



RAFAŁ CZACHOR

Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego

ORCID: 0000-0002-5929-9719

rczachor@afm.edu.pl

**Tom Ginsburg, „Democracies
and International Law”,**

Cambridge University Press, Cambridge 2021, 329 ss.

Tom Ginsburg jest pracownikiem Chicago School of Law lokującym obszar i metodykę swoich badań na przecięciu nauk prawnych i politycznych. Uznanie zdobył monografiami opublikowanymi we wcześniejszych latach wysiłkiem własnym lub zespołowym¹. Będąca przedmiotem niniejszej recenzji praca pt. 'Demokracje i prawo międzynarodowe' ukazała się nakładem wydawnictwa Uniwersytetu w Cambridge w ramach serii upamiętniającej Hersha Lauterpachta.

Podstawową tezę badawczą w recenzowanej publikacji jest stwierdzenie, że państwa o ustroju demokratycznym i niedemokratycznym prezentują odmienne podejście do prawa międzynarodowego. W związku z tym, że ustroje państw ewoluują, zmienia się ich miejsce na osi między demokracją a niedemokracją, a także porządek międzynarodowy (przynajmniej w aspekcie regulacji normatywnych). Tym samym ustrój państw determinuje regulowane prawnie relacje pomiędzy nimi. Na zasadniczą treść przedmiotowego dzieła składają się wstęp, sześć rozdziałów oraz konkluzje.

W rozbudowanym wprowadzeniu autor słusznie wskazuje na dwa główne paradygmaty prawa międzynarodowego publicznego. Pierwszy, westfalski, nazywany przez Ginsburga suwerenistycznym, opiera się na primacie zasady suwerennej równości wszystkich podmiotów; drugi – określony mianem kosmopolitycznego – na uznaniu części norm prawa międzynarodowego, głównie dotyczących praw człowieka, za obligatoryjne dla wszystkich państw. Autor stwierdza, że we współczesnym świecie oba podejścia intensywnie ze sobą rywalizują, a kosmopolityczny liberalizm podważa dotychczasową westfalską suwerenność państw. Co do zasady pierwszy paradygmat dominuje wśród państw niedemokratycznych, drugi zaś – wśród demokratycznych (s. 5, 13). W istocie dyskusja nad treścią prawa międzynarodowego jest obecnie dużo bogatsza, wystarczy tylko wspomnieć o różnych nurtach zbiorczo określanych jako TWAIL (*third world approaches to international law*). Jednakowoż wykraczają one poza ramy recenzowanej publikacji.

W pierwszym rozdziale pt. 'Dlaczego demokracje mogłyby być inne?' autor zarysowuje wątki, które znajdują rozwinięcie w dalszych częściach pracy. Stawia pytanie, jak prawo międzynarodowe publiczne tworzą i wykorzystują państwa demokratyczne, a jak czynią to autorytarne. Stwierdza,

1 Zob. m.in. T. Ginsburg, A. Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago 2018.

że demokracje, mając wybieralne i kadencyjne władze, działają w sposób zapewniający realizację interesów ogółu społeczeństwa, co jest zgodne z tezą głoszoną jeszcze przez Immanuela Kanta w dziele *Wieczny pokój*. Odnośnie do państw autorytarnych Ginsburg przywołuje politologiczną teorię przetrwania reżimów (*regime survival theory*) jako podstawę tezy, że uczestniczą one w obrocie międzynarodowym, kierując się interesem elit rządzących i chęcią zapewnienia sobie przetrwania. Wskazuje ponadto na większą skłonność państw demokratycznych do upubliczniania swoich umów międzynarodowych, podczas gdy niedemokracje tego unikają i są mniej gotowe do międzynarodowej współpracy mającej na celu wytwarzanie dóbr publicznych.

W rozdziale drugim pt. 'Czy demokracje się różnią? Niektóre fakty' Ginsburg odpowiada na tak sformułowane pytanie, koncentrując się na formach współpracy międzynarodowej państw. Z dostępnych danych ilościowych (publikatora United Nations Treaty Series) wnioskuje, że pomiędzy demokracjami zawarty zostało 64 proc. bilateralnych umów międzynarodowych, pomiędzy demokracjami a niedemokracjami – 34 proc., a pomiędzy państwami autorytarnymi – 2 proc. (s. 63). Jeżeli zaś chodzi o umowy organizacji międzynarodowych z państwami, to 60 proc. z nich zawarto z demokracjami (s. 64). Odnośnie do państw niedemokratycznych badacz zauważył, że reżimy cywilne są bardziej skłonne do współpracy międzynarodowej niż *junty* wojskowe (s. 80). Z rozdziału wynika ogólny wniosek, że demokracje chętniej przystępują do porozumień międzynarodowych i przyjmują na siebie długoterminowe zobowiązania, a zawierane przez nie traktaty przewidują mechanizmy rozstrzygania sporów wynikłych z ich stosowania.

Zagadnienie wpływu norm prawa międzynarodowego publicznego na ustrój państwa podjęte zostało w rozdziale trzecim: 'Czy prawo międzynarodowe może ocalić demokrację?'. Punktem wyjścia jest w nim teza sformułowana przez Thomasa Francka w 1992 r., a więc w czasie, gdy triumf święciła doktryna neoliberalna, a Francis Fukuyama wieścił koniec historii. Franck stwierdził wówczas, że „system międzynarodowy zmierza ku jasno określonym uprawnieniom demokratycznym, gdzie rządy narodowe będą weryfikowane na okoliczność zgodności ze standardami międzynarodowymi i poddawane systematycznej kontroli”². Pogląd ten przez trzy dekady

2 Th. M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, „American Journal of International Law” 1992, vol. 86, No. 1, s. 91.

poddawany był krytyce z rozmaitych perspektyw. Ginsburg dyskutuje argumenty na rzecz przestrzegania prawa międzynarodowego przez poszczególne państwa i przeciw temu, a wnioski mogą dotyczyć zarówno demokracji, jak i niedemokracji, choć analiza zbudowana jest w oparciu o studium dwóch przypadków – Hondurasu i Wenezueli. W stosunkowo krótkim rozdziale autor stwierdza, że instytucje i prawo międzynarodowe nie są wystarczająco silne, by służyć petryfikacji ustroju demokratycznego, a władze poszczególnych państw mogą indywidualnie kalkulować ewentualne koszty i zyski z prowadzenia mniej lub bardziej demokratycznej polityki. W tym kontekście padają takie przykłady, jak USA w okresie rządów Donalda Trumpa, a także Węgry i Polska (s. 122).

W czwartym rozdziale pt. 'Regiony i obrona demokracji' Ginsburg zmienia optykę badania i bardziej szczegółowo skupia się na regionalnym wymiarze prawa międzynarodowego publicznego. Jego uwaga koncentruje się na Ameryce Południowej, Europie i Afryce, gdzie „istnieje najbardziej zinstytucjonalizowana infrastruktura demokracji” (s. 126). Stosunkowo szczegółowo omawia tu system ochrony praw człowieka w ramach Organizacji Państw Amerykańskich i Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka, Europejską Konwencję Praw Człowieka i Europejski Trybunał Praw Człowieka, działania Unii Europejskiej na rzecz praworządności (głównie w kontekście przypadku Polski), a także Unię Afrykańską i jej Afrykańską Kartę Demokracji, Wyborów i Rządów oraz Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów. Rozdział wydaje się nadmiernie rozbudowany, zbyt szczegółowy, a płynące z niego wnioski są dość ogólne i lapidarne. Ginsburg stwierdza, że „instytucje regionalne nie były niechętnie do artykułowania norm dotyczących demokratycznych rządów, zwykle w odpowiedzi na konkretne ich zagrożenie. Nie jest zaskoczeniem, że normatywna artykulacja przestała woleć jej wdrażania” (s. 184). Pisze również, że regionalne reżimy prawne (np. Unia Europejska) nie są właściwym panaceum na problemy z przestrzeganiem zasad państwa demokratycznego (s. 185).

W rozdziale 'Autorytarne prawo międzynarodowe' autor zwraca uwagę na cechy charakterystyczne prawa tworzonego przez niedemokracje. Przede wszystkim właściwie charakteryzuje współczesne oblicze państw autorytarnych: są one dość dobrze zintegrowane z kapitalistycznym systemem gospodarczym i uzależnione od udziału w międzynarodowym obrocie gospodarczym, kładąc jednocześnie mniejszy niż dawniej nacisk na kwestie ideologiczne i ukrywając swoje niedemokratyczne praktyki pod płaszczykiem

formalnie demokratycznych instytucji (s. 188). By poznać specyfikę autorytarnego prawa międzynarodowego, Ginsburg skupia się na studiach kilku przypadków: Układu Warszawskiego, Rady Współpracy Zatoki Perskiej, Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej i Szanghajskiej Organizacji Współpracy. Wybór pierwszej z wymienionych organizacji wydaje się chybiony, albowiem funkcjonowała w zgoła innej epoce. Najwięcej uwagi poświęca Chinom przy okazji rozważań o Szanghajskiej Organizacji Współpracy, aczkolwiek wydaje się, że chińska specyfika rozumienia i tworzenia prawa międzynarodowego na tyle różni się od innych perspektyw, że zasługiwałaby na całkowicie odrębne omówienie. Analiza prowadzi autora do konkluzji, że państwa autorytarne uczestniczą w obrocie prawnomiędzynarodowym i tworzą własne organizacje międzynarodowe, kierując się partykularnym interesem elit władzy. Tworzone przez nie umowy międzynarodowe są bardziej ogólnikowe niż te, które zawierają państwa demokratyczne, i często nie uwzględniają mechanizmu rozstrzygania ewentualnych sporów. Niedemokracje nie uchylają się od działania w organizacjach globalnych, m.in. Światowej Organizacji Handlu, aczkolwiek autor określa ich członkostwo jako „sedymentację, nanoszenie nowej warstwy idei, retoryki i instytucji na już istniejące” (s. 234). Tym samym niedemokracje czerpią korzyści i zasoby do przetrwania nie tylko z autorytarnego prawa międzynarodowego, lecz także z demokratycznego prawa międzynarodowego.

Ostatni, najobszerniejszy rozdział pracy nosi tytuł ‘Skąd porządek liberalny? Chiny, Stany Zjednoczone i powrót suwerenności’. Autor skupia się w nim na kilku wątkach. Omawia politykę Waszyngtonu wobec prawa międzynarodowego, określając ją mianem hegemonistycznej, gdzie to hegemon wymaga przestrzegania norm, a sam nie czuje się nimi związany (s. 242). Z okolicznością tą musiały sobie poradzić Chiny, których spektakularny wzrost potęgi i roli w obrocie międzynarodowym obserwujemy w ostatnich dekadach. Pekin reprezentuje odmienną wizję prawa międzynarodowego publicznego, postrzegając siebie jako lidera, który organizuje wokół siebie architekturę innych podmiotów (określa to chińskie pojęcie *tianxia*). Niemniej jednak Chiny są elastyczne i potrafią redefiniować swoje interesy oraz ponosić koszty takiej adaptacji, o ile nie dotyczy ona takich materii, jak prawa człowieka, interwencje humanitarne czy prawo do samostanowienia narodów, które mogłyby zagrozić stabilności reżimu (s. 253). Ginsburg poświęca też uwagę zagadnieniu, jak Chiny tworzą prawo międzynarodowe publiczne, omawiając bliżej inicjatywy nowego

jedwabnego szlaku oraz Azjatyckiego Banku Infrastruktury i Inwestycji. Potęga Państwa Środka oznacza w jego opinii, że przyszłość prawa międzynarodowego nie rysuje się w barwach neoliberalizmu. Kosmopolityczną wizję liberalnego porządku zastępować będą w tym aspekcie renesans idei westfalskiej i powrót retoryki suwerenności, a najpotężniejsze państwa będą w stanie narzucać normy prawa międzynarodowego (s. 285). To jednak właśnie prawo będzie głównym regulatorem stosunków międzynarodowych z udziałem mocarstw – Stanów Zjednoczonych i Chin.

W zakończeniu zatytułowanym 'Wnioski. Co można zrobić?' autor zrekapitulował swoje ustalenia i nakreślił przyszły kierunek ewolucji prawa międzynarodowego publicznego. Po pierwsze, prawo międzynarodowe daje jego zdaniem szansę zarówno na promowanie demokracji, jak i petryfikację autorytaryzmu – od początku XXI w. można bowiem twierdzić, że rośnie znaczenie prawa autorytarnego, co wynika m.in. z coraz większej roli politycznej takich podmiotów jak Chiny. Po drugie, nawet demokratyczne i hegemoniczne działania Stanów Zjednoczonych na niwie prawa międzynarodowego wywarły destabilizujący wpływ na politykę, m.in. bliskowschodnią (s. 292). Po trzecie, jeśli wykształci się ład sinocentryczny, to tworzone w nim prawo międzynarodowe będzie bardziej stabilne i przewidywalne niż w poprzednich epokach dominacji państw Zachodu (s. 293).

Treść recenzowanej pracy unaocznia, że wnioski prawników i politologów są zbieżne, gdy chodzi o kierunek ewolucji stosunków międzynarodowych oraz roli prawa w zapewnieniu ładu i bezpieczeństwa międzynarodowego³. Ustalenia Ginsburga potwierdzają funkcjonującą w obrocie naukowym tezę, że w państwach autorytarnych tworzenie prawa jest funkcją interesu elit władzy, które dążą do wyeliminowania groźby jej utraty⁴.

Omawiana monografia nie jest dziełem równym. Obok rozdziałów ważkich pojawiają się mniej wartościowe poznawczo, opisowe czy wręcz powierzchowne. Wynika to zapewne z faktu, że niektóre treści były już publikowane w postaci odrębnych artykułów (co odnotowano we wstępie), ale nie usprawiedliwia to badacza. Należy jednak zauważyć, że publikacja

3 Por. m.in. L. Diamond, *Facing Up to the Democratic Recession*, „Journal of Democracy” 2015, vol. 26, No. 1, s. 141–155.

4 Por. m.in.: M. W. Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge University Press, Cambridge 2012; O. Tansey, *International Politics of Authoritarian Rule*, Oxford University Press, New York 2016.

ukazuje się we właściwym, niełatwym dla świata czasie. Coraz wyraźniejsze odejście od wzorców demokracji liberalnej w skali ogólnoświatowej, destabilizacja stosunków międzynarodowych w postaci podważania granic państwowych czy norm prawa międzynarodowego publicznego, a także wzrost politycznej i gospodarczej roli takich państw jak Chiny czy Indie to tylko kilka ważniejszych powodów, by uznać, że recenzowana praca jest bardzo aktualna. Tom Ginsburg podjął się jednak zadania wyjątkowo trudnego. Dychotomiczne operowanie pojęciami demokracji i niedemokracji czy próby uogólnień o skali ogólnoświatowej są bardzo ryzykowne. Co więcej, charakterystyka prawa międzynarodowego tworzonego przez podmioty autorytarne i regulującego stosunki między nimi obarczona jest ryzykiem wyciągania błędnych wniosków. Państwa te nie upubliczniają znacznej części zawieranych umów, a więc dane zastane mogą zniekształcać obraz sytuacji. Należy jednak oddać, że Ginsburg jest świadom tego problemu. Z dostępnego sobie materiału źródłowego stworzył przekonującą i uargumentowaną koncepcję, która najkrócej zawiera się w przedstawionej na samym początku tezie o odmiennym rozumieniu prawa międzynarodowego i jego stosowaniu przez państwa demokratyczne i autorytarne. Autorowi nie udało się jednak uniknąć pewnych upraszczających, choć rozpowszechnionych etykiet, jakoby wszystkie wartości i postawy niezgodne z kanonem neoliberalizmu były populizmem. Niemniej publikacja godna jest odnotowania zarówno ze względu na treść, jak i umiejętnie wykorzystany warsztat badawczy, który łączy nauki prawne i polityczne.

Bibliografia

- Diamond L., *Facing Up to the Democratic Recession*, „Journal of Democracy” 2015, vol. 26, No. 1.
- Franck Th. M., *The Emerging Right to Democratic Governance*, „American Journal of International Law” 1992, vol. 86, No. 1.
- Ginsburg T., *Democracies and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2021.
- Ginsburg T., Huq A. Z., *How to Save a Constitutional Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago 2018.
- Svolik M. W., *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Tansey O., *International Politics of Authoritarian Rule*, Oxford University Press, New York 2016.