

Część I. Aksjologia dobrego sąsiedztwa

Rozdział I. Ewolucja dobrego sąsiedztwa w prawie i stosunkach międzynarodowych¹

Jerzy Menkes

§ 1. Wprowadzenie

Decyzja o podjęciu badania dobrego sąsiedztwa z perspektywy prawa międzynarodowego odzwierciedla prawnicze znaczenie materii w połączeniu z jej aktualnością i wagą w stosunkach międzynarodowych. O sąsiedztwie – rozumianym literalnie – decyduje natura, o charakterze-treści stosunków sąsiedzkich decyduje kultura². To kultura decyduje o tym, że sąsiedzi współpracują ze sobą albo toczą konflikt. (Pojedynczy) człowiek jest zarówno tworem, jak i współtwórcą kultury, ma jednak możliwość współkształtowania również natury sąsiedztwa (może zmienić miejsce przebywania, zmienić sąsiada). Możliwości zmiany natury przez państwa są znacząco mniejsze; państwa, narody, ludy muszą więc kształtować i realizować politykę sąsiedztwa reaktywnie (w odpowiedzi na konkretne sąsiedztwo) z samoświadomością nieuchronności sąsiedztwa

¹ Przedmiotem badania jest dobre sąsiedztwo w ogólnym prawie międzynarodowym, nie wskazuję na to w tytule, gdyż logika nakazuje eksponować jedynie odstępstwa od ogólnej deskrypcji terminu. Dobre sąsiedztwo ma szczególną treść normatywną w relacjach regulowanych prawem międzynarodowym środowiska, a szczególnie w przypadku korzystania przez państwa sąsiadujące ze „wspólnych zasobów dzielonych”.

² W tym podziale (na „naturę” i „kulturę”) odwołując się do kartezjańskiego rozdzielenia posługuję się terminami nie w pełni zgodnie z nadanym im przez *Claudéa Lévi-Straussa* znaczeniem. Zaliczam granice polityczne pomiędzy państwami do natury, sytuując je w kartezjańskiej opozycji do charakteru stosunków społeczno-polityczno-gospodarczych pomiędzy państwami. *C. Lévi-Strauss* zaliczyłby granice polityczne państw do kultury, jednak jestem w zgodzie z poglądami *C. Lévi-Straussa*, gdyż przypisuje temu podziałowi znaczenie jedynie porządkujące; *C. Lévi-Strauss*, *Myśl nieoswojona* (tł. A. Zajączkowski), Warszawa 1969, s. 370.

i dążyć do zwiększenia korzyści wynikających z sąsiedztwa, a przynajmniej do ograniczenia kosztów i ryzyk wynikających z tegoż.

„Dobre sąsiedztwo” będące terminem Karty Narodów Zjednoczonych³ i uznawane powszechnie za stan pożądany w zdeterminowanych sąsiedztwem stosunkach społecznych nie wywołuje automatycznie ani pozytywnych, ani negatywnych skutków. Wbrew jedności państwa przerywały ciągłość np. infrastruktury Cieszyna/Těšín czy Zgorzelca/Görlitz, bo wynikało to z ich polityki – wizji interesu państwa, o ustanawianiu barier w handlu (celnych lub technicznych, lub sanitarnych i fitosanitarnych) decydowała polityka – wizja interesu państwa.

Antagonizmy sąsiedzkie – wrogość pomiędzy sąsiadami zagrażała nie tylko pokojowi pomiędzy nimi, lecz także w regionie, przestrzeni ponadregionalnej, a nawet w świecie. Doświadczenia erupcji przemocy sąsiedzkiej i jej rozlewania się skłaniała wyłaniające się potęgi regionalne do podejmowania prób kontrolowania użycia siły, a nawet groźby jej użycia. Kolejne instytucjonalne porządki – określane przez twórców pokojowymi – w praktyce legitymizowały i legalizowały reglamentacje prawa do użycia siły. Przykładem jest, relatywnie nieodległy w czasie, globalny ład zimnowojenny; w jego ramach rywalizujące supermocarstwa dysponowały narzędziami efektywnego zarządzania konfliktem globalnym i podkonfliktami lokalnymi podporządkowanymi logice zimnej wojny. Konflikty sąsiedzkie (takie jak wojna wietnamsko-wietnamska, koreańsko-koreańska czy na Bliskim Wschodzie) supermocarstwa podporządkowywały regułom „wojny zastępców” (*proxy war*)⁴ i to supermocarstwa decydowały o ich rozpoczęciu, intensywności i zakończeniu. Supermocarstwa posiadały zdolności kontroli zachowań (*de facto* zwasalizowanych) aliantów wykluczające użycie siły w konflikcie pomiędzy nimi⁵ i wywołania przez alianta konfliktu z członkiem drugiego bloku – a w konsekwencji przed wciągnięciem supermocarstwa-patrona w niechcianą (przez supermocarstwo) wojnę. W konsekwencji termin „dobre sąsiedztwo” należał do słownika zaklęć w polityce międzynarodowej, był pozbawiony treści, zaś zapomnianie o nim albo przypominanie o nim wynikało z taktyki w polityce.

W ramach porządku po zimnej wojnie ta sama logika, logika polityki decyduje o współpracy (usuwaniu barier) albo jej zerwaniu, albo jej niepodjęciu (wznoszeniu barier). Z jednej strony połączono w jedną infrastrukturę

³ Karta Narodów Zjednoczonych, podpisana w San Francisco 26.6.1945 r. (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.), dalej: KNZ.

⁴ R.E. Osgood, *Limited War: the challenge to American security*, Chicago 1957; A. Axelrod, *The Real History of the Cold War. A New Look at the Past*, New York 2009.

⁵ Przypadek sporu turecko-greckiego o Cypr.

Cieszyna/Těšín i Zgorzelca/Görlitz, z drugiej jednak strony przerwano (wytworzone w czasach ZSRR) „łańcuchy wartości” łączące gospodarki państw powstałych po rozpadzie ZSRR. Drastycznie zmniejszyła się jednak zdolność potęg (hipermocarstwa/supermocarstw/mocarstw) do kontroli, a tym bardziej zarządzania konfliktami pomiędzy sąsiadami, które to konflikty mogą eskalować i wciągać kolejne państwa. Państwa sąsiadujące nie powstrzymują się przed użyciem siły, a – zgodnie z zasadą „strzelby Czechowa”⁶ – każdy taki przypadek zbliża świat do wielkiej wojny. Jedynym sposobem zapobieżenia zarówno użyciu siły przez sąsiadów, jak i wielkiej wojnie, jest „zdjęcie strzelby ze ściany” – podporządkowanie relacji sąsiedzkich reżimowi dobrego sąsiedztwa. Dobrego sąsiedztwa potrzebują sąsiedzi i społeczność międzynarodowa po to, żeby żyć (i przeżyć).

Zbliżały/ją się – strukturyzując współpracę polityczną – państwa geograficznie odległe, osadzając współpracę na fundamencie wspólnych wartości, upodabnianiu ustrojów społeczno-gospodarczych.

Rzeczywistość międzynarodowa przypisuje wagę stosunkom pochodnym sąsiedztwu, decyduje o konieczności ukształtowania ich jako „dobre”; badanie prawnicze nad dobrym sąsiedztwem jest więc odpowiedzią na potrzeby, na konieczności. I to uprawnia do prawniczego badania jednorożca, jakim w stosunkach międzynarodowych jest dobre sąsiedztwo (czyli termin o wątpliwej treści normatywnej i niewątpliwym – co najmniej w konsekwencji tegoż – braku mocy wiążącej).

§ 2. Dobre sąsiedztwo – treść terminu

I. Pojęcie

W podstawowej definicji słownikowej „sąsiedztwo” jest wyznaczone poprzez: „1. znajdowanie się lub mieszkanie w pobliżu kogoś, czegoś; 2. okolica, miejsce najbliższe czegoś położone; 3. osoba lub osoby znajdujące się albo

⁶ Zasad kompozycji, zgodnie z którą „jeśli w pierwszym akcie powiesiłeś strzelbę na ścianie, to w kolejnym musi wystrzelić”; szerzej: A. T. Kijowski, A kiedy strzelba wypali...: (Poetyka rekwizytu), Teksty: teoria literatury, krytyka, interpretacja 1977, Nr 1(31), [https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Teksty_teoria_literatury_krytyka_interpretacja/Teksty_teoria_literatury_krytyka_interpretacja-r1977-t-n1_\(31\)/Teksty_teoria_literatury_krytyka_interpretacja-r1977-t-n1_\(31\)-s68-88/Teksty_teoria_literatury_krytyka_interpretacja-r1977-t-n1_\(31\)-s68-88.pdf](https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Teksty_teoria_literatury_krytyka_interpretacja/Teksty_teoria_literatury_krytyka_interpretacja-r1977-t-n1_(31)/Teksty_teoria_literatury_krytyka_interpretacja-r1977-t-n1_(31)-s68-88/Teksty_teoria_literatury_krytyka_interpretacja-r1977-t-n1_(31)-s68-88.pdf) (dostęp: 27.5.2021 r.).

mieszkające w pobliżu”⁷. „Sąsiedztwo” jest więc stanem faktycznym będącym źródłem i wpływającym na stosunki społeczne jednostek, grup społecznych połączonych sąsiedztwem. Stosunki społeczne pomiędzy sąsiadami są poddane zróżnicowanym regulacjom normatywnym, wśród których ważną część stanowią normy prawne, nie są one jednak nie tylko jedynymi normami, lecz także – bardzo często – wyznaczają najniższy wspólny mianownik. Normy kształtujące stosunki społeczne – na ich katalog składają się normy grzeczności, moralne, polityczne i prawne – są połączone różnymi relacjami i oparte na zróżnicowanych porządkach aksjologicznych.

Sąsiadami – podmiotami stosunku sąsiedzkiego – są zarówno ludzie lub inne podmioty uprawnione z tytułu prawa, które funkcjonują w przestrzeni wewnętrznej władztwa państwa, jak też zorganizowane i terytorialne podmioty prawa międzynarodowego – którymi w praktyce międzynarodowej są przede wszystkim państwa⁸. Mimo że korzenie instytucji sąsiedztwa i norm je regulujących wewnątrz- i międzypaństwowych są wspólne, to powstanie państw⁹ (których suwerenność jest sprzężona zwrotnie z prawem międzynarodowym) wywołała rozszczępienie instytucji na dwa odrębne porządki normatywne regulujące stosunki mające za podstawę identyczny stan faktyczny. O rozszczępieniu zdecydowały wartości składające się na fundament systemów normatywnych regulujących instytucje.

II. Sąsiedztwo w stosunkach regulowanych prawem krajowym

W przypadku prywatnoprawnych relacji (regulowanych uniwersalnymi normami moralnymi i nadbudowanymi na nich regulacjami prawa cywilnego w cywilizacji europejskiej) sąsiad jest „bliźnim”, w stosunku do którego jest się związanym prawnym zakazem szkodenia i moralnym nakazem dobrego postępowania wyznaczonym regułą „miłości bliźniego”. Jednak wzór zachowań w prywatnych stosunkach sąsiedzkich jest zróżnicowany.

⁷ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/sasiedztwo.html> (dostęp: 27.5.2021 r.).

⁸ „Sąsiadem” jest również Unia Europejska.

⁹ O „powstaniu państw” wypowiadał się wyłącznie z perspektywy prawnika specjalizującego się w prawie międzynarodowym. Z tej perspektywy państwa „powstają” wtedy, kiedy decydują o regulowaniu stosunków wzajemnych prawem międzynarodowym i kiedy decydują o stanie prawnym, w którym ich status prawny wyznacza prawo międzynarodowe.

Prawo angielskie sankcjonuje nakaz prawa naturalnego, objawionego w postaci „przykazania miłości”¹⁰. W systemie prawa angielskiego¹¹ z *neighbour principle* wynika nakaz respektowania prawa-interesu sąsiada w formule: „You must take reasonable care to avoid acts or omissions which you can reasonably foresee would be likely to injure your neighbour. Who, then, in law is my neighbour? The answer seems to be – persons who are so closely and directly affected by my act that I ought reasonably to have them in contemplation as being so affected when I am directing my mind to the acts or omissions which are called in question”¹². Treść normy w języku prawnym sformułował Lord *Atkins* wypowiadając się – w Izbie Lordów – w sprawie *Donoghue v. Stevenson* („ślimaka w butelce” lub „ślimaka z Paisley”) ¹³. Człowiek kieruje się (powinien się kierować) więc nakazem moralnym i prawo wyznacza ramy realizacji tego nakazu; stosunki sąsiedzkie nie są więc realizowane w formule *do ut des*. Rozstrzygnięcie – dopełnione szerokim zakresem podmiotów mieszczących się w kategorii „sąsiadów”, ujmowanych jako „osoby, na które mój czyn ma tak bezpośredni i bezpośredni wpływ, że powinienem rozważać, jak są nim dotknięci, kiedy decyduję o działaniu albo zaniechaniu” – było więc oparte na „staroświeckim” postrzeganiu

¹⁰ Kodeks świętości, Księga Kapłańska (Kpł 19,18), powtórzona w Ewangelii wg św. Mateusza (Mt 22, 37–40).

¹¹ Tym zbiorczym terminem obejmuje regułę sformułowaną łącznie na podstawie szkockiego *delict law* i angielskiego *tort law*.

¹² „Należy zachować należytą staranność, aby uniknąć działań lub zaniechań, które, jak można rozsądnie przewidzieć, mogłyby wyrządzić szkodę sąsiadowi. Kto zatem, w świetle prawa, jest moim sąsiadem? Odpowiedź wydaje się być następująca – osoby, które są tak blisko i bezpośrednio dotknięte moim czynem, że powinienem mieć je na uwadze jako tak dotknięte, kiedy kieruję mój umysł na działania lub zaniechania, które są kwestionowane” (tł. J.M.).

¹³ „At present I content myself with pointing out that in English law there must be, and is, some general conception of relations giving rise to a duty of care, of which the particular cases found in the books are but instances. The liability for negligence, whether you style it such or treat it as in other systems as a species of »culpa«, is no doubt based upon a general public sentiment of moral wrongdoing for which the offender must pay. But acts or omissions which any moral code would censure cannot, in a practical world, be treated so as to give a right to every person injured by them to demand relief. In this way rules of law arise which limit the range of complainants and the extent of their remedy. The rule that you are to love your neighbour becomes in law, you must not injure your neighbour; and the lawyer's question, Who is my neighbour? receives a restricted reply. You must take reasonable care to avoid acts or omissions which you can reasonably foresee would be likely to injure your neighbour. Who, then, in law, is my neighbour? The answer seems to be – persons who are so closely and directly affected by my act that I ought reasonably to have them in contemplation as being so affected when I am directing my mind to the acts or omissions which are called in question”. The Law Reports, Appeal Cases (AC) 1932, s. 562.

prawa jako systemu podstawowych zasad moralnych¹⁴. Ten wzorzec orzekania i rozumowania prawniczego jest wspólny dla sądów angielskich i sądów amerykańskich; rozstrzygnięcie analogiczne zapadło w sprawie *Palsgraf v. Long Island Railroad Co.*¹⁵ A sam Lord *Atkins* przywołał orzeczenie sądu amerykańskiego w sprawie *MacPherson v. Buick Motor Co.*¹⁶

Anglosaski wzorzec pożądanych zachowań i oczekiwań – mający podstawę w moralności – nie jest jednak uniwersalny (nawet w cywilizacji europejskiej). W prawie kontynentalnym po pierwsze wężej wyznaczona jest kategoria sąsiadów, po drugie zarówno tradycyjnie słabsza była/jest ochrona wyłącznych praw właściciela, jak i – po trzecie – niższe są oczekiwania samoograniczenia się na rzecz interesu-prawa sąsiada, a na koniec w prawie kontynentalnym wzorzec zachowania wyznacza – właściwie wyłącznie – nakaz powstrzymania się od działań szkodzących sąsiadowi, zakaz szkodenia. Model kontynentalny jest silnie osadzony na fundamencie rzymskiego prawa prywatnego¹⁷. Reprezentatywne dla standardu kontynentalnego są przypadki Polski i Francji. W prawie francuskim podstawą ograniczenia wykonywania praw właścicielskich jest art. 4 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela¹⁸ wyznaczający dopuszczalne ograniczenia wolności i w stosunku do niego wykonawczy – *de facto* – art. 544 KC¹⁹. W prawie polskim mocą art. 144 KC, „Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie

¹⁴ „Of Injuries arising from Negligence or Folly. Every man ought to take reasonable care that he does not injure his neighbour; therefore, wherever a man receives any hurt through the default of another, though the same were not wilful, yet if it be occasioned by negligence or folly, the law gives him an action to recover damages for the injury so sustained”. *F. Buller*, An introduction to the law relative to Trials at Nisi Prius: with copious annotations, further explaining the rules and principles of that branch of the law which is the subject matter of the original work, London 1817, s. 94.

¹⁵ Court of Appeals, New York, 1928, 248 N.Y. 339; 162 N.E. 99; 1928 N.Y. LEXIS 1269; 59 A.L.R. 1253.

¹⁶ Court of Appeals, New York, 1916, 111 N.E. 1050, 217 N.Y. 382.

¹⁷ Ograniczeniom pochodnym sąsiedztwu gruntów, *vicinitas*. Ograniczenia te wynikały z prawa publicznego i prywatnego (należała do nich m.in. *servitus prospiciendi*).

¹⁸ Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26.8.1789 r., <https://www.conseil-constitutionnel.fr/node/3850/pdf> (dostęp: 20.12.2021 r.).

¹⁹ Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.), dalej: KC. Analiza z perspektywy praw podstawowych zob. *Ch. Quézel-Ambrunaz*, Troubles de voisinage vs. droits fondamentaux, *Revue des Droits et Libertés Fondamentaux* 2011, No. 3, <http://www.revue-df.com/droit-civil-patrimonial/troubles-de-voisinage-vs-droits-fondamentaux/>; analiza prawa francuskiego zob. *B. Petit*, Le voisinage en droit privé, w: *Voisinage et bon voisinage à la croisée des droits interne, international et Communautaire*. Table ronde organisée le 22 juin 2009 en visio-conférence avec l'Université Lobatchevsky de Nijni-Novgorod, s. 4–11, https://cejm.univ-grenoble-alpes.fr/sites/cejm/files/Mediatheque/voisinage_et_bon_voisinage.pdf (dostęp: 27.5.2021 r.).

z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych”. Trudno w tym zakazie zakłócania korzystania „ponad przeciętną miarę” dostrzegać refleks „przykazania miłości”, zaś odesłanie do „stosunków miejscowych” – zwyczajowi miejscowego, obcy może – zasadnie – poczytywać jako zakamuflowaną groźbę. Relacje sąsiedzkie w prawie polskim wyznacza *de facto* reguła „wet za wet”; i on może więcej i ja powinienem mniej. Zarazem w prawie polskim – relatywnie – słabsza ochrona praw właściciela miała źródła w panujących zwyczajach²⁰.

Różnica pomiędzy prawem anglosaskim a kontynentalnym (obydwoma wyrosłymi na fundamencie romańskim) jednoznacznie wskazuje na to, że standard uniwersalny wyznacza najniższy wspólny mianownik. Zarazem na prawem chronionej normie dobrosąsiedztwa oparte jest roszczenie indywidualne i sądowe rozstrzygnięcie sporu.

III. Sąsiedztwo w stosunkach regulowanych prawem międzynarodowym

W przypadku (dobro)sąsiedztwa w stosunkach regulowanych prawem międzynarodowym – ze ściśle wyznaczonymi wyjątkami – celem norm i praktyki jest wytworzenie pomiędzy sąsiadami (naturalnymi) więzi dobrosąsiedzkiej, ten cel kształtuje/powinien kształtować działalność władzy wykonawczej w stosunkach międzynarodowych oraz stanowienie prawa. Państwa (i podmioty podobne) zostały jednak powołane przede wszystkim dla zapewnienia bezpieczeństwa ludzi (obywateli i mieszkańców) i to jest punkt wyjścia i odniesienia każdej ich aktywności. Państwo zapewniające bezpieczeństwo obywatelom – nawet jeżeli tylko do tego się ogranicza/jest ograniczone – zdaje egzamin z bycia państwem, *a contrario* państwo niezapewniające bezpieczeństwa (niezależnie od innych osiągnięć) tego egzaminu nie zdaje.

Powtórzę za premierem Francji, Kardynałem *Richelieu*: „que le salut des hommes s'opèra définitivement en l'autre monde, (...) mais les Etats non point de subsistance après ce monde, leur salut est présent ou nul”²¹. I to wyznacza

²⁰ Co związane było ze służebnościami gruntowymi (pochodnymi serwitutów) określanymi w prawie polskim wolnościami; szerzej: *M. Warciński*, Służebności gruntowe według Kodeksu cywilnego, Warszawa 2013, s. 34–40.

²¹ *A.J. du Plessis Richelieu*, *Mémoires du cardinal de Richelieu: sur le règne de Louis XIII, depuis 1610 jusqu'à 1638*, Paris 1837, s. 581, http://books.google.pl/books?id=5asFAAAAQA-AJ&printsec=frontcover&hl=pl&source=gbg_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (dostęp: 27.5.2021 r.).

różnicę. Państwo w sferze stosunków sąsiedztwa jest powołane do realizowania/obrony interesu własnego, interesu państwa (*raison d'état*²²) i to jest interes nadrzędny, z którego państwa (jako organizacji) nie można zwolnić, ani z którego nie może się ono zwolnić samo w imię realizacji jakiegokolwiek wartości²³ (nie oznacza to rzecz jasna prymatu interesu państwa nad wartością nadrzędną jaką są prawa i wolności człowieka).

W konsekwencji w relacjach sąsiedzkich państwo ma do wyboru trzy strategie, którymi może posługiwać się oddzielnie lub łączyć je w dowolnych konfiguracjach:

- Państwo dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa może odgrodzić się od sąsiada/ów – wznieść mur na granicy. Taki stan jest znany praktyce stosunków międzynarodowych; ikoniczne dla takiej polityki sąsiedztwa były Chiny (cesarstwo) z murem oddzielającym/chroniącym państwo²⁴. Chiny odgródzone murem od sąsiadów nie były wyjątkiem; z dobrodziejstwa natury korzystały państwa wyspiarskie budując na fundamencie braku fizycznego sąsiedztwa strategię państwa, mury sztuczne wznosiły/zą liczne państwa: zamknięta była Albania pod rządami *Envera Hoxhy* i Mjanma pod rządami wojskowych, *splendid isolation* była formułą rządów premierów *Benjamina Disraeliego* i markiza Salizbury. Taka polityka nie jest zgodna z zawartym w Preambule KNZ zobowiązaniem „współzycia w pokoju jak dobrzy sąsiedzi” i nakazem podporządkowania polityki „zasadzie dobrego sąsiedztwa” (art. 74 KNZ).
- Państwo dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa może dokonywać podbojów sąsiadów, podporządkowywać ich z użyciem siły zbrojnej. Taka praktyka jest charakterystyczna dla stosunków Rosji/ZSRR/Rosji z sąsiadami i usprawiedliwiana poczuciem zagrożenia. W znanym powiedzeniu nt. polityki Rosji wobec państwa/narodów sąsiadujących na pytanie: z kim graniczy Rosja? odpowiedź brzmi: Rosja graniczy z kim chce. I im bardziej powiększa/ła terytorium, tym bardziej czuje/ła się zagrożona²⁵. Strategia ta jest sprzeczna z fundamentalną zasadą prawa międzynarodowego: zakazem użycia siły

²² Termin bywa (alogicznie) tłumaczony na polski jako „racja stanu”.

²³ Tak jako wymóg minimum przedstawił obowiązek *H.J. Morgenthau*, *Dilemmas of Politics*, Chicago 1958, s. 65.

²⁴ Z budowy murów na granicach państwa nigdy nie zrezygnowały – symbolami dwubiegunowego świata była zarówno „żelazna kurtyna”, jak i realny „mur berliński”, obecnie „mury” przeżywają renesans. Szerzej na temat „murów” zob. *D. Frey*, *Mury. Historia cywilizacji* (tł. *H. Pustyla-Lewicka*), Warszawa 2021.

²⁵ Interesujące są w odniesieniu do poczucia zagrożenia Rosji uwagi: *P.A. Gable*, *Russia and its Neighbors*, *Foreign Policy* 1993, No. 90, s. 79–88; analiza fundamentalna zob. *A.D. Rotfeld*, *Rosja: strategiczne dylematy*, *Sprawy Międzynarodowe* 2019, Nr 4, s. 19–39.

przeciwko integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej któregoś państwa (art. 2 ust. 4 KNZ).

- Państwo dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa może wytwarzać trwałe i głębokie więzi z sąsiadami. Więzy mogą osiągnąć poziom uniemożliwiający użycie sił w przypadku sporu lub sytuacji, państwa mogą zbudować „wspólnotę bezpieczeństwa”. Prekursorem takiej polityki w czasach nowożytnych były, przez wiele lat, Prusy kierowane przez kanclerza *Otto von Bismarcka* i realizujące – z sukcesem – politykę zjednoczenia Niemiec. Współcześnie jest to preferowana np. przez UE metoda regulacji stosunków z państwami sąsiadującymi.

Ograniczenia w wariacjach strategii – w wyborze przez państwo strategii wynikają z prawa międzynarodowego i uznanego systemu wartości. Korzystanie z pełnego ich arsenału przedstawił Lord *Ismay*: „Keeping Russians out, the Americans in and the Germans down”, rekomendował więc: „mur” pomiędzy Rosją (ZSRR) a „zachodem”, współpracę Europy Zachodniej z USA i poddanie Niemiec kontroli „zachodu”.

Praktyka międzynarodowa wskazuje na to, że żadna ze wskazanych strategii nie gwarantuje bezpieczeństwa oraz że żadna z nich nie skazuje państwa na niebezpieczeństwo. Czynnikiem istotnie wpływającym na wybór strategii polityki – oprócz reprezentowanego systemu wartości – jest koszt jej realizacji, zdolność do jego poniesienia w dłuższej perspektywie. Zarazem żadne państwo nie dysponowało/nie dysponuje (średnio- albo długoterminowo) możliwością jednostronnego wyboru strategii. Sytuacja państw/a składa się na „dylemat więźnia”; pomimo że wygraną zapewnia, również, strategia kooperacyjna, to jednak racjonalny gracz jest świadomy korzyści zachowań niekooperacyjnych²⁶. Strategia kooperacyjna gwarantowałaby korzyści, gdyby miała charakter uniwersalny. W praktyce do współpracy zachęca – chroni przed obustronnym zniszczeniem strategii „tit for tat”, a więc strategia, w której państwa korzystają z instrumentów politycznych (a nie prawnych).

IV. Sąsiedztwo transpaństwowe

Rozszczenie prawa sąsiedzkiego i pozaprawnych norm kształtujących stosunki sąsiedzkie na podstawie odróżnienia podmiotów nie jest całkowite; wspólną, jedną podstawę aksjologiczną z normami kształtującymi prywatnoprawne

²⁶ Oczywiście w stosunkach międzynarodowych „równowaga Nasha” oznacza wzajemną zagładę i przed tym państwa wykazują zdolność do powstrzymania się.

i prawnomiędzynarodowe stosunki sąsiedzkie ma prawo międzynarodowe środowiska.

V. Wnioski

Różnice pomiędzy prawem angielskim a kontynentalnym przenoszone na relacje regulowane prawem międzynarodowym nakazują postawienie pytań:

- o krąg podmiotowy sąsiadów, czy są nimi państwa graniczące lub państwa, na terytorium których rozciąga się oddziaływanie bezpośrednie, lub wszystkie państwa, (cała) społeczność międzynarodowa, co wynika m.in. z kohezji środowiska?
- o kategorię zachowań, czy obowiązek dotyczy zaniechania czy działania lub czy tylko nieszkodzenia czy także działań pozytywnych?

Sąsiedztwo w prawie kontynentalnym jest stanem faktycznym wynikającym z naturalnej bliskości pomiędzy nieruchomościami, sąsiedztwo w prawie angielskim jest relacją pomiędzy ludźmi (ich grupami) wynikającą z mającej podstawę w prawie naturalnym relacji pomiędzy bliźnimi. W stosunkach regulowanych (ogólnym) prawem międzynarodowym jego podmioty podejmują próby pogodzenia tych różnych kultur prawnych. W konsekwencji sąsiadami mogą być zarówno państwa bezpośrednio graniczące, jak też państwa regionu, a także państwa o zbliżonym doświadczeniu i interesach politycznych. Sąsiedztwo w prawie międzynarodowym środowiska ma za podstawę holistyczną jedność (człowieka w środowisku obejmującym zarówno środowisko naturalne, jak i wytworzone), w którym to środowisku relacje wyznacza prawno-naturalna reguła zachowania obejmująca całość relacji, nakazująca podporządkowanie ich, szeroko rozumianej, miłości bliźniego. Takie postrzeganie środowiska (i człowieka) mieści się w formule *M. McLuhana* „globalnej wioski”²⁷.

§ 3. Antecedencje praktyki dobrego sąsiedztwa

Za prekursora „nowej” polityki dobrego sąsiedztwa w stosunkach międzynarodowych państwo – państwo jest uznawany prezydent USA *Woodrow Wilson*²⁸.

²⁷ *M. McLuhan*, *Galaktyka Gutenberga* (tł. A. Wojtasik), Warszawa 2017.

²⁸ Zawarł ją w prezydenckim programie wyborczym pt. *The New Freedom. A Call for Emancipation of the Generous Energies of a People*, <http://www.gutenberg.org/files/14811/14811-h/14811-h.htm> (dostęp: 20.12.2021 r.). Była ona jednak ograniczona, w istocie, do kwestii handlowych, *W. Wilson* postulował ograniczenie protekcjonizmu w handlu międzynarodowym.

Takie postrzeganie jego koncepcji politycznej i działań w tym zakresie z jednej strony nie dziwi, ponieważ był on jednym z prezydentów-wizjonerów, z drugiej jednak strony dziwne w jego przypadku jest to, że „polityka dobrego sąsiedztwa” była w istocie jedynie retoryką – i to zapożyczoną²⁹ – dobrego sąsiedztwa. Wilsonowska polityka dobrego sąsiedztwa nie tylko nie zapoczątkowała kolejnych działań, w tym na rzecz instytucjonalizacji dobrego sąsiedztwa³⁰, lecz sam W. Wilson jako prezydent wręcz sprzeniewierzył się idei³¹ kontynuując amerykańską politykę interwencjonizmu³² w stosunku do państw na południe od Rio Grande³³. Tak więc przypominając ideę dobrego sąsiedztwa prezydenta

²⁹ Jako pierwszy termin w odniesieniu do państw-sąsiadów użył sekretarz stanu i senator z Kentucky, *Henry Clay*; *J.C. Klotter*, *The Man who would be President*, Oxford 2018, s. 295. *H. Clay* został zaliczony przez, kierowaną przez *J.F. Kennedy’ego*, komisję Kongresu do grona 5 najwybitniejszych senatorów w dziejach amerykańskiej legisyławy, był pionierem budowy przyjaznych stosunków USA z nowo powstałymi państwami Ameryki Łacińskiej, <https://history.state.gov/departmenthistory/people/clay-henry> (dostęp: 20.12.2021 r.).

³⁰ Prezydent W. Wilson był bowiem reprezentantem nurtu idealizmu instytucjonalnego w polityce międzynarodowej; ten nurt określany – od jego nazwiska – wilsonizmem oparty jest na fundamentach poparcia dla: – prawa do samostanowienia; – demokracji; – (wolnego) rynku; – systemu bezpieczeństwa zbiorowego.

³¹ Politykę interwencjonizmu w regionie wyznaczały interwencje wojskowe w Meksyku (1914 r., 1916 r.), na Haiti (1915 r.), Dominikanie (1916 r.), Kubie (1917 r.), w Panamie (1918 r.) i Nikaragui (1912 r.).

³² W wersji sprzed ery W. Wilsona interwencjonizm amerykański był zorientowany na ochronę w Ameryce Łacińskiej interesów gospodarczych USA i amerykańskich koncernów (przede wszystkim United Fruit Company). Podstawowymi narzędziami polityki były instrumenty finansowe – uzależnianie państw-rządów i polityków lokalnych od pożyczek (stąd termin: *Dollar Diplomacy*), jednak w przypadku próby niezależnienia się od USA rządy amerykańskie używały siły militarnej. Autorem tej polityki (dopełniającej doktrynę Monroe) był prezydent *Th. Roosevelt*. W orędziu o stanie państwa (6.12.1904 r.) *Th. Roosevelt* stwierdził: „All that this country desires is to see the neighboring countries stable, orderly, and prosperous. Any country whose people conduct themselves well can count upon our hearty friendship. If a nation shows that it knows how to act with reasonable efficiency and decency in social and political matters, if it keeps order and pays its obligations, it need fear no interference from the United States. Chronic wrongdoing, or an impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may in America, as elsewhere, ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the United States, however reluctantly, in flagrant cases of such wrongdoing or impotence, to the exercise of an international police power”, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/fourth-annual-message-15>. Politykę tę kontynuował prezydent *W.H. Taft*. Uzasadniał ją stwierdzeniem: „The diplomacy of the present administration has sought to respond to modern ideas of commercial intercourse. This policy has been characterized as substituting dollars for bullets. It is one that appeals alike to idealistic humanitarian sentiments, to the dictates of sound policy and strategy, and to legitimate commercial aims”.

³³ Politykę tę USA zapoczątkowały na przełomie XIX i XX w.

W. Wilsona przypominam słowa, którym zaprzeczyły czyny³⁴, przypominam je w ramach refleksji nad historią idei – myśli politycznej, a nie historią polityki³⁵. Podwaliny polityki dobrego sąsiedztwa w praktyce stosunków sąsiedzkich USA położył dopiero prezydent *Herbert Hoover*, a ich konstrukcja jest dziełem jego następcy na urządzie prezydenta, *Franklina D. Roosevelta*. To prezydent *F.D. Roosevelt* w pierwszym przemówieniu inauguracyjnym (4.3.1933 r.) nadał dobremu sąsiedztwu rangę dyrektywy aksjologicznej polityki USA oraz postulatu adresowanego do innych państw³⁶. Mimo niewskazania wyraźnie kręgu podmiotów – adresatów przemówienia, późniejsze wypowiedzi *F.D. Roosevelta* i reprezentantów USA (przede wszystkim *Cordella Hulla*, sekretarza stanu) wskazują na to, że dobre sąsiedztwo zostało proklamowane jako polityczna norma regionalna i było synonimem rezygnacji z interwencjonizmu w stosunkach USA z państwami Ameryki Środkowej i Południowej. Była to więc w dalszym ciągu polityka zorientowana na utrzymanie strefy wpływów, jednak ze zmienionym arsenałem metod³⁷. W wystąpieniu na Konferencji Państw Amerykańskich (Montevideo, grudzień 1933 r.) sekretarz stanu *C. Hull* stwierdził: „No country has the right to intervene in the internal or external affairs of another”; tę deklarację potwierdził – w tym samym roku – prezydent („The definite policy

³⁴ Acz i w sferze słów był on dalece niekonsekwentny, kiedy w 1913 r. zapowiedział, że: „I am going to teach the South American republics to elect good men” – oświadczył to w 1913 r. brytyjskiemu dyplomacie *Williamowi Tyrrellowi* – odchodząc od interwencjonizmu wprowadził w życie „dyplomację misyjną”: formułę liberalnego interwencjonizmu (czasami określanego liberalnym imperializmem lub liberalnym internacjonalizmem) narzucania z wykorzystaniem siły norm uznawanych za dobre. Prezydenturę *W. Wilsona* symbolizuje działanie na rzecz ustanowienia – z wykorzystaniem siły – w państwach trzecich porządku wewnętrznego uznanego za dobry i wymuszenie na tej podstawie jego obowiązywania.

³⁵ Szerzej: *G. Stuart*, *Implementing the Good Neighbor Policy*, *World Affairs* 1942, Vol. 105, No. 3, s. 211–216.

³⁶ „In the field of world policy I would dedicate this Nation to the policy of the good neighbor – the neighbor who resolutely respects himself and, because he does so, respects the rights of others – the neighbor who respects his obligations and respects the sanctity of his agreements in and with a world of neighbors”, https://avalon.law.yale.edu/20th_century/froos1.asp (dostęp: 31.5.2021 r.).

³⁷ W 1928 r. *J.R. Clark* sporządził (ogłoszone 2 lata później) *Memorandum on the Monroe Doctrine* (*Memorandum on the Monroe Doctrine*, Prepared by *J. Reuben Clark*, undersecretary of state, Washington 1930). *Memorandum* oficjalnie zakwestionowało „poprawki (Th.) Roosevelta” do „doktryny Monroe”. Zgodnie z „poprawkami” USA mogły działać jako władza policyjna w zachodniej hemisferze. Polityka amerykańska wobec państw kontynentu ewoluowała; szerzej: *B. Wood*, *The Making of the Good Neighbor Policy*, New York 1961, s. 358. Zmiany negują niektórzy historycy latynoamerykańscy wskazujący na trwałe wyznaczniki polityki USA w postaci dążenia do hegemonii w regionie; zob. *E. Gaspar*, *United States, Latin America, a special relationship?* (AEI-Hover policy studies), Washington 1978, s. 21.

of the United States from now on is one opposed to armed intervention”³⁸. Zakazowi interwencji w sprawy wewnętrzne i zewnętrzne państwa nadano charakter normy regionalnego prawa międzynarodowego mocą art. 8 Konwencji o prawach i obowiązkach państw³⁹; jednak Protokół dodatkowy odnoszący się do nieinterwencji wskazał, że – wbrew jednoznaczności dyspozycji normy – treść normy nie była jasna⁴⁰. Efektem implementacji nowej polityki było m.in. zakończenie okupacji Haiti, traktatowe uregulowanie stosunków (zmiana statusu Kuby w relacjach z USA⁴¹) z Kubą i sporu pochodnego nacjonalizacji amerykańskich aktywów naftowych w Meksyku. Rezygnacja z posługiwania się interwencją jako narzędziem w stosunkach USA – państwa regionu przetrwała do początku zimnej wojny, kiedy posługiwanie się tym narzędziem zostało uznane za dopuszczalne w reakcji na wyzwanie ze strony ZSRR.

Niezależnie od dopuszczenia lub odrzucenia posługiwania się określonymi instrumentami, amerykańska Good Neighbor Policy (GOP) jest polityką odzwierciedlającą i konserwującą dysparytet potęg pomiędzy sąsiadami. Jest więc

³⁸ Za: U.S. Department of States, Good Neighbor Policy, 1933, <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/id/17341.htm> (dostęp: 31.5.2021 r.).

³⁹ Konwencja o prawach i obowiązkach państw, podpisana w Montevideo 26.12.1933 r. (Convention concernant les droits et devoirs des Etats), LNTS, Vol. 165. Konwencja weszła w życie w 1934 r., art. 8 został potwierdzony Protokołem z 23.12.1936 r.

⁴⁰ Additional Protocol Relative to Non-Intervention, signed at Buenos-Aires, 23.12.1936, <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000003-0343.pdf> (dostęp: 31.5.2021 r.).

⁴¹ USA narzuciły Kubic status państwa zależnego mocą „poprawki Platta”, <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=55&page=transcript> (dostęp: 1.6.2021 r.) do ustawy o finansowaniu armii (Army Appropriations Bill of 1901 31 Stat. 895, <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/31/STATUTE-31-Pg895.pdf>, dostęp: 31.5.2021 r.). Zgodnie z ustawą warunkiem wycofania wojsk USA z Kuby (stacjonowały tam od wojny amerykańsko-hispańskiej) było zaakceptowanie przez Kubę dominacji USA. Całość poprawek sankcjonowała dominację USA, jednak szczególnie wyraźnie formułowały to art. III i VII („III. That the government of Cuba consents that the United States may exercise the right to intervene for the preservation of Cuban independence, the maintenance of a government adequate for the protection of life, property, and individual liberty, and for discharging the obligations with respect to Cuba imposed by the treaty of Paris on the United States, now to be assumed and undertaken by the government of Cuba. VII. That to enable the United States to maintain the independence of Cuba, and to protect the people thereof, as well as for its own defense, the government of Cuba will sell or lease to the United States lands necessary for coaling or naval stations at certain specified points to be agreed upon with the President of the United States”). Kuba zaakceptowała warunki wpisując je do konstytucji i Umowy o stosunkach kubańsko-amerykańskich (1903 r. Agreement Between the United States and Cuba for the Lease of Lands for Coaling and Naval stations; February 23, 1903, https://avalon.law.yale.edu/20th_century/dip_cuba002.asp, dostęp: 20.12.2021 r.). „Poprawkę Platta” (Platt Amendment (1903), <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=55#>, dostęp: 20.12.2021 r.) uchylono w umowie z 1934 r.; zob. Treaty Between the United States of America and Cuba: May 29, 1934, https://avalon.law.yale.edu/20th_century/dip_cuba001.asp (dostęp: 20.12.2021 r.).