych do interwencji w sprawach, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej któregośkolwiek państwa, ani do żądania od członków, aby przekazywali takie sprawy do załatwienia według niniejszej Karty. Powyższa zasada nie dotyczy możliwości zastosowania środków przymusu przewidzianych w rozdziale VII³.

Artykuł ten przez większość państw jest traktowany jako podstawa funkcjonowania zróżnicowanej społeczności międzynarodowej, gdyż szanuje odmienność państw, ich historię i tradycję. Obiektywny obserwator może jednak dostrzec, że od zakończenia zimnej wojny ingerencja w kwestie polityki wewnętrznej pod pretekstem wzmocnienia ochrony wspólnych wartości czy praw jednostki stała się wyraźniejsza. Za głównego wroga zakłócającego odpowiedni wymiar ochrony praw człowieka uznano ustroje totalitarne i autorytarne oraz dyktatury, gdyż zazwyczaj to ich działania doprowadzają do ciężkich naruszeń szeroko rozumianego prawa międzynarodowego. Choć niektórzy uważali, iż od 1990 roku nastał czas niekorzystny dla dyktatorów, a oni sami stali się przeżytkiem, to myślenie takie okazało się mylące⁴.

¹ S. Abbasi, *Democracy in international law-making: An unfilled lacuna*, „New Zealand Yearbook of International Law” 16, 2014, s. 43.

² Niektórzy przypisują jej wręcz konstytucyjny charakter; szerzej zob. J. Kolasa, *Normatywne podstawy jedności prawa międzynarodowego. Zarys problemu*, [w:] A. Kozłowski, A. Kolasa, *Rzecz o prawie międzynarodowym — jedność czy fragmentacja?*, Wrocław 2007, s. 13 n.

³ Karta Narodów Zjednoczonych, San Francisco dnia 26 czerwca 1945 roku, tekst polski: Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90.

⁴ D.A. Reilly, *Globalization and authoritarian strategies: Diffusing ideas of dictatorship and democracy*, „Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations” 15, 2014, s. 23.

Mimo dość gorzkich doświadczeń z przeszłości przemiany polityczne w wielu państwach w ostatnich latach zmierzają w nieoczekiwanym kierunku. Wzrasta bowiem tendencja do kształtowania nowych rządów opartych na władzy jednej osoby lub partii⁵. Zaobserwować można także dążenie do wzmocnienia współpracy między państwami autorytarnymi, czego dobrym przykładem są stosunki rosyjsko-chińskie. W opinii niektórych państwa te budują mocny antydemokratyczny blok⁶, wpływając jednocześnie na nastroje społeczne, a nawet wybory w innych państwach, wykorzystując do tego nowoczesne technologie⁷. W niniejszym szkicu zostaną przedstawione zagadnienia związane nie tyle z kształtowaniem się ustrojów autorytarnych/totalitarnych i dyktatur, ile raczej mechanizmy przewidziane w prawie międzynarodowym mające przeciwdziałać takim tendencjom.

Znaczenie podstawowych pojęć

Rządy autorytarne czy totalitarne dzięki wydarzeniom XX wieku stały się przedmiotem bardzo bogatych opracowań. To wynik powstania takich państw jak Związek Radziecki, Włochy pod rządami Mussoliniego czy III Rzeszy. W tym miejscu należy jednak wspomnieć, że tendencja do takiego sposobu sprawowania rządów była i jest nadal kusząca dla przywódców na całym świecie i w zasadzie w każdym regionie: w Azji (na przykład Chiny i Kambodża), w Afryce (między innymi Kamerun i Angola) czy w Ameryce Łacińskiej (choćby Argentyna, Chile, Haiti). Sama idea sprawowania władzy przez jednostkę lub grupę, która w bezwzględny sposób podporządkowuje sobie obywateli, znana była już w starożytności. Współcześnie mamy zazwyczaj do czynienia z rządami opartymi na woli jednej osoby, partii lub wojska⁸.

Zastanawiając się nad historią państw, dostrzegamy, że władza sprawowana przez dominujące grupy czy jednostki nie stanowiła niczego wyjątkowego, a wręcz przeciwnie — przez długi czas nowożytnej historii ludzkości przeważała. Poczynając od najwcześniejszych udokumentowanych informacji dotyczących najstarszych znanych porządków politycznych, można zauważyć, że ustroje państw w starożytności były zróżnicowane, podobnie zresztą jak współcześnie. Większość stanowiły porządki oparte na silnym przywództwie, jak na przykład w Egipcie czy Mezopotamii, gdzie rozwinęły się rządy bazujące na kulcie faraona/króla, uważanych za potomków bogów. Wyjątkiem na tym tle była starożytna

⁵ G. Liden, *Theories of dictatorships: Sub-types and explanations*, „Studies of Transition States and Societies” 6, 2014, nr 1, s. 51.

⁶ D.A. Reilly, *op. cit.*, s. 24.

⁷ M.A. Piotrowski, *Amerykańskie oceny dotyczące ingerencji Rosji w przebieg wyborów prezydenckich w USA*, „PISM” 2017, https://pism.pl/publikacje/Ameryka_skie_oceny_dotycz_ce_in_gerencji_Rosji_w_przebieg_wybor_w_prezydenckich_w_USA_ (dostęp: 10.01.2021).

⁸ G. Liden, *op. cit.*, s. 53.

Grecja, a później Rzym. Przez wiele wieków obowiązywał tam ustrój republikański i demokratyczny, opierający się na woli wolnych obywateli. W przypadku zaistnienia zagrożenia zewnętrznego obie republiki dopuszczały jednak możliwość ustanowienia szczególnego urzędu, którego zadaniem było skoordynowanie działania instytucji państwowych.

W starożytnej Grecji w zasadzie nie uznawano rządów jednej osoby. Tamtejszy styl życia wymagał istnienia trzech elementów: wolności, prawa i polis⁹, a to nie wpisywało się w jednowładztwo. Dlatego też oddanie władzy w ręce jednej osoby uważano za niegodne i świadczące o upadku moralnym danego społeczeństwa, które dobrowolnie pozbawiało się wolności. Niejednokrotnie ustrój miast greckich był porównywany do innych państw. Szczególnie negatywnie w tym zestawieniu prezentowana była Persja. Niemniej jednak nawet w samych Atenach zdarzało się, że władza była przekazywana w ręce jednej osoby, choć sprawowanie tych wyjątkowych funkcji było ograniczone czasowo, a wyjątkowo surowo byli karani ci, którzy nie przestrzegali wówczas prawa¹⁰. Kolejnym obostrzeniem było pozbawienie takiej osoby szerokich kompetencji prawotwórczych. Ustanawiane wówczas prawo miało służyć celom, do których dana osoba została powołana, i dlatego nie wolno jej było ograniczać praw wolnych obywateli czy też sprzedawać ich w niewolę za długi. W ciągu wieków zaufanie chociażby obywateli Aten zostało kilkakrotnie wystawione na próbę, sprawcy naruszeń zostali jednak ukarani.

Niewątpliwie na ustrój i prawo państw-miast greckich wpływ mieli filozofowie. Arystoteles, pochwalając ustrój republikański, twierdził, że w przypadku zaistnienia zewnętrznych zagrożeń powinna być ustanawiana instytucja pozwalająca na przekazanie władzy wojskowej jednej osobie na czas wojny¹¹. Popierając ideę demokracji, z dużą nieufnością odnoszono się także do systemu monarchicznego, stosując względem niego określenie *tyrannos*. Tyranem określano każdego władcę/monarchę, który doszedł do władzy w sposób nielegalny¹². Tyrania zaś jako ustrój była rozumiana jako rządy arbitralne, sprawowane na podstawie zachcianek, bez ograniczeń i poza kontrolą prawa¹³. W starożytnej literaturze można znaleźć przykłady tyranów, ale nie wszyscy z nich łamali prawo, stawiając się ponad nim¹⁴. Herodot zauważał, iż w warunkach greckich nawet tyrania nie osiągała tak radykalnego poziomu jak despotyzm perskiego władcy¹⁵. Nie

⁹ A. Cegielska, *Wpływy orientalne na myśl polityczną starożytnej Grecji*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 15, 2016, z. 2, s. 239.

¹⁰ M. Canevaro, *The rule of law as the measure of political legitimacy in the Greek city states*, „Hague Journal on the Rule of Law” 9, 2017, s. 218, <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-017-0054-1> (dostęp: 15.01 2021).

¹¹ A. Singhvi, K. Gautam, *The Law of Emergency Power*, Singapore 2020, s. 5.

¹² H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2013, rozdz. 1. *Starożytne podstawy myśli o państwie i prawie*, s. 3.

¹³ M. Canevaro, *op. cit.*, s. 223.

¹⁴ *Ibidem*, s. 224.

¹⁵ A. Cegielska, *op. cit.*, s. 240.

zmieniło to jego opinii, że nawet w tej greckiej wersji tyrania zasługuje na całkowite potępienie¹⁶. Także Platon krytykował jednowładztwo i charakteryzował tyrana jako despotę sprawującego władzę absolutną, będącego końcowym produktem degeneracji ustrojowej, w którym następuje całkowity zanik wartości, lud żyje w strachu, rządzący zaś nie podlega żadnej kontroli¹⁷.

Historia starożytnego Rzymu dzieli się na okres królewski, o którym w zasadzie niewiele wiadomo, republiki i cesarstwa. Z punktu widzenia rozważań dotyczących skupiania władzy w jednym ośrodku najistotniejszy wydaje się czas republiki (lata 509¹⁸–27 p.n.e.¹⁹), zakończony utworzeniem pryncypatu Oktawiana Augusta²⁰. W republice rządy były sprawowane przez senat, konsuli i magistratury oraz zgromadzenie ludowe. Wszystkie te urzędy miały charakter kolegialny. Dyktator, jako organ jednoosobowy, pojawił się w historii republiki dość nagle, niedługo po obaleniu ostatniego króla. Wielu autorów dowodzi, iż instytucja ta musiała być znana wcześniej w wielu miastach Półwyspu Apenińskiego, jeszcze zanim pojawiła się w Rzymie²¹. Procedura powołania dyktatora była dość ściśle określona i odbywała się poprzez mianowanie odpowiedniej osoby przez konsula na wniosek senatu²². Okres, na jaki był mianowany dyktator, wynosił sześć miesięcy i w wyjątkowych przypadkach podlegał przedłużeniu²³. Rządy dyktatora nie miały przy tym charakteru absolutnego, a ograniczenia dotyczące sprawowanych funkcji odnosiły się do kompetencji prawotwórczych. Po zakończeniu pełnienia przez niego funkcji jego poczynania stawały się przedmiotem oceny senatu.

Pierwotnie dyktatura była instytucją o *stricte* militarnym charakterze i była ustanawiana w przypadku zagrożenia wojną. Z czasem rozwinęła się i przybrała różnorakie, niekiedy bardzo oryginalne formy, służąc do realizacji rozmaitych zadań²⁴. Często rolę takiego rządzącego było zastąpienie innego urzędnika.

¹⁶ Herodot, *Dzieje*, przeł. i oprac. S. Hammer, Warszawa 2007, s. 92.

¹⁷ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 10.

¹⁸ Republika powstała w wyniku wygnania ostatniego króla Tarkwiniusza Pysznego. Zob. A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, M. Wójcik, *Prawo rzymskie publiczne*, Warszawa 2017, s. 14.

¹⁹ W 27 roku p.n.e. formalnie został ustanowiony pryncypat, co ostatecznie zakończyło czas republiki, choć wielu autorów wskazuje, że schyłkowy okres rozpoczął się niemal 100 lat wcześniej. Szerzej zob. T. Aleksandrowicz, *W kręgu sporów o chronologię procesu upadku Republiki Rzymskiej*, [w:] *W 2500-lecie powstania Republiki Rzymskiej. Studia historyczne*, red. A. Kunisz, Katowice 1995, s. 16, https://rebus.us.edu.pl/bitstream/20.500.12128/11274/1/Aleksandrowicz_W_kregu_sporow_o_chronologie_procesu_upadku_Republiki_Rzymskiej.pdf (dostęp: 12.11.2020).

²⁰ R. Sajkowski, *Specjalni wysłannicy cesarscy i początki pryncypatu*, „Meander” 2006, nr 3–4, s. 315.

²¹ J. Rudnicki, *Instytucja dyktatury w Republice Rzymskiej*, „Zasopismo Prawno-Historyczne” 63, 2011, z. 1, s. 15, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/1968/1/Rudnicki2.pdf> (dostęp: 10.11.2020).

²² B. Inwood, F.D. Miller Jr., *Law in Roman philosophy*, [w:] F.D. Miller Jr., C.A. Biondi, *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence*, Dordrecht 2015, s. 133.

²³ A. Singhvi, K. Gautam, *op. cit.*, s. 6.

²⁴ J. Rudnicki, *op. cit.*, s. 27.

Wyjątkowa pozycja dyktatora była podkreślana zarówno podczas trwania republiki, jak i już po jej upadku. Przyznanie jednostce bardzo szerokich kompetencji, nawet na krótki czas, wiązało się bowiem ze znaczącym ograniczeniem praw innych obywateli, co było dowodem dojrzałości republiki i wiary w siłę instytucji państwowych. Jeszcze w *Digestach Justyniańskich* nawiązywano do istnienia tego urzędu, podając: „Toteż powołano dyktatorów, od których decyzji nie przysługiwało odwołanie i którym również przyznano prawo wymierzania kary śmierci”²⁵. Oczywiście urząd ten w taki, można by rzec, „poprawny” sposób był sprawowany w początkowym okresie istnienia republiki, potem stał się przedmiotem krytyki z powodu ciężkich nadużyć, jakich dopuścił się przede wszystkim Sulla (w latach 81–79 p.n.e.), wykorzystując wojsko do mianowania siebie dyktatorem z pominięciem senatu²⁶. Niestety ta praktyka utrzymała się w kolejnych latach, aż do jej ostatecznego upadku, kiedy to dyktatorem został mianowany Juliusz Cezar.

W średniowiecznej Europie nie znano urzędu dyktatora, choć niektóre republiki włoskie, jak na przykład Wenecja, potrafiły zgodzić się na ograniczenia kompetencji dożów na rzecz wąskiej grupy wojskowych w czasie wojen. Idea ta z czasem została jednak wypaczona²⁷. Pomysł powoływania dyktatora w państwach włoskich wskrzesił już w okresie odrodzenia Machiavelli²⁸, przedstawiając właśnie możliwość przekazania władzy na rzecz jednej osoby przez republikę. Odpowiednio nominowana jednostka mogła stanąć na czele państwa i skutecznie bronić jego interesów w przypadku zaistnienia zagrożenia zewnętrznego. W swoich badaniach Machiavelli opierał się na założeniach rzymskich, ale wyraźnie odnosił je do aktualnej sytuacji republik włoskich²⁹. Bardzo trafnie zauważył, iż rządy w czasie pokoju różnią się od tych, jakie muszą być wykonywane w czasie konfliktu zbrojnego³⁰. Nieraz zaś sam panujący nie ma zdolności wojskowych mogących uczynić go głównodowodzącym w czasie kryzysu. Dlatego, jak konkluduje Florentczyk:

urząd taki [jak dyktatura] powinien przeto istnieć we wszystkich republikach [...]. Bowiem jeśli urzędu takiego w republice brakuje, to nie pozostaje jej nic innego, jak zginąć w poszanowaniu swych praw lub też dla ratowania się prawa te złamać. [...] A więc nigdy nie osiągnie

²⁵ Cyt. za: *Digesta Justyniańskie*, przeł. B. Szolc-Nartowski, Warszawa 2007, ks. I, s. 15.

²⁶ B. Inwood, F.D. Miller Jr., *op. cit.*, s. 136.

²⁷ Sytuacje tę krytykował choćby Monteskiusz. Zob. komentarz A. Singhvi, K. Gautam, *op. cit.*, s. 9.

²⁸ Szerzej zob. A. Peretiatkowicz, *Machiavelli i państwo totalne*, „Ruch” 4, 1938, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/20418/1/012%20DR%20ANTONI%20PERETIATKO%20WICZ%20RPEiS%2018%284%29%2C%201938.pdf> (dostęp: 15.01.2021). Zob. także P. Szymaniec, P. Fiktus, *Spory wokół Machiavellego we współczesnych badaniach nad myślą polityczną i prawną*, [w:] *Tendencje rozwojowe myśli politycznej i prawnej*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, M. Sadowski, Wrocław 2014, s. 575–592.

²⁹ M. Geuna, *Machiavelli and the Problem of Dictatorship*, „Ratio Juris” 28, 2015, nr 2, s. 233.

³⁰ *Ibidem.*, s. 235.

doskonałości republika, której prawa nie przewidywały wszystkiego, nie zapewniły środków zaradczych na każde niebezpieczeństwo i nie umożliwiły odpowiedniego ich stosowania³¹.

W XIX wieku, który stał się kluczowy dla zmian politycznych w państwach i reform odnoszących się do sposobu sprawowania władzy, możemy dostrzec mieszanekę form sprawowania rządów w poszczególnych państwach. O ile bardzo mocno akcentowany był kult jednostki jako panującego, to jego realna władza była już zróżnicowana — od carskiej Rosji, gdzie dominującą rolę w rządzie odgrywał car, aż po Wielką Brytanię i przejście do wręcz tytułarnych funkcji głowy państwa sprawowanej przez panującego. W republikach zaś dyktatura stopniowo została przekształcona w specjalną prerogatywę rządu, pozwalającą na ustanowienie stanu nadzwyczajnego w sytuacji szeroko rozumianego zagrożenia wymagającego podjęcia szczególnych środków.

I wojna światowa doprowadziła do głębokich zmian politycznych i upadku wielu monarchii, choć i tak wiele z nich przetrwało aż do zakończenia II wojny. W okresie międzywojennym w Europie rozwinęły się trzy systemy totalitarne: radziecki³², niemiecki³³ i włoski³⁴, które choć u swych podstaw miały inne założenia, to jednak były oparte na kulcie jednostki oraz skupieniu władzy w rękach bardzo wąskiej grupy. W przypadku Niemiec i III Rzeszy nowo tworzony ustrój miał silne wsparcie w doktrynie prawa reprezentowanej przez Carla Schmitta. Nie można jednak jego teorii interpretować w całkowitym oderwaniu od dziewiętnastowiecznej szkoły prawa niemieckiego i rozwijanych wówczas założeń ustrojowych. Stworzono bowiem wówczas podwaliny późniejszego ustroju totalitarnego. Schmitt w zasadzie odrzucał rządy prawa, gdyż w jego opinii rządzić powinni raczej wszyscy obywatele w drodze demokracji bezpośredniej³⁵, jako że i prawo, i jakieś bliżej niesprecyzowane wartości z czasem zaczynają służyć same sobie. Instytucje pośrednie wypaczają ideę, ponieważ w krótkim czasie przestają chronić obywateli. Według niego na czele państwa powinna zatem stać silna jednostka, zdolna do podejmowania samodzielnych decyzji³⁶. Powinna ona pochodzić z wyboru dokonywanego przez naród³⁷. Takie przedstawienie ustroju państwa jako demokracji bezpośredniej i jednego wybranego lidera stojącego na

³¹ J. Rudnicki, *op. cit.*, s. 42.

³² System radziecki określany jest mianem stalinizmu; represje z tego okresu pochłonęły ponad 7 milionów istnień ludzkich. Zob. T. Rosenberg, *Overcoming the legacies of dictatorship*, „Foreign Affairs” 74, 1995, s. 137.

³³ B. Aguilera-Barchet, *The triumph of the state over the nation: From totalitarianism to interventionism*, [w:] *A History of Western Public Law: Between Nation and State*, red. B. Aguilera Barchet, M.I. Fajardo, Cham 2015, s. 578.

³⁴ *Ibidem*, s. 577.

³⁵ *Ibidem*, s. 583.

³⁶ R. Howse, *From legitimacy to dictatorship and back again: Leo Strauss's critique of the anti-liberalism of Carl Schmitt*, „Canadian Journal of Law & Jurisprudence” 10, 1997, s. 81.

³⁷ C. Schmitt, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, przeł. G. Schwab, Cambridge 1985, s. 66; cyt za: R. Howse, *op. cit.*, s. 97.

czele ludu jest trochę mylące. Analizując dalsze postulaty ustrojowe Schmitta, można bowiem dojść do wniosku, iż wcale nie pokładał on nadziei w narodzie, a raczej w niemieckich przywódcach zdolnych do podejmowania wszelkich decyzji³⁸. Ten podkreślany wielokrotnie decyzyzizm, w który Schmitt tak mocno wierzył, był jednak przedmiotem krytyki jego idei, gdyż on sam nie rozróżniał mądrych i głupich decyzji, zupełnie jakby nie dostrzegał, że wielu suwerenów doprowadziło do samodestrukcji, dokonując złych wyborów³⁹.

W systemach autorytarnych, totalitarnych czy dyktaturach wraz z działaniami centralizacji władzy w oparciu na ściśle określonej hierarchii jednostki/obywatele byli z dnia na dzień lub stopniowo pozbawiani swoich praw, a jednym z najcięższych przestępstw, jakie mogły zostać popełnione, było sprzeciwianie się władzy. II wojna światowa położyła kres faszyzmowi w Niemczech i Włoszech, jednak Związek Radziecki jako jeden z gloryfikowanych zwycięzców nad faszyzmem nadal rozwijał system totalitarny, a nawet przeniósł jego załączki do państw znajdujących w strefie jego wpływów. Co więcej, rządy autorytarne i totalitarne oraz dyktatury rozwijały się z powodzeniem w wielu regionach świata. Cała Europa Wschodnia była politycznie i gospodarczo podporządkowana Związkowi Radzieckiemu, a we wszystkich tych państwach rozwijał się kult jednostki, a prawa człowieka były łamane w imię ideologii. W Europie dyktatura panowała także w Hiszpanii, Portugalii i krótko w Grecji. Zamachy stanu i tworzenie rządów opartych na dyktaturze wojskowej były popularne również w państwach Ameryki Łacińskiej, Afryce i Azji. Pewne odejście od dyktatur w Afryce nastąpiło po roku 1990, gdy zakończyła się zimna wojna i ustało — przynajmniej na pewien czas — wspieranie tych systemów przez mocarstwa⁴⁰. Afryka zrozumiała na chwilę, że ta forma tyranii prowadzi do wielu międzynarodowych konfliktów, rządy autorytarne zaś zbyt drogo kosztowały cały kontynent⁴¹. W każdym przypadku tak skonstruowane ustroje nie tylko nie chroniły własnych obywateli, lecz wręcz pozwalały na popełnianie licznych zbrodni. Różnice między poszczególnymi regionami czy państwami były jednak zasadnicze. Autorytaryzm w Europie Wschodniej i Ameryce Południowej został ciekawie porównany i scharakteryzowany przez Tinę Rosenberg, która stwierdziła, że w Europie Wschodniej rządy były zbrodniczymi reżimami, w Ameryce Południowej zaś reżimy dyktatorskie były tworzone przez zbrodniarzy⁴².

Rządy totalitarne, autorytarne czy dyktatury, choć nie są tożsame, to jednak w swoich założeniach są do siebie zbliżone. W każdym z tych przypadków można dostrzec dominację państwa nad jednostką, brak poszanowania praw człowieka

³⁸ R. Howse, *op. cit.*, s. 92.

³⁹ S. Holmes, *The Anatomy of Anti-Liberalism*, Chicago 1993, s. 47; cyt za: R. Howse, *op. cit.*, s. 96.

⁴⁰ R.J. Cole, *Africa's approach to international law: Aspects of political and economic denominator*, „African Yearbook of International Law Online” 18, 2010, nr 1, s. 293.

⁴¹ *Ibidem*, s. 294.

⁴² T. Rosenberg, *op. cit.*, s. 139.

oraz niepewność prawa, gdyż jeśli może zostać ono zmienione przez jedną grupę za jednym pociągnięciem pióra, przestaje mieć element trwały i nie daje gwarancji stabilizacji. Takie rządy oczywiście nie biorą się znikąd, gdyż zazwyczaj w początkowym okresie istnienia opierają się nie tylko na aparacie przymusu, ale też na szerokim wsparciu społecznym⁴³, co może wynikać z kryzysu gospodarczego czy rozczarowania poprzednim rządem. W przypadkach tych ustrojów nacisk kładziony jest na podkreślanie wyjątkowości osoby stojącej na szczycie hierarchii władzy (to z kolei może prowadzić do kultu jednostki), a wszelkie formy sprzeciwu wobec „państwa” traktowane są jako szczególne wykroczenie, wręcz zagrażające jego istnieniu. Społeczeństwo obywatelskie nie może się także właściwie rozwijać, gdyż w różnoraki sposób likwidowane są wszelkie przejawy aktywności jednostek, w tym organizacje pozarządowe, a także opozycyjne partie polityczne⁴⁴. Jakakolwiek forma wyborów (o ile są one w ogóle dopuszczane) ma zazwyczaj charakter fasadowy. Przeciwnicy polityczni są zwykle traktowani jak zdrajcy lub wrogowie narodu i pod fałszywymi zarzutami oczerniani i pozbawiani wolności. Reformie podlega również prawo wewnętrzne. Niektórzy autorzy wprost odwołują się do tak zwanego autokratycznego legalizmu, kiedy to pod fasadą reformy prawa w rzeczywistości przeprowadza się atak na instytucje i system prawny danego państwa⁴⁵. Wszystko w tym systemie ma bowiem służyć konsolidacji władzy⁴⁶, a prawo stosowane jest instrumentalnie i tylko wtedy, gdy służy celom autorytarnego/autokratycznego rządu⁴⁷. Zwraca się też uwagę na to, że nawet demokratycznie wybrany parlament może stać się marionetką w rękach partii rządzącej, bo deputowani bezrefleksyjnie głosują zgodnie z linią rządu⁴⁸, a co za tym idzie nie są w stanie prawidłowo kontrolować władzy wykonawczej. Działania podejmowane przez podmiot dominujący w prawie wewnętrznym skłania do bardzo gorzkiej konstatacji, że niektórzy liderzy bardziej obawiają się utraty swojej pozycji niż państwa⁴⁹.

⁴³ P. Verwimp, *Peasants in Power: The Political Economy of Development and Genocide in Rwanda*, Dortrecht 2013, s. 14.

⁴⁴ G. Liden, *op. cit.*, s. 53.

⁴⁵ K.L. Scheppele, *Autocratic legalism*, „The University of Chicago Law Review” 85, 2018, nr 2, s. 547.

⁴⁶ M. Matczak, *The clash of powers in Poland's rule of law crisis: Tools of attack and self-defense*, „Hague Journal on the Rule of Law” 12, 2020, s. 9, <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-020-00144-0> (dostęp: 10.12.2020).

⁴⁷ Ciekawą charakterystykę tego zjawiska zastosował J. Corrales w odniesieniu do Wenezueli i rządów H. Chavesa: „use, abuse and non-use [...] of law” — *idem*, *Autocratic legalism in Venezuela*, „Journal of Democracy” 26, 2015, s. 38, <https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2015/04/Corrales-26-2.pdf> (dostęp: 15.12.2020). Niestety wiele przez niego poczynionych uwag może się odnosić także do niektórych państw europejskich.

⁴⁸ Ch. Manga Fombad, *Taming executive authoritarianism in Africa: Some reflections on current trends in horizontal and vertical accountability*, „Hague Journal on the Rule of Law” 12, 2020, s. 79.

⁴⁹ D.A. Reilly, *op. cit.*, s. 25.

Historia ustrojów czy też rządów totalitarnych, autorytarnych i dyktatur jest bardzo różnorodna. Inne są jej korzenie i skutki w poszczególnych państwach czy regionach. Często rządy takie są wspierane przez inne państwa, i to mimo negatywnych konsekwencji dla obywateli, a polityka w tym przypadku przeważa nad dobrem poszczególnych jednostek. Z wyjątkiem niewielu przypadków te systemy polityczne kończą się przejściem rządów przez inną grupę, nierzadko po rewolucyjnych zmianach.

Mając to wszystko na uwadze, interesujące wydaje się to, dlaczego nadal są one kuszącą alternatywą dla wielu grup i jednostek. Utworzenie dyktatury nawet w państwach demokratycznych jest niejednokrotnie znacznie ułatwione dzięki samym ustawom zasadniczym, dopuszczającym możliwość — w sytuacjach wyjątkowych, zagrażających istnieniu państwa (przyczyny mogą być zewnętrzne i wewnętrzne) — skumulowania władzy w jednych rękach: prezydenta czy też rządu⁵⁰. W rezultacie dochodziło i dochodzi do nadużywania tej możliwości w wielu państwach. Na płaszczyźnie międzynarodowej szczególnie podkreśla się zagrożenie, jakie takie rządy mogą spowodować dla pokojowych relacji między państwami. Szczególnie negatywnie ocenia się w tym aspekcie rządy wojskowych, gdyż opierając się na badaniach, należy wskazać, że ich działania prowokują więcej konfliktów zbrojnych o charakterze zarówno wewnętrznym, jak i międzynarodowym⁵¹.

Prawo międzynarodowe a systemy autorytarne, totalitarne i dyktatury

Prawo międzynarodowe z powodu swojego wyjątkowego charakteru w zasadzie nie ingeruje w politykę wewnętrzną państw. W praktyce międzynarodowej można jednak zauważyć wypracowanie pewnych mechanizmów mających na celu ograniczenie oddziaływania systemów łamiących niektóre standardy bądź wykraczających poza przyjęte wzorce zachowań. Skuteczność przyjmowanych rozwiązań jest znacząco ograniczona, a problem tkwi w samym kształcie prawa międzynarodowego, które opierając się na zasadzie nieingerencji w sprawy wewnętrzne i poszanowania suwerenności innych państw, ma dość ograniczone pole manewru.

Pojedyncze państwa mogą tylko w niewielki sposób interweniować w sprawy wewnętrzne innych państw, ale taka interwencja zawsze musi być poprzedzona przyjęciem przez dane państwo konkretnych zobowiązań międzynarodowych wynikających z norm powszechnych bądź regionalnych międzynarodowego porządku

⁵⁰ Taka możliwość jest szeroko wykorzystywana w państwach afrykańskich; szerzej zob. Ch. Manga Fombad, *op. cit.*, s. 68.

⁵¹ B. Geddes, E. Frantz, J.G. Wright, *Military rule*, „Annual Review of Political Science” 17, 2014, s. 149, <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032211-213418> (dostęp: 10.01.2021).

prawnego. Inaczej może zostać posądzone o nielegalną interwencję⁵². Z wyjątkiem kilku przypadków normy prawa międzynarodowego nie odnoszą się do kwestii ustrojowych, lecz do szeroko rozumianej ochrony interesów grupy, na przykład zagrożenie ludobójstwem, polityką apartheidu, bądź też jednostek. Nie można jednak pominąć tego, że zdarzały się sytuacje, w których dokonywano interwencji zbrojnych czy nakładano sankcje na rządy działające z pogwałceniem norm krajowych i międzynarodowych. Opinie dotyczące takich przypadków wielokrotnie były rozbieżne, a często takim działaniom zarzucano wręcz nielegalność⁵³.

Zarówno pierwszy katalog naruszeń praw całej grupy ma swoje umocowania w dokumentach międzynarodowych — od Karty NZ przez konwencje genewskie z 1949 roku, konwencję w przedmiocie ścigania i karania zbrodni ludobójstwa, aż po dokumenty regionalne — jak i druga grupa praw podmiotowych ma gwarancje w umowach z zakresu szeroko rozumianej ochrony praw człowieka. W wielu bardziej zaawansowanych dokumentach międzynarodowych pojawiają się także dodatkowe zobowiązania nakładane na państwa. Aby stać się członkiem jakiejś grupy międzynarodowej, państwa są oceniane pod kątem istniejącego w danym państwie ustroju politycznego, a w konsekwencji powstaje zobowiązanie do przestrzegania wspólnych wartości. Kryteria te wyraźnie widać w wielu umowach ustanawiających regionalne organizacje międzynarodowe. Ich twórcy twierdzą, że ma to też umocowanie kulturowe, a niejednokrotnie także religijne. Przedstawione mechanizmy mogą z czasem doprowadzić również do marginalizacji niektórych rządów autorytarnych/totalitarnych, zwłaszcza gdy chodzi o rozwijanie tendencji do wszczynania konfliktów zbrojnych w imię źle pojętych interesów państwa⁵⁴.

Państwo ma dość szeroki wachlarz ewentualnych możliwości działań względem innego państwa, w którym zaszły niepożądane z jego punktu widzenia zmiany. Niestety może to działać w obie strony i niejednokrotnie obserwowana była praktyka zmierzająca do przywrócenia niedemokratycznych rządów w celu zachowania własnych interesów. Takie karty w swojej historii mają zarówno tak zwane państwa demokratyczne (USA czy Wielka Brytania), jak i niedemokratyczne (do których można zaliczyć Rosję czy Chiny). Do ograniczeń we wzajemnych relacjach, a nawet do nałożenia sankcji międzynarodowych (indywidualnych, ale i zbiorowych), dochodzi w sytuacji naruszenia żywotnych interesów państw. W innych przypadkach możemy spodziewać się tylko ubolewań. Niestety dotyczy to zarówno stanowisk zajmowanych przez poszczególne

⁵² Sprawa tego typu była przedmiotem analizy prowadzonej przez MTS — Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1984, s. 392.

⁵³ D.H. Joyner, *The Kosovo intervention: Legal analysis and a more persuasive paradigm*, „European Journal of International Law” 13, 2002, s. 609.

⁵⁴ S. Abbasi, *op. cit.*, s. 53.

państwa, jak i deklaracji organizacji międzynarodowych. W tak delikatnych kwestiach trudno znaleźć kompromis i doprowadzić do wspólnego działania. Podziały polityczne wśród wielkich mocarstw walczących o swoje strefy wpływów często doprowadzają do niemożności wykorzystania istniejących instrumentów. Dobrym przykładem może być apartheid w RPA — USA i Wielka Brytania zdecydowały się nałożyć sankcje na RPA dopiero w latach osiemdziesiątych, mimo że odpowiednie regulacje międzynarodowe potępiające ten reżim były przyjmowane przez wiele organizacji międzynarodowych, w tym przez ONZ, już od lat pięćdziesiątych⁵⁵.

Nieco inny wydzźwięk ma karanie poszczególnych osób pełniących funkcje państwowe. Współcześnie nakładając sankcje, państwa i organizacje międzynarodowe nie chcą karać całych narodów, wobec czego ograniczają tylko swobodę przemieszczania się lub prowadzenia interesów osobom wspierającym dany reżim na swoim terytorium⁵⁶. Dzieje się tak chociażby w przypadku Rosji i Białorusi czy Korei Północnej, których system „demokratyczny” jest oparty na woli jednej partii, a w zasadzie jednej osoby⁵⁷. Bezsprzecznie karanie dyktatorów czy też sprawców ciężkich naruszeń prawa międzynarodowego, to oddzielne zagadnienie. Idea dotycząca karalności na podstawie zasady *aut iudicare aut dedere* („osądź lub wydaj”) była obecna w prawie międzynarodowym już w czasach Grocjusza⁵⁸. Rozmyślenia na ten temat były kontynuowane także w XIX wieku⁵⁹, ale sama debata została wzmocniona dzięki rozwojowi niektórych instytucji międzynarodowych oraz próbom postawienia osób stojących na czele zbrodniczych reżimów przed organami międzynarodowymi. Zasadniczy problem do niedawna tkwił jednak w tym, że nie każdego można było ukarać, gdyż pomimo popełnionych przestępstw ich charakter nie zawsze podlegał penalizacji w normach prawa międzynarodowego. Wiele osób dopuściło się przestępstw nie tylko dlatego, że przejęły władzę w sposób nielegalny, lecz także dlatego, że pod ich rządami dopuszczono się zbrodni przeciwko własnym obywatelom. Nie oznacza to jednak automatycznej możliwości ukarania ich przez gremia międzynarodowe czy poddanie uniwersalnej jurysdykcji. Kwestią sporną pozostaje bowiem immunitet osób sprawujących wysokie funkcje państwowe.

⁵⁵ P.I. Levy, *Sanctions on South Africa. What did they do?*, Economic Growth Center, Yale University 1999, https://www.researchgate.net/publication/2510739_Sanctions_on_South_Africa_What_Did_They_Do/link/550bf2d20cf2b2450b4e1bad/download (dostęp. 15.01.2021).

⁵⁶ P. Wallensteen, H. Grusell, *Targeting the right targets? The UN use of individual sanctions*, „Global Governance” 18, 2012, s. 208 n.

⁵⁷ P. Emerson, *Defining Democracy*, Heidelberg-New York 2012, s. 107.

⁵⁸ Hugo Grotius (De Groot), *De Jure Belli ac Pacis*, [b.m.w.] 1625, ks. II, rozdz. 21, par. 3–4.

⁵⁹ Wyraźnie wskazano na możliwość ukarania przed ewentualnie mającym powstać sądem międzynarodowym byłych dyktatorów już w pracach komisji prawników po zakończeniu I wojny światowej. Zob. także Lord Phillimore, *An International Criminal Court and the resolutions of the Committee of Jurists*, „British Yearbook of International Law” 3, 1922–1923, s. 81.

Dobrym przykładem na pojawiające się wyzwania może być sprawa Pinocheta i decyzja brytyjskiego sądu⁶⁰, a także sprawa al-Kaddafiego przed sądem francuskim⁶¹ oraz sprawa *Kongo v. Belgia* tocząca się kilka lat temu przed MTS⁶². W zasadzie w każdym z tych przypadków uznano, że z powodu pełnionych funkcji i posiadanego immunitetu głowy państw czy też członkowie rządów nie mogą odpowiadać przed organami sądowymi innych państw. Wprowadzenie pewnych zmian zapoczątkowane zostało dzięki przyjęciu konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania⁶³, która powoli, także dzięki działaniom organów międzynarodowych, coraz częściej staje się podstawą pociągania do odpowiedzialności osób fizycznych sprawujących wysokie funkcje państwowe. W państwach amerykańskich w sukurs takim tendencjom przyszły też organy działające w ramach regionalnej ochrony praw człowieka, wypowiadając się przeciwko możliwości przedawnienia niektórych przestępstw⁶⁴. Zmuszono również organy państw stron konwencji międzyamerykańskiej do zmian w prawie i w orzecznictwie⁶⁵. Ponadto dość aktualna sprawa przed MTS *Belgia v. Senegal* wyraźnie odnosi się do konieczności ścigania tego typu przestępstw⁶⁶. Z dość dużą ostrożnością, ale

⁶⁰ Szerzej zob. I. Bantekas, *The Pinochet affair in international law*, „Hellenic Review of International Law (RHDI)” 52, 1999, s. 125.

⁶¹ Cour de cassation — Chambre criminelle, Arrêt no. 1414, 13 marca 2001 roku. W tym przypadku chodziło o ukaranie al-Kaddafiego przed organami francuskimi w związku z zestrzeleniem nad Nigrem samolotu, którym leciało 170 osób, w tym obywatele francuscy. Zob. „Mais attendu qu'en prononçant ainsi, alors qu'en l'état du droit international, le crime dénoncé, quelle qu'en soit la gravité, ne relève pas des exceptions au principe de l'immunité de juridiction des chefs d'Etat étrangers en exercice, la chambre d'accusation a méconnu le principe susvisé” — <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007070643/> (dostęp: 10.01.2021).

⁶² Arrest Warrant of 1st of April 2000 (*Democratic Republic of the Congo v. Belgium*), Judgment, I.C.J. Reports 2002, s. 3.

⁶³ Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 roku, Dz.U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378.

⁶⁴ Zob. komentarz M. Dias Varella, *Internationalization of Law*, Berlin-Heidelberg 2014, rozdz. 7. *The Problems of New and Old Concepts of International Law*, s. 331.

⁶⁵ Szerzej zob. M.J. Guembe, *Reopening on trials for crimes committed by the Argentine military dictatorship*, „International Journal On Human Rights” 3, 2005, s. 115–132.

⁶⁶ Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (*Belgium v. Senegal*), Judgment, I.C.J. Reports 2012, s. 422. W tej sprawie Belgia domagała się wydania byłego prezydenta Czadu H. Habré przez Senegal w związku z tym, iż mimo że Senegal był stroną konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur, nie zdecydował się na pociągnięcie go do odpowiedzialności. MTS uznał, że Senegal naruszył prawa międzynarodowe w przedmiocie niezastosowania się do postanowień konwencji: „[The Court] finds that the Republic of Senegal, by failing to submit the case of Mr. Hissène Habré to its competent authorities for the purpose of prosecution, has breached its obligation under Article 7, paragraph 1, of the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of 10 December 1984 [...]. Unanimously, Finds that the Republic of Senegal must, without further delay, submit the case of Mr. Hissène Habré to its competent authorities for the purpose of prosecution, if it does not extradite him”.

jednak z pewną nadzieją, można stwierdzić, że okres całkowitej bezkarności głów państw przeszedł do przeszłości⁶⁷. Co więcej, reguła *aut iudicare aut dedere* jest uznawana przez większość państw za zasadę prawa i dlatego można przyjąć, że interesy, które sobą reprezentuje, oparte są na wartościach uniwersalnych⁶⁸.

Ochrona praw grupy i jednostki

Idea możliwości wpływania na systemy totalitarne/autorytarne czy też dyktatury poprzez ochronę grupy jest mocno zakorzeniona w prawie międzynarodowym. Przeszła ona swoistą ewolucję. Początkowo była to raczej ochrona istniejącego wcześniej porządku (stąd tylu przeciwników rewolucji francuskiej) aż po interwencję humanitarną czy próbę rozwinięcia mechanizmów w ramach idei *Responsibility to Protect*, promowanej przez ONZ⁶⁹. Państwa wielokrotnie ograniczały współpracę z reżimami, których polityka odbiegała od powszechnie przyjętych standardów. Zazwyczaj odnosiło się to do wstrzymania lub ograniczenia kontaktów z danym rządem czy ustanawiania zakazu utrzymywania relacji politycznych i gospodarczych. Kłopotliwe w tym miejscu może być wskazanie jednoznacznych standardów akceptowanych przez społeczność międzynarodową, gdyż jest to delikatna materia związana z partykularnym interesem państw. Niemniej jednak wypracowano pewne wspólne założenia.

Pierwsze i chyba najważniejsze wywodzi się z ogólnych zasad prawa międzynarodowego i opiera się na dobrowolności utrzymywania stosunków międzynarodowych. Państwo może bowiem zerwać bądź ograniczyć relacje z innym państwem pod właściwie każdym pozorem, w tym pod zarzutem ustanowienia reżimu niezgodnego z wartościami drogimi dla tego państwa. Jeśli ustrój zostanie zmieniony z demokratycznego w wyniku zmian politycznych (demokratycznych — następuje demokratyczna zmiana rządu, ale ten nowy zmienia ustrój i charakter państwa; nie-demokratycznych — przejęcie władzy siłą), państwo utrzymujące dotąd poprawne relacje ma prawo protestować i ograniczyć współpracę z takim krajem. W zasadzie w prawie międzynarodowym nie ma środków, które zaprzeczałyby istnieniu takiej prerogatywy. Zmiana ustroju i idąca za tym polityka wewnętrzna może więc stać się przyczyną ograniczenia wzajemnych stosunków. Gdy zaś mowa o reżimach totalitarnych/autorytarnych czy dyktaturach, w zasadzie bardzo łatwo znaleźć te dziedziny życia, w których prawa grupy czy jednostki zostały naruszone.

⁶⁷ M. Ruffert, *Pinochet follow up: the end of sovereign immunity?*, „Netherlands International Law Review” 48, 2001, s. 195.

⁶⁸ C. Tiribelli, *Aut dedere aut iudicare: A response to impunity in international criminal law*, „Sri Lanka Journal of International Law” 21, 2009, s. 267.

⁶⁹ Rezolucja 60/1 przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 16 września 2005 roku, World Summit Outcome, s. 30, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/pdf/N0548760.pdf?OpenElement> (dostęp: 10.01.2021).

Systemy totalitarne/autorytarne i dyktatury najmocniej uderzają w wolności osobiste, często określane mianem praw podstawowych. Wezwanie do zabezpieczenia wolności indywidualnych można znaleźć już w tekstach starożytnych filozofów, gdy pisali oni o tym, że człowiek, aby być szczęśliwym, musi być rządzony przez głos prawa, a nie przez zagrożenie ze strony innego człowieka⁷⁰. W prawie międzynarodowym istnieje wiele dokumentów o zasięgu lokalnym i powszechnym, które nakładają na państwa ściśle określone ograniczenia w zakresie wprowadzania derogacji od wymienionych tam uprawnień. Takie derogacje dotyczą nie tylko katalogu praw, które mogą być ograniczane, lecz także czasu, na jaki mogą być ustanawiane. Głównie odnoszą się do częstokroć nadużywanych przez niedemokratyczne rządy tak zwanych stanów nadzwyczajnych, na mocy których dochodzi do rażących naruszeń praw podstawowych. Sama zdolność państwa do wprowadzania stanów nadzwyczajnych nie jest w zasadzie podważana. Każde nowoczesne państwo, także demokratyczne, ma kompetencje do wprowadzania w wyjątkowych sytuacjach pewnych obostrzeń, opierając się na przepisach wewnętrznych. Takie regulacje pozwalają na podjęcie szybkich i zdecydowanych akcji w momencie kryzysu⁷¹. W tym miejscu można też z powodzeniem odnieść się do tradycji antycznych dyktatorów oraz samego Machiavellego, który twierdził, że te republiki, które w momencie zagrożenia nie będą zdolne do powołania dyktatorów, zostaną zrujnowane, gdy pojawią się poważne okoliczności⁷².

Do najważniejszych aktów z dziedziny prawa międzynarodowego wpływających na działanie państwa w celu „temperowania” jego dążeń autorytarnych, jest na poziomie uniwersalnym Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych⁷³. Często przy jego interpretacji bierze się pod uwagę inne dokumenty, chociażby będące efektem prac Rady Praw Człowieka ONZ, Komitetu Praw Człowieka, a także wskazówki utworzone przez doktrynę. Pakt, zgodnie z przyjętą w prawie międzynarodowym zasadą nieingerencji w sprawy wewnętrzne państwa, nie reguluje kwestii ustrojowych, ale ogranicza państwa-strony w zakresie ogłaszania sytuacji nadzwyczajnych, bezpośrednio oddziałujących na stosowanie norm chroniących prawa podstawowe. Zwrócono przy tym uwagę na to, że zdefiniowanie samego pojęcia stanu nadzwyczajnego może nastroić pewnych

⁷⁰ „There cannot be complete happiness without independence. For men to be happy they must be ruled by the voice of law, not the threats of a man; free men must not be frightened by accusation, only by proof of guilt; and the safety of our citizens must not depend on men who flatter their masters and slander our citizens but on our confidence in the law. (Hyp. Epit. 25)” — cyt. za: M. Canevaro, *op. cit.*, s. 213.

⁷¹ Ch. Manga Fombad, *Cameroon's emergency powers: A recipe for (un)constitutional dictatorship*, „Journal of African Law” 48, 2004, s. 80.

⁷² M. Geuna, *op. cit.*, s. 226.

⁷³ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Nowy Jork dnia 16 grudnia 1966 roku, tekst polski: Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

trudności⁷⁴, mimo iż istniały w tej kwestii w prawie międzynarodowym pewne wskazówki przyjęte przez Komisję Praw Człowieka ONZ w 1962 roku⁷⁵. Obejmowały one przyczyny międzynarodowe: od wewnętrznej sytuacji politycznej aż po stan klęski żywiołowej. W roku 1984 International Law Association (ILA) w nawiązaniu do paktu opracowało standardy dotyczące wprowadzania stanów wyjątkowych. Ustalono w ten sposób pięć wymogów, do których powinny stosować się państwa przy ich ogłaszaniu. Pierwszym z nich jest konieczność zaistnienia stanu nadzwyczajnego lub też jego nieuchronność, co wyraźnie powinno uniemożliwiać ustanawianie stanów nadzwyczajnych o charakterze prewencyjnym (czyli zakładamy, że coś może się zdarzyć, ale nie jest to pewne). Drugi wymóg to konieczność objęcia takim stanem całej populacji — zarówno w skali kraju, jak i regionie — aby przyjmowane akty nie miały charakteru dyskryminującego. Kolejnym ważnym elementem jest wykazanie, że bez ogłoszenia stanu nadzwyczajnego w poważnym niebezpieczeństwie znajdzie się cała lub też część populacji państwa. Ustanowienie stanu nadzwyczajnego powinno jednak nastąpić dopiero wtedy, gdy wszystkie normalne środki wskazane w prawie wewnętrznym zawiodły lub też wiadomo, że stosując je, państwo nie będzie w stanie w pełni skoordynować swoich działań (na przykład w niektórych państwach uczestniczenie wojska przy likwidacji szkód wywołanych katastrofą jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy zostanie ogłoszony jeden ze stanów nadzwyczajnych). Ostatnim, piątym wymogiem wskazanym przez ILA jest określenie ram czasowych, w jakich stan nadzwyczajny będzie obowiązywał.

Regionalne wymogi dotyczące możliwości ogłoszenia stanu nadzwyczajnego są bardzo zbliżone do wytycznych zaproponowanych przez ILA. W ramach systemu europejskiego pod koniec lat sześćdziesiątych w związku z kryzysem w Grecji Komisja Praw Człowieka przyjął cztery główne wyznaczniki, które w zasadzie są identyczne z tymi przyjętymi przez ONZ i później sugerowanymi przez ILA⁷⁶.

⁷⁴ International Law Association Paris Report, 1984, s. 59: „It is neither desirable nor possible to stipulate in abstracto what particular type or types of events will automatically constitute a public emergency within the meaning of the term; each case has to be judged on its own merits taking into account the overriding concern for the continuance of a democratic society” — <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.ilarc/ilarc1984&div=1&src=home>: (dostęp. 11.12.2020).

⁷⁵ United Nations Commission on Human Rights, Study of the Rights of Everyone to be Free from Arbitrary Arrest, Detention and Exile, E/CN.4/826, 1962, s. 257: „International conflict, war, invasion, defence or security of the state or parts of the country; civil war, rebellion, insurrection, subversion, or harmful activities of counter-revolutionary elements; disturbances of peace, public order or safety; danger to the constitution and authorities created by it; natural or public calamity or disaster; danger to the economic life of the country or parts of it; maintenance of essential supplies and services for the community”.

⁷⁶ European Commission of Human Rights, The Greek Case, Report of the subcommission, 4 października 1969 roku, s. 70: „i) the emergency must be actual or imminent; ii) its effect must involve the whole nation; iii) the continuance of the organized life of the community must be threatened; iv) the crisis or danger must be exceptional, in that the normal measures or restrictions for the

Ogłoszenie stanu nadzwyczajnego powinno także podlegać standardom wskazanym przez pakt. Przede wszystkim taki stan powinien zostać w odpowiedni sposób ogłoszony w samym państwie, o jego zaś wprowadzeniu powinny zostać poinformowane gremia międzynarodowe. Podstawowe prawa człowieka nie powinny być wówczas całkowicie derogowane (często zwraca się uwagę na dopuszczalność tylko wyjątkowych derogacji, ale nie tych praw uznawanych za najważniejsze, na przykład prawo do życia, zakaz tortur; choć można ograniczyć na przykład swobodę przemieszczania się, tajemnicę korespondencji czy wolność zgromadzeń)⁷⁷. Ważnym i często dyskutowanym elementem jest proporcjonalność, czyli podjęcie kroków adekwatnych do zagrożenia. Dwa ostatnie standardy to zakaz dyskryminacji oraz zgodność z prawem międzynarodowym.

Niemal wszystkie dokumenty regionalne wprowadzają możliwość ustanowienia przez państwa stanów nadzwyczajnych przy jednoczesnej derogacji niektórych praw podstawowych. Wyjątkiem na tym tle jest Afrykańska Karta Praw Człowieka i Narodów⁷⁸. Takie zezwolenie nie ma jednak charakteru ogólnego i zawsze jest obwarowane dodatkowymi ograniczeniami, jak czas, proporcjonalność, konieczność poinformowania obywateli i społeczności międzynarodowej. Ma to sprzyjać transparentności, przy jednoczesnym monitorowaniu praktyk w tym zakresie prowadzonych przez państwo. Taka ostrożność ma na celu postawienie państwom pewnych granic limitujących swobodę ich działania i zminimalizowanie zagrożenia przekształcenia stanu wyjątkowego w permanentny, zezwalający na całkowitą swobodę w podejmowaniu działań przez różne podmioty rządzące, które będą dążyć do umocnienia swojej władzy niejednokrotnie wbrew woli obywateli.

Ograniczenia w zakresie ustrojowym wynikające z aktów organizacji międzynarodowych

Niektóre państwa biorące udział w różnorodnych strukturach uniwersalnych i regionalnych przyjęły założenia nakładające na nie obowiązek działań zgodnych ze wspólnie reprezentowanymi wartościami. Prawo międzynarodowe zaczęło poszukiwać również możliwości ochrony suwerenności ludów/narodów,

maintenance of public safety, health and order, must be plainly inadequate" — <http://www.hudoc.echr.coe.int> (dostęp: 12.01.2021).

⁷⁷ Szerzej zob. Ch. Manga Fombad, *Cameroon's Emergency Powers...*, s. 74.

⁷⁸ *Ibidem*. Zob. też: „It must however be noted here that the ACHPR is the only regional treaty dealing with civil and political rights that does not contain any provisions dealing with the state of emergency. It has been suggested that the decision not to include this was due to the different positions on this issue and the failure to arrive at a unanimous agreement on the need to adopt one” — *ibidem*, s. 67.

a nie suwerenów⁷⁹. Dlatego też do szczególnie promowanych wartości należą: wspomniana już ochrona praw człowieka, utrzymanie ustroju demokratycznego i rządy prawa. Kwestie te są bardzo mocno akcentowane przez wiele organizacji międzynarodowych w rozmaitych sferach ich aktywności. Dobrym przykładem na poziomie uniwersalnym jest z ONZ, którego liczne instytucje monitorują sytuację w państwach członkowskich. Jako że organizacja ta wspiera współpracę międzynarodową niemal w każdej dziedzinie, wiele materii będących przedmiotem jej zainteresowania nakłada na państwa i liczne podmioty pozapaństwowe obowiązek sporządzania raportów. Mogą one dotyczyć różnych kwestii: od politycznych, jak na przykład demokratyzacja czy przestrzeganie praw podstawowych, po wolność mediów czy nawet ograniczenie zbrojeń. Raporty sporządzane przez państwa nie są wiążące, opisują tylko stan faktyczny lub prawny, ale mogą być skonfrontowane z opiniami podmiotów niezależnych i samej organizacji, dzięki czemu oddziałują na stosunki z innymi państwami.

Nie inaczej dzieje się na poziomie współpracy na poszczególnych kontynentach. Państwa niejednokrotnie wyrażają zgodę na daleko idące kompetencje organizacji do monitorowania czy wręcz kontrolowania swojej polityki wewnętrznej. Dlatego też można zgodzić się ze stwierdzeniem, że jeśli integracja regionalna będzie rozumiana jako proces ustalający jakąś formę rządów o charakterze transgranicznym, zostanie osłabiona tradycyjnie rozumiana suwerenność⁸⁰. Choć w tym przypadku nie należy raczej rozumieć suwerenności w systemie zero-jedynkowym, a raczej traktować jako coś, czym można się podzielić⁸¹. W tym zakresie, jeśli chodzi o współpracę także w tych dziedzinach, które mają bezpośrednie odniesienie do budowania wspólnych wartości, można wskazać wiele organizacji międzynarodowych, jak choćby Radę Europy, Unię Europejską, Unię Afrykańską czy wiodące organizacje amerykańskie. Statuty wielu z nich wprost zakazują rządów podejmowania działań będących w sprzeczności z konstytucjami krajowymi, przestrzegając przed negatywnymi konsekwencjami niekonstytucyjnej zmiany rządu⁸².

⁷⁹ Szerzej zob. W.M. Reisman, *Sovereignty and human rights in contemporary international law*, „The American Journal of International Law” 84, 1990, nr 4, s. 866–869.

⁸⁰ S. Fagbayido, *Rethinking the African integration process: A critical politico-legal perspective on building a democratic African Union*, „South African Yearbook of International Law” 36, 2011, nr 1, s. 212.

⁸¹ *Ibidem*, s. 213.

⁸² Zob. art. 30 statutu UA. Wsparciem tych założeń było przyjęcie przez członków organizacji w 2002 roku wspólnych ustaleń dotyczących wspierania demokracji i wspólnych standardów. Pod tym kątem rozwija się także inicjatywa niektórych państw członkowskich UA (wcześniej OJA) pod nazwą: Axis of Democratic African States; obecnie jest to jedna z Agencji UA. Zob. Memorandum of Understanding on the APRM and the Declaration on Democracy, Political, economic and Corporate Government; por. African Per View Mechanism, AHG/235/XXXVIII, aneks 11, par. 13, https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/151/declaration-on-democracy-political-economic-corporate-governance.pdf (dostęp: 10.12.2020).

W wielu organizacjach podnoszony był również problem nieprzestrzegania zasad demokratycznych. Miało to miejsce chociażby w Radzie Europy w stosunku do Grecji⁸³ i Turcji⁸⁴ oraz Rosji⁸⁵. W przypadku Unii Europejskiej tendencja do akcentowania ochrony praw podstawowych ujawniła się już podczas prac Komisji Badintera, gdy zalecono państwom członkowskim, aby uznając nowe państwo powstałe w wyniku rozpadu innego podmiotu, brano pod uwagę między innymi ich gotowość do zagwarantowanie takiej ochrony⁸⁶. Dodatkowe obostrzenia na państwa członkowskie w zakresie przestrzegania wspólnych wartości nakłada, opierając się na art. 6 i 7, traktat z Lizbony⁸⁷. Jak dotąd procedurę ustanowioną w tym traktacie wszczęto przeciwko Polsce w 2017 roku i Węgrom w 2018 roku⁸⁸. Zasada praworządności została ostatnio wzmocniona przy okazji przyjmowania na lata 2021–2027 budżetu unijnego⁸⁹.

Jak sygnalizowano wcześniej, Unia Afrykańska w ramach swoich struktur także dąży do promowania demokracji wśród państw członkowskich, a z powodu małej stabilności politycznej w państwach członkowskich szczególnie nacisk kładzie na konieczność legalności zmian rządów. Jak dotąd w prawach członka organizacji z powodu dokonania nielegalnego zamachu stanu zawieszonych zostało kilka państw członkowskich⁹⁰. Pomimo przyjęcia pewnych wspólnych

⁸³ I.C. Kamiński, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zawiesza prawa rosyjskiej reprezentacji — krok we właściwym kierunku*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka: „W 1969 r. rządzona przez juntę »czarnych pułkowników Grecja« opuściła Radę Europy [...] nie chcąc by dotknęły ją podjęte procedury prawne i polityczne. Pięć lat później do struktur powróciła” — <https://www.hfhr.pl/zgromadzenie-parlamentarne-rady-europy-zawiesza-prawa-rosyjskiej-reprezentacji-krok-w-e-wlasciwym-kierunku/> (dostęp: 12.12.2020).

⁸⁴ Turcja została zawieszona w prawach członka RE w roku 1981, gdyż nie była w stanie przeprowadzić prodemokratycznych reform. Szerzej zob. K. Dzehtsiarou, D.K. Coffey, *Suspension and expulsion of members of the Council of Europe: Difficult decisions in troubled times*, „International and Comparative Law Quarterly” 68, 2019, s. 455.

⁸⁵ Członkostwo Rosji w RE nie zostało zawieszone, ale zawieszone jest jej prawo do głosowania w Zgromadzeniu Parlamentarnym RE; zob. *ibidem*, s. 466.

⁸⁶ A. Pellet, *The opinions of the Badinter Arbitration Committee. A second breath for the self-determination of peoples*, „European Journal of International Law” 3, 1992, s. 182.

⁸⁷ Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz.UE z 2016 r., C 202, s. 1.

⁸⁸ Rule of law: European Commission Acts to defend judicial independence in Poland, 20 grudnia 2017 roku, tekst: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367 (dostęp: 10.12.2020). Zob. komentarz T. Bielecki, *Komisja Europejska sięga po artykuł 7. Polska pod pręgierzem*, <https://www.dw.com/pl/komisja-europejska-si%C4%99ga-po-artyku%C5%82-7-polska-pod-pr%C4%99gierzem/a-41869335> (dostęp: 10.12.2020).

⁸⁹ Wyjaśnienie tej kwestii można znaleźć w: *Rule of law: new mechanism aims to protect EU budget and values*, 17 grudnia 2020 roku, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20201001STO88311/rule-of-law-new-mechanism-aims-to-protect-eu-budget-and-values> (dostęp: 10.01.2021).

⁹⁰ Były to: Mauretania w 2008, Guinea w 2008, Madagaskar w 2009, Niger w 2010, Mali w 2012, Republika Środkowoafrykańska w 2013, Egipt w 2013 i ostatnio Sudan w 2019 roku. Szerzej zob. G. Cafiero, *Sudan's Suspension From The African Union*, 7.06.2019, <https://lobelog.com/sudans-suspension-from-the-african-union/> (dostęp: 10.01.2021).

standardów⁹¹ Unia Afrykańska bardzo często jest oskarżana o hipokryzję, gdyż w niektórych przypadkach, stosując się do swoich dokumentów popierających demokrację, nakłada na państwa sankcje, w innych zaś przypadkach nie zauważa naruszeń⁹². Z kolei Organizacja Państw Amerykańskich jest najstarszą strukturą regionalną, lecz w początkowym okresie swojego istnienia była skupiona na promowaniu współpracy między państwami. Statut tej organizacji podkreśla konieczność konstytucyjnej zmiany rządu, dopatrując się w tym aspekcie ochrony demokracji.

Historia tego regionu jest dość burzliwa i niejednokrotnie państwa zwłaszcza z Ameryki Łacińskiej były zawieszane w prawach członków organizacji z powodu zamachów stanu⁹³. Jednak dopiero na początku nowego milenium zaczęto się na poważnie zajmować kwestiami przestrzegania wspólnych wartości i demokracji w państwach członkowskich, przyjmując Międzyamerykańską Kartę Demokratyczną⁹⁴. W Ameryce Południowej statuty kilku organizacji podkreślają, iż ich członkami mogą zostać tylko państwa demokratyczne — tak jest we Wspólnocie Andyjskiej⁹⁵,

⁹¹ African Charter on Democracy, Elections and Governance przyjęto na Sesji Zwyczajnej Zgromadzenia Assembly, Addis Ababa Etiopia, 30 stycznia 2007 roku. Zob. „Article 23 State Parties agree that the use of, inter alia, the following illegal means of accessing or maintaining power constitute an unconstitutional change of government and shall draw appropriate sanctions by the Union: 1. Any putsch or coup d’Etat against a democratically elected government. 2. Any intervention by mercenaries to replace a democratically elected government. 3. Any replacement of a democratically elected government by armed dissidents or rebels. 4. Any refusal by an incumbent government to relinquish power to the winning party or candidate after free, fair and regular elections; or 5. Any amendment or revision of the constitution or legal instruments, which is an infringement on the principles of democratic change of government” — <https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-african-charter-on-democracy-and-governance.pdf> (dostęp: 10.12.2020).

⁹² R.J. Cole, *op. cit.*, s. 297.

⁹³ Kuba w 1962 i Honduras w 2009 roku. Co ciekawe, nie doszło do zawieszenia wielu państw Ameryki Południowej, jak choćby Chile czy Argentyny, po dokonanych w latach siedemdziesiątych zamachach stanu.

⁹⁴ Inter-American Democratic Charter, Lima, 11 września 2001 roku. Art. 21: „When the special session of the General Assembly determines that there has been an unconstitutional interruption of the democratic order of a member state, and that diplomatic initiatives have failed, the special session shall take the decision to suspend said member state from the exercise of its right to participate in the OAS by an affirmative vote of two thirds of the member states in accordance with the Charter of the OAS. The suspension shall take effect immediately. The suspended member state shall continue to fulfill its obligations to the Organization, in particular its human rights obligations. Notwithstanding the suspension of the member state, the Organization will maintain diplomatic initiatives to restore democracy in that state” — https://www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm (dostęp: 12.01.2021). Decyzję o zawieszeniu podejmuje się większością dwóch trzecich głosów.

⁹⁵ Wspólnota Andyjska (Comunidad Andina de Naciones, CAN) podpisała Protokół dodatkowy do umowy z Cartageny, zwany także Andean Community Commitment to Democracy (10 czerwca 2000 roku), który wprowadza katalog kar, które mogą być nałożone na państwa w związku z naruszeniem demokracji — kary te zostały wymienione w art. 4 protokołu: „Suspension of the Member Country’s participation in any of the bodies of the Andean Integration System; Suspension of its participation in the international cooperation projects carried out by the Member

Mercosur⁹⁶ i UNASUR⁹⁷. Te dwie ostatnie, z powodu niedemokratycznych przemian, zawiesiły jak dotąd dwa państwa członkowskie: Paragwaj i Wenezuelę.

Uznaje się, że na straży wspólnych wartości promowanych przez organizacje międzynarodowe powinny stać również sądy krajowe. Dlatego szczególnie istotna jest sądowa kontrola działań organów państwowych przez niezawisłe sądy. Obserwując zachowanie sądów w wielu państwach, można jednak wnioskować, że problem pojawia się także w sferze aplikacji prawa międzynarodowego. Pomiędzy deklaracji zawartych nawet w postanowieniach o charakterze konstytucyjnym często zwraca się uwagę na niewystarczająco dobre przygotowanie sędziów do sprostania nowym wyzwaniom, a niejednokrotnie zarzuca się im wręcz niezrozumienie podstawowych dla państwa prawa problemów, co także może wynikać ze sposobu, w jaki byli edukowani⁹⁸. Dotyczy to braku doświadczenia co do stosowania tych źródeł prawa, które swoimi korzeniami sięgają aktów międzynarodowych. Problemy powstają, gdy trzeba we właściwy sposób odwołać się do zasady sprawiedliwego procesu, zasad proceduralnych czy też właściwej ochrony stron. Niewłaściwe interpretowanie tych elementów zagraża praworządności⁹⁹. Oddzielnym zagadnieniem w tym miejscu stają się również gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Na występowanie tych problemów zwracano uwagę już wcześniej,

Countries; Extension of the suspension to other System bodies, including its disqualification by Andean financial institutions from obtaining access to facilities or loans; Suspension of rights to which it is entitled under the Cartagena Agreement and of the right to coordinate external action in other spheres; and Other measures and actions that are deemed pertinent under International Law” — http://www.sice.oas.org/CAN/Protdemc_e.asp (dostęp: 10.01.2021).

⁹⁶ Możliwość zawieszenia członkostwa z powodu naruszenia zasad demokracji przewiduje również MERCOSUR: Protocolo de Ushuaia sobre compromise democratico en el MEROSUR, 24 lipca 1998 roku, <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/> (dostęp: 10.01.2021). Jak dotąd dwa państwa zostały zawieszone w prawach członka: Paragwaj w 2012 (obecnie jego zawieszenie zostało wycofane) i Wenezuela w 2016 roku (zawieszenie nadal trwa).

⁹⁷ Art. 14 UNASUR (South American Union of Nations Constitutive Treaty, Brasilia, 26 czerwca 2008 roku), tekst: <http://www.gsdr.org/docs/open/regional-organisations/unasur,%202008,%20establishing%20treaty.pdf> (dostęp: 10.01.2021), oraz przyjęty Protokół dodatkowy (Additional Protocol to the Constitutive Treaty of the Union of South American Nations on Commitment to Democracy, Georgetown, 26 listopada 2010 roku), tekst: https://en.wikisource.org/wiki/Additional_Protocol_to_the_Constitutive_Treaty_of_the_Union_of_South_American_Nations_on_Commitment_to_Democracy (dostęp: 10.01.2021) zezwalają na nałożenie na państwa członkowskie następujących kar: „(1) suspension of the right to participate in the various bodies and branches of UNASUR, as well as the suspension of the rights and benefits enjoyed under the UNASUR Constitutive Treaty; (2) partial or complete closure of land borders, including the suspension and/or limitation of trade, air and maritime traffic, communications and provision of energy, services and supplies; (3) suspension of the affected state in the ambit of other regional and international organizations; (4) suspension of the rights and/or benefits enjoyed by the affected state under the cooperation agreements to which it is party; and (5) the adoption of additional political and diplomatic sanctions” (Additional Protocol to the Constitutive Treaty...).

⁹⁸ M. Matczak, *op. cit.*, s. 11.

⁹⁹ S. Eriksen, *Institution building in Central and Eastern Europe: Foreign influences and domestic responses*, „Review of Central and East European Law” 32, 2007, nr 3, s. 357.

obawiając się, że na przykład nowe demokracje europejskie pozbawione są silnych instytucji, mających oparcie w społeczeństwie obywatelskim¹⁰⁰.

Podsumowanie

W odniesieniu do efektywności prawa międzynarodowego pojawiło się w ostatnich latach wiele pytań związanych z wyraźnie zarysowującą się rozbieżnością między normami międzynarodowymi a praktyką¹⁰¹. Prawo międzynarodowe w oczywisty sposób, krok po kroku, oddziałuje pozytywnie na ograniczanie tendencji autorytarnych w państwach, wywierając szczególnie mocny wpływ na kwestię ochrony praw człowieka. Obserwując współczesne zmiany zachodzące w wielu państwach, można się jednak zastanawiać, czy same społeczeństwa są w stanie w pełni odrzucić tendencje autorytarne. W wielu przypadkach zauważa się bowiem tendencje do odbudowywania starych schematów, gdyż te nowe, demokratyczne (często także powielające stare nawyki) nie są dla większości zrozumiałe.

Autorytaryzm, totalitaryzm czy dyktatura mogą zniknąć, ale zostaje ich spuścizna¹⁰². Rządy oparte na dominacji jednostki bądź grupy są niestety niebezpieczne dla społeczności międzynarodowej, gdyż prowadzą zarówno do naruszeń wewnętrznych regulacji dotyczących chociażby statusu jednostki, jak i sprawdzają zagrożenie dla pokoju. Szczególnie niepokojąca jest także zarysowująca się tendencja do wzmacniania współpracy między tego typu reżimami¹⁰³.

Prawo międzynarodowe nie ma jednak kompetencji do ingerencji w sprawy wewnętrzne państw, o ile nie dochodzi do ciężkich nadużyć i nie są naruszane interesy innych państw czy całej społeczności międzynarodowej. Zawiera w sobie pewne postulaty, które mogą być realizowane dla dobra wspólnego. Jak słusznie zauważył James Crawford, prawo międzynarodowe stanowi bowiem przeniesienie pewnych idei na poziom relacji między podmiotami¹⁰⁴, dlatego też struktura prawa międzynarodowego jest bardziej intelektualna niż materialna. Choć za- brzmie to nieco gorzko, odnosząc wszystkie te kwestie do prawa międzynarodowego i jego ograniczonych możliwości do monitorowania przestrzegania prawa, zwłaszcza gdy dotyczy to tak delikatnej materii jak sprawy wewnętrzne, postulować chyba należy, aby idea Jeremy'ego Bentham'a była powszechnie akceptowana przez rządy państw, gdyż: „Im ściślej jesteśmy obserwowani, tym lepiej się zachowujemy”¹⁰⁵.

¹⁰⁰ T. Rosenberg, *op. cit.*, s. 141.

¹⁰¹ S. Abbasi, *op. cit.*, s. 39.

¹⁰² S. Ericson, *op. cit.*, s. 343.

¹⁰³ Ch. Mallat, *The limits of authoritarian international law*, „American Journal of International Law. Unbound” 114, 2020, s. 251.

¹⁰⁴ J. Crawford, *Democracy and international law*, „British Yearbook of International Law” 64, 1994, nr 1, s. 113.

¹⁰⁵ Ch. Manga Fombad, *Taming Executive Authoritarianism...*, s. 87.

Bibliografia

- Abbasi S., *Democracy in international law-making: An unfilled lacuna*, „New Zealand Yearbook of International Law” 16, 2014.
- Aguilera-Barchet B., *The triumph of the state over the nation: From totalitarianism to interventionism*, [w:] *A History of Western Public Law: Between Nation and State*, red. B. Aguilera Barchet, M.I. Fajardo, Cham 2015.
- Aleksandrowicz T., *W kręgu sporów o chronologię procesu upadku Republiki Rzymskiej*, [w:] *W 2500-lecie powstania Republiki Rzymskiej. Studia historyczne*, red. A. Kunisz, Katowice 1995, https://rebus.us.edu.pl/bitstream/20.500.12128/11274/1/Aleksandrowicz_W_kregu_sporow_o_chronologie_procesu_upadku_Republiki_Rzymskiej.pdf.
- Bantekas I., *The Pinochet affair in international law*, „Hellenic Review of International Law (RHDI)” 52, 1999.
- Bielecki T., *Komisja Europejska sięga po artykuł 7. Polska pod pręgierzem*, <https://www.dw.com/pl/komisja-europejska-si%C4%99ga-po-artyku%C5%82-7-polska-pod-pr%C4%99gierzem/a-41869335>.
- Cafiero G., *Sudan's Suspension from The African Union*, 7.06.2019, <https://lobelog.com/sudans-suspension-from-the-african-union/>.
- Canevaro M., *The rule of law as the measure of political legitimacy in the Greek city states*, „Hague Journal on the Rule of Law” 9, 2017, <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-017-0054-1>.
- Cegielska A., *Wpływy orientalne na myśl polityczną starożytnej Grecji*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 15, 2016, z. 2.
- Cole R.J., *Africa's approach to international law: Aspects of political and economic denominator*, „African Yearbook of International Law Online” 18, 2010, nr 1.
- Corrales J., *Autocratic legalism in Venezuela*, „Journal of Democracy” 26, 2015, nr 2, <https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2015/04/Corrales-26-2.pdf>.
- Crawford J., *Democracy and international law*, „British Yearbook of International Law” 64, 1994, nr 1.
- Dębiński A., Misztal-Konecka J., Wójcik M., *Prawo rzymskie publiczne*, Warszawa 2017.
- Dias Varella M., *Internationalization of Law*, Berlin-Heidelberg 2014.
- Digesta Justyniańskie*, przeł. B. Szolc-Nartowski, Warszawa 2007.
- Dzehtsiarou K., Coffey D.K., *Suspension and expulsion of members of the Council of Europe: Difficult decisions in troubled times*, „International and Comparative Law Quarterly” 68, 2019.
- Emerson P., *Defining Democracy*, Heidelberg-New York 2012.
- Eriksen S., *Institution building in Central and Eastern Europe: Foreign influences and domestic responses*, „Review of Central and East European Law” 32, 2007, nr 3.
- Fagbayido S., *Rethinking the African integration process: A critical politico-legal perspective on building a democratic African Union*, „South African Yearbook of International Law” 36, 2011, nr 1.
- Geddes B., Frantz E., Wright J.G., *Military rule*, „Annual Review of Political Science” 17, 2014, <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032211-213418>.
- Geuna M., *Machiavelli and the problem of dictatorship*, „Ratio Juris” 28, 2015, nr 2.
- Grotius H. (De Groot), *De Jure Belli ac Pacis*, [b.m.w.] 1625; *The Law of War and Peace* 526–529, przeł. F.W. Kelsey, Washington 1925.
- Guembe M.J., *Reopening on trials for crimes committed by the Argentine military dictatorship*, „International Journal on Human Rights” 3, 2005.
- Herodot, *Dzieje*, przeł. i oprac. S. Hammer, Warszawa 2007.
- Holmes S., *The Anatomy of Anti-Liberalism*, Chicago 1993.

- Howse R., *From legitimacy to dictatorship and back again: Leo Strauss's critique of the anti-liberalism of Carl Schmitt*, „Canadian Journal of Law & Jurisprudence” 10, 1997.
- Inwood B., Miller Jr. F.D., *Law in Roman philosophy*, [w:] F.D. Miller Jr., C.A. Biondi, *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence*, Dordrecht 2015.
- Izdebski H., *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2013.
- Joyner D.H., *The Kosovo intervention: Legal analysis and a more persuasive paradigm*, „European Journal of International Law” 13, 2002.
- Kamiński I.C., *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zawiesza prawa rosyjskiej reprezentacji — krok we właściwym kierunku*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, <https://www.hfhr.pl/zgromadzenie-parlamentarne-rady-europy-zawiesza-prawa-rosyjskiej-reprezentacji-krok-we-wlasciwym-kierunku/>.
- Kolasa J., *Normatywne podstawy jedności prawa międzynarodowego. Zarys problemu*, [w:] A. Kozłowski, A. Kolasa, *Rozwój prawa międzynarodowego — jedność czy fragmentacja?*, Wrocław 2007.
- Levy P.L., *Sanctions on South Africa. What did they do?*, Economic Growth Center, Yale University 1999, https://www.researchgate.net/publication/2510739_Sanctions_on_South_Africa_What_Did_They_Do/link/550bf2d20cf2b2450b4e1bad/download.
- Liden G., *Theories of dictatorships: Sub-types and explanations*, „Studies of Transition States and Societies” 6, 2014, nr 1.
- Lord Phillimore, *An International Criminal Court and the resolutions of the Committee of Jurists*, „British Yearbook of International Law” 3, 1922–1923.
- Mallat Ch., *The Limits of authoritarian international law*, „American Journal of International Law. Unbound” 114, 2020.
- Manga Fombad Ch., *Cameroon's emergency powers: A recipe for (un)constitutional dictatorship*, „Journal of African Law” 48, 2004.
- Manga Fombad Ch., *Taming executive authoritarianism in Africa: Some reflections on current trends in horizontal and vertical accountability*, „Hague Journal on the Rule of Law” 12, 2020.
- Matzak M., *The clash of powers in Poland's rule of law crisis: Tools of attack and self-defense*, „Hague Journal on the Rule of Law” 12, 2020, <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-020-00144-0>.
- Pellet A., *The opinions of the Badinter Arbitration Committee. A second breath for the self-determination of peoples*, „European Journal of International Law” 3, 1992.
- Peretiatkiewicz A., *Machiavelli i państwo totalne*, „Ruch” 4, 1938, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/20418/1/012%20DR%20ANTONI%20PERETIATKOWICZ%20RPEiS%2018%284%29%2C%201938.pdf>.
- Piotrowski M.A., *Amerykańskie oceny dotyczące ingerencji Rosji w przebieg wyborów prezydenckich w USA*, „PISM” 2017, https://pism.pl/publikacje/Ameryka_skie_oceny_dotycz_ce_ingerencji_Rosji_w_przebieg_wybor_w_prezydenckich_w_USA_.
- Reilly D.A., *Globalization and authoritarian strategies: Diffusing ideas of dictatorship and democracy*, „Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations” 15, 2014.
- Reisman W.M., *Sovereignty and human rights in contemporary international law*, „The American Journal of International Law” 84, 1990, nr 4.
- Rosenberg T., *Overcoming the legacies of dictatorship*, „Foreign Affairs” 74, 1995.
- Rudnicki J., *Instytucja dyktatury w Republice Rzymskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 63, 2011, z. 1, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/1968/1/Rudnicki2.pdf>.
- Ruffert M., *Pinochet follow up: The end of sovereign immunity?*, „Netherlands International Law Review” 48, 2001.
- Sajkowski R., *Specjalni wysłannicy cesarscy i początki pryncypatu*, „Meander” 2006, nr 3–4.
- Scheppele K.L., *Autocratic legalism*, „The University of Chicago Law Review” 85, 2018, nr 2.

- Schmitt C., *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, przeł. G. Schwab, Cambridge 1985.
- Singhvi A., Gautam K., *The Law of Emergency Power*, Singapore 2020.
- Szymaniec P., Fiktus P., *Spory wokół Machiavellego we współczesnych badaniach nad myślą polityczną i prawną*, [w:] *Tendencje rozwojowe myśli politycznej i prawnej*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, M. Sadowski, Wrocław 2014.
- Tiribelli C., *Aut dedere aut judicare: A response to impunity in international criminal law*, „Sri Lanka Journal of International Law” 21, 2009.
- Verwimp P., *Peasants in Power: The Political Economy of Development and Genocide in Rwanda*, Dordrecht 2013.
- Wallensteen P., Grusell H., *Targeting the right targets? The UN use of individual sanctions*, „Global Governance” 18, 2012.