

PRAWO MIĘDZYNARODOWE PUBLICZNE

Pod redakcją Bogdana Wierzbickiego



**PRAWO
MIĘDZYNARODOWE
PUBLICZNE**

Autorzy:

- E. Mikos-Skuza: rozdz. 4, 8, 9, 13
C. Mik: rozdz. 6, 11, 12
B. Wierzbicki: rozdz. 2, pkt 1, 2 i 5;
rozdz. 3, pkt 1 i 2;
rozdz. 5, pkt 3, 4 i 5;
rozdz. 14
M. Zdanowicz: rozdz. 2, pkt 3 i 4;
rozdz. 3, pkt 3;
rozdz. 5, pkt 1 i 2;
rozdz. 7 i 10

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiejkolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem, bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 83-86137-42-8

© Copyright by Temida 2
Białystok 1997

Opracowanie graficzne okładki
Jerzy Banasiuk, Krzysztof Kruszewski

Opracowanie typograficzne
Krzysztof Kruszewski

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym
Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku



BIBLIOTEKA GŁÓWNA FILII UW
w Białymstoku



FUW0053118

Od redaktora

W zamyśle autorów podręcznik ten jest przede wszystkim adresowany do studentów zaocznych studiów prawniczych, lecz nie tylko. Sądzę, iż okaże się on przydatny studiującym inne kierunki, takie jak stosunki międzynarodowe, administracja, czy ekonomia - oczywiście, jeśli wybiorą odpowiednią specjalizację. Zakładamy, że podręcznik okaże się odpowiedni także dla wszystkich tych, którzy zechcą, z różnych względów, uzyskać podstawowe informacje na temat prawa międzynarodowego publicznego.

Wykaz literatury poprzedzający każdy rozdział spełnia dwie funkcje. Po pierwsze, ma zorientować czytelnika co do podstawowej literatury tematu. Po drugie, wskazuje na jakich opracowaniach oparto się przy pisaniu podręcznika.

Autorzy będą wdzięczni za wszelkie uwagi krytyczne dotyczące tak struktury, jak i treści tego opracowania.

Białystok, czerwiec 1997 r.

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Literatura

Bierzanek R., Symonides J., Prawo międzynarodowe publiczne, Wydawnictwo naukowe PWN, wydanie II, Warszawa 1992; Gilas J., Prawo międzynarodowe, Wydawnictwo Comer, Toruń 1995; Góralczyk W., Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, Wydawnictwa Prawnicze PWN, wydanie V, Warszawa 1995; Kłafkowski A., Prawo międzynarodowe publiczne, wydanie V, PWN, Warszawa 1979; Kocot K., Wolfke K., Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego, wydanie IV, PWN, Wrocław - Warszawa 1978; Lachs M., Rzecz o nauce prawa międzynarodowego, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk - Łódź 1986; Nahlik S., Wstęp do nauki prawa międzynarodowego, PWN, Warszawa 1967; Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów, pod red. B. Wierzbickiego. Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1996; Skubiszewski K., Stosowanie i przestrzeganie prawa w państwie, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10; Suchecki W., Prawo krajowe a prawo międzynarodowe, (w:) Studia z teorii prawa, pod red. S. Ehrlicha, Warszawa 1965; Wasilenko W., Międzynarodno-prawowe sankcje, Główny Instytut Wydawniczy Izdatielskogo Obiedinenija Wyszczaszkola, Kijew 1982.

Tematyka

1. Definicja prawa międzynarodowego i jego specyfika;
2. Zasady prawa międzynarodowego kształtujące stosunki w ramach społeczności międzynarodowej;
3. Stosunek prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego.

1. Definicja prawa międzynarodowego i jego specyfika

Najogólniej można stwierdzić, że prawo międzynarodowe jest to zespół norm regulujących stosunki wzajemne między państwami oraz organizacjami międzynarodowymi i innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych mającymi zdolność do działania w stosunkach międzynarodowych (Bierzanek, Symonides, 12).

Należy przy tym zauważyć, że normy prawa międzynarodowego wykazują pewną odrębność strukturalną oraz formalną w stosunku do większości norm prawa wewnętrznego. Co się tyczy tej ostatniej to w stosunkach międzynarodowych mamy do czynienia z bardzo licznymi normami zwyczajowymi. Natomiast co do struktury norm prawa międzynarodowego, to ich konstrukcja odbiega od klasycznej formuły (hipoteza, dyspozycja, sankcja) i najczęściej ogranicza się do dyspozycji (Gilas, 25, 103 i nast.). Hipoteza jest często domniemana, natomiast sankcje mają charakter ogólny, dotyczą całych zespołów norm, a można powiedzieć nawet, że całego systemu prawa międzynarodowego. Zwróćmy przy tym uwagę, iż podmiotem stosunku prawnego regulowanego przez prawo międzynarodowe mogą być nie tylko państwa, lecz również, chociaż wciąż dość rzadko, inne osoby prawne, a także osoby fizyczne, za przykład mogą służyć normy regulujące odpowiedzialność osób fizycznych podczas konfliktu zbrojnego, czy normy ustanawiające środki ochrony praw człowieka w płaszczyźnie międzynarodowej (petycje).

Specyfika prawa międzynarodowego przejawia się najwyraźniej w zakresie tworzenia norm tego prawa oraz w sposobach jego egzekwowania.

1. Zacznijmy od tego, że w stosunkach międzynarodowych nie ma ustawodawcy w zwykłym znaczeniu tego słowa. Normy prawa międzynarodowego są tworzone przez podmioty tego prawa, przede wszystkim państwa, w drodze porozumienia między nimi. Ten sposób tworzenia prawa międzynarodowego jest jedynym, który mógł mieć zastosowanie w stosunkach między suwerennymi, równymi w sensie prawnym państwami, a należy przypomnieć, że do niedawna wyłącznie one były podmiotami prawa międzynarodowego. W sumie

można stwierdzić, że podstawą obowiązywania normy międzynarodowej jest zgoda na przyjęcie takiej normy wyrażona przez zainteresowane podmioty w sposób wyraźny lub domniemany (dowód tego ostatniego stanowi praktyka państw będąca podstawą dla istnienia norm zwyczajowych).

Czy państwa odgrywają identyczną rolę w procesie tworzenia prawa międzynarodowego?

Rola państw w tym procesie jest zróżnicowana. Szczególną pozycję zajmują niewątpliwie mocarstwa. Ich pozycja w dziele rozwoju i kodyfikacji prawa międzynarodowego nie jest ujęta w normy prawne (w zasadzie jednym wyjątkiem są postanowienia Karty ONZ sankcjonujące szczególną pozycję mocarstw w Radzie Bezpieczeństwa tej organizacji). Szczególne kompetencje mocarstw kształtują się na drodze faktycznej - co jest zjawiskiem występującym i łatwo sprawdzalnym we wszystkich organizacjach międzynarodowych, a wynika z potencjału ekonomicznego, naukowo-technicznego i kadrowego mocarstw (Klaffowski, 24).

Z brakiem ustawodawcy oraz faktem, że normy prawa międzynarodowego są tworzone przez same państwa i obowiązują tylko te spośród nich, które na obowiązywanie tych norm wyraziły zgodę, wiąże się partykularyzm tego prawa. Partykularyzm rozumiany tu jako zróżnicowanie treści norm regulujących te same zagadnienia, lecz między różnymi podmiotami. Normy prawa wewnętrznego mają w zdecydowanej większości charakter powszechnie obowiązujący. Natomiast co się tyczy prawa międzynarodowego, to mamy tu wprawdzie także normy powszechne, lecz większość norm, to normy obowiązujące między dwoma państwami, przykładowo normy regulujące ekstradycję przestępców czy stosunki konsularne.

Oprócz różnic w zakresie tworzenia norm prawa międzynarodowego mają miejsce różnice co do sposobów zapewnienia przestrzegania tych norm przez państwa i inne podmioty prawa międzynarodowego.² W stosunkach wewnętrznych na straży przestrzegania norm prawnych stoją określone organy państwowe. W stosunkach międzynarodowych stosowanie się do norm prawnych zapewniane

jest w inny sposób i w innych formach, między innymi ważną rolę odgrywa tzw. samopomoc realizowana w formie instytucji retorsji i represaliów (przykłady w: Prawo międzynarodowe, 16), z czym w prawie wewnętrznym w zasadzie nie stykamy się.

Ogólnie można powiedzieć, że normy prawa międzynarodowego są przestrzegane ze względu na (Bierzanek, Symonides, 16): ① siłę, która gwarantuje ich wykonanie - jak w wypadku norm prawa zawartych w traktatach pokoju; ② wzajemność - jak w wypadku prawa dyplomatycznego, konsularnego czy komunikacyjnego i ③ wspólny interes całej społeczności międzynarodowej - jak w wypadku norm o ochronie środowiska naturalnego człowieka, kosmosu oraz dna mórz i oceanów poza granicami jurysdykcji międzynarodowej.

W literaturze często używa się wymiennie terminu sankcje oraz wyrażenia środki przymusu, tego ostatniego obok wyrażen środków nacisku czy środki presji. Wydaje się, że w celu uporządkowania terminologii należałoby przyjąć (Wasilenko, 3), że sankcje są to wyłącznie te środki przymusu, które zostały zastosowane w celu ochrony prawnomiędzynarodowego porządku i obrony praw poszczególnych państw. Chodzi po prostu o to, iż nie każde zastosowanie środków przymusu w stosunkach międzynarodowych zasługuje na miano sankcji. Cechą swoistą sankcji jest nie tylko to, że mają one charakter środków przymusu, lecz przede wszystkim to, że mogą być stosowane wyłącznie w odpowiedzi na naruszenie prawa międzynarodowego. Mówiąc inaczej, środki przymusu nabierają charakteru sankcji dopiero wówczas, gdy zostaną zastosowane przeciw państwu naruszającemu prawo międzynarodowe (niekiedy ocena określonej sytuacji może nastroczać trudności, o ile brak jest uchwał organów organizacji międzynarodowych, przykładowo Rady Bezpieczeństwa ONZ).

Można wyróżnić trzy kategorie sankcji charakterystycznych dla prawa międzynarodowego (Nahlik, 34):

1. Sankcje natury psychologicznej - stwierdzenie naruszenia prawa międzynarodowego i napiętnowanie naruszającego to prawo, przykładowo rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ w stosunku do

Izraela (nr 242 z 1967 r.), czy Iraku (nr 660 z 1990 r. po agresji na Kuwejt);

2. Sankcje o charakterze odwetowym - stosowane przez państwa indywidualnie lub zbiorowo, przykładowo represalia lub retorsje, takie jak podniesienie taryf celnych lub zerwanie stosunków dyplomatycznych;

3. Sankcje zorganizowane - stosowane nie przez państwo porażone, lecz przez właściwy organ międzynarodowy, mogą mieć charakter organizacyjny (wykluczenie z organizacji międzynarodowej), ekonomiczny (sankcje wprowadzone przez ONZ w stosunku do RPA i zniesione przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1993 r.).

We współczesnym prawie międzynarodowym organem upoważnionym do stosowania sankcji zbrojnych (użycie siły) jest Rada Bezpieczeństwa ONZ, lecz ich zastosowanie może dotyczyć jedynie - zgodnie z kartą ONZ - sytuacji zagrożenia pokoju lub aktów agresji (art. 39 i 42 Karty). Należy dodać, iż operacje ONZ dla utrzymania pokoju (przykładowo Somalia, b. Jugosławia) nie noszą charakteru sankcji, nie są wymierzone przeciw żadnemu konkretnemu państwu i są realizowane za zgodą państwa, na którego terytorium mają miejsce.

Na zakończenie można dodać, że cechą swoistą prawa międzynarodowego jest ponadto brak obowiązkowego sądownictwa. Kompetencja sądu międzynarodowego opiera się zawsze, w odróżnieniu od stosunków wewnętrznych, na zgodzie państw stanowiących strony w sporze. Z tym, że wyrażenie zgody na poddanie sporu jurysdykcji określonego sądu może nastąpić bądź w drodze przekazania konkretnego sporu, bądź w drodze przyjęcia klauzuli generalnej przekazującej na drogę sądową określoną kategorię sporów w przypadku, gdyby w przyszłości miały one miejsce. W każdym razie wyrażenie zgody na jurysdykcję sądową zawiera w sobie zobowiązanie do wykonania wyroku, który zapadnie.

2. Zasady prawa międzynarodowego kształtujące stosunki w ramach społeczności międzynarodowej

Zastanówmy się teraz nad zasadami stanowiącymi podstawę całości kształtu stosunków w ramach społeczności międzynarodowej. Zasady te znajdujemy w Karcie ONZ, a ich rozwinięcie i omówienie (swego rodzaju wykładnia autentyczna, a więc dokonana przez państwa - twórców tych norm) miało miejsce w deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami, która została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ na jubileuszowej XXV sesji tego Zgromadzenia, w dniu 24 X 1970 r. (tekst w: Kocot, Wolfke, 524).

Wstęp do deklaracji nawiązuje do podstawowego celu ONZ, jakim jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz rozwój przyjaznych stosunków i współdziałanie między narodami oraz wyraża przekonanie, że ścisłe przestrzeganie zasad prawa międzynarodowego w niej zawartych, a także wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań przyjętych przez państwa, posiada najwyższe znaczenie dla osiągnięcia tych celów.

W tekście deklaracji wymieniono, a także rozwinięto i skonkretyzowano niżej wymienione zasady.

1. Państwa w swych stosunkach międzynarodowych powinny powstrzymać się od użycia siły lub jej groźby przeciw integralności terytorialnej, niepodległości politycznej jakiegokolwiek państwa, lub też w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami ONZ.

W rozwinięciu tej zasady stwierdza się w szczególności, że groźba użycia siły lub jej użycie stanowią naruszenie prawa międzynarodowego. Wojna agresywna jest zbrodnią przeciw pokojowi i pociąga za sobą odpowiedzialność międzynarodową, propaganda wojny agresywnej jest zakazana. Uzyskanie korzyści terytorialnych w rezultacie groźby lub użycia siły nie może być uznane za legalne.

2. Państwa powinny załatwiać spory międzynarodowe środkami pokojowymi w taki sposób, aby pokój międzynarodowy, bezpieczeństwo i sprawiedliwość nie zostały zagrożone.

W omówieniu tej zasady wskazano między innymi, że zarówno strony międzynarodowego sporu, jak również i inne państwa, powinny powstrzymać się od wszelkich działań, które mogłyby spowodować zaostrenie się sytuacji w sposób zagrażający utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Spory międzynarodowe powinny być rozstrzygane w oparciu o zasadę suwerennej równości państw oraz zgodnie z zasadą swobodnego wyboru środków ich załatwiania.

3. Państwa zobowiązane są nie mieszać się w sprawy należące do wewnętrznej jurysdykcji jakiegokolwiek państwa zgodnie z Kartą.

W rozwinięciu tej zasady czytamy, iż żadnemu państwu nie wolno używać lub zachęcać do użycia ekonomicznych, politycznych lub innych środków mających na celu podporządkowanie drugiego państwa w wykonywaniu jego suwerennych praw oraz celem zapewnienia sobie jakichkolwiek korzyści. Ponadto żadne państwo nie powinno organizować, finansować, lub tolerować działalności wywrotowej, terrorystycznej lub zbrojnej obliczonej na obalenie siłą ustroju innego państwa, bądź wtrącać się do walki wewnętrznej w innym państwie. Każde państwo posiada niezbywalne prawo wyboru swojego systemu politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego bez ingerencji w jakiegokolwiek formie ze strony obcego państwa.

4. Państwa mają obowiązek współdziałania ze sobą zgodnie z Kartą.

Obowiązek taki istnieje niezależnie od różnic systemów politycznych, ekonomicznych i społecznych. Państwa powinny współdziałać na polu gospodarczym, społecznym i kulturalnym jak również na polu naukowym i technicznym oraz w celu popierania kulturalnego i oświatowego postępu. Państwa powinny współdziałać w popieraniu ekonomicznego rozwoju w całym świecie, zwłaszcza krajów rozwijających się.

5. Zasada równouprawnienia i samostanowienia narodów.

Zgodnie z treścią tej zasady wszystkie narody mają prawo swobodnie określać, bez zewnętrznej ingerencji, swój status polityczny i

dążyć do swego gospodarczego, społecznego i kulturalnego rozwoju, zaś każde państwo ma obowiązek szanować to prawo zgodnie z postanowieniami Karty. Powstanie suwerennego państwa, swobodne stowarzyszenie się lub zjednoczenie się z niezależnym państwem bądź wystąpienie w jakiegokolwiek innej postaci swobodnie określonej przez naród, stanowią sposoby realizacji prawa do samostanowienia.

Każde państwo ma obowiązek popierania przez wspólną i indywidualną akcję powszechnego szanowania i przestrzegania praw człowieka oraz podstawowych wolności zgodnie z Kartą.

6. Zasada suwerennej równości państw.

Oznacza ona - zgodnie z treścią deklaracji - że wszystkie państwa mają równe prawa i obowiązki oraz są równymi członkami wspólnoty międzynarodowej niezależnie od różnic gospodarczych, społecznych i politycznych lub innego rodzaju.

7. Państwa powinny wykonywać w dobrej wierze zobowiązania przyjęte na siebie zgodnie z Kartą.

W rozwinięciu tej zasady wskazano, że każde państwo ma obowiązek wypełniać w dobrej wierze swoje zobowiązania oparte na powszechnie uznanych zasadach i normach prawa międzynarodowego.

W razie sprzeczności między zobowiązaniami wynikającymi z umów międzynarodowych a zobowiązaniami członka ONZ wynikającymi z Karty, pierwszeństwo mają obowiązki wynikające z Karty.

Identyczny pod względem treści katalog zasad (choć rozbudowany pod względem liczby do dziesięciu - wskutek wyodrębnienia jako oddzielnych zasad: nienaruszalności granic, integralności terytorialnej państw oraz zasady poszanowania praw człowieka) zawiera deklaracja zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między państwami uczestniczącymi, stanowiąca integralną część Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, przyjętego w Helesinkach w 1975 r. (Prawo międzynarodowe, 28).

Kończąc rozważania na temat zasad rządzących stosunkami wewnątrz społeczności międzynarodowej zastanówmy się nad określeniem społeczności międzynarodowej oraz spróbujmy odróżnić ją od

wspólnoty międzynarodowej. Przekonywający wydaje się pogląd (Gilas, 12), iż społeczność międzynarodową tworzą wszystkie państwa wraz z wszystkimi narodami aspirującymi do własnej państwowości. Wspólnotę międzynarodową tworzą zaś tylko pewne zespoły państw i narodów, jeśli rodzaj łączącej je więzi wykazuje dużą intensywność psychiczną. Naturalnie u źródeł powstawania wspólnoty międzynarodowej leży wspólnota kultury, fakt, że tworzące ją państwa należą do tego samego kręgu kulturowego (cywilizacyjnego). Istnieją jednak przypadki, kiedy wspólnotę tworzą państwa należące do różnych kręgów cywilizacyjnych, zaś czynnikiem decydującym o wytworzeniu się wspólnoty międzynarodowej będzie sąsiedztwo geograficzne, zaawansowanie technologiczne czy też podobieństwo ustrojowe. Obecnie w ramach społeczności międzynarodowej wyróżnić można następujące wspólnoty państw: latynoamerykańską, zachodnioeuropejską, arabską, muzułmańską i środkowo- amerykańską. Normy prawa międzynarodowego wytwarzane przez wspólnoty często przyjmują kształt prawa regionalnego.

pjt3

3. Stosunek prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego

Zagadnienie stosunku prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego jest niezmiernie ważne nie tylko z teoretycznego, lecz głównie z praktycznego punktu widzenia. W pierwszym przypadku chodzi o teoretyczny model relacji między tymi działami prawa. W drugim chodzi o reglamentację tego zagadnienia, tak w prawie międzynarodowym, jak i prawie wewnętrznym poszczególnych państw.

Co się tyczy teoretycznego aspektu interesującej nas kwestii, to w doktrynie stosunek prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego określany jest w ramach dwóch, przeciwstawnych teorii: monistycznej oraz dualistycznej.

Moniści przyjmują tezę o uniwersalnej jedności prawa w ogóle. Zgodnie z ich poglądami prawo międzynarodowe oraz prawa wewnętrzne stanowią elementy jednego, uniwersalnego systemu praw-

nego, w którym normy pozostają względem siebie w określonym układzie hierarchicznym. Zasadniczym przedmiotem rozważań monistów jest kwestia prymatu między normami prawa międzynarodowego a normami prawa wewnętrznego. I tak teoria przyjmująca prymat prawa wewnętrznego nad prawem międzynarodowym cieszyła się największą popularnością w nauce niemieckiej na przełomie XIX i XX wieków. Jej zwolennicy (Zorn, Jellinek, Lasson) traktowali prawo międzynarodowe jako zewnętrzne prawo państwowe, podporządkowane państwu i niezdolne do jego krępowania w stosunkach z innymi podmiotami. Swego czasu przedstawiciele narodowego socjalizmu w Niemczech uzasadniali, na tej podstawie, hitlerowską politykę nieliczenia się z prawem międzynarodowym. Współcześnie jest to powszechnie odrzucana teoria, zwróćmy uwagę, że jej zwolennicy są bliscy negacji prawa międzynarodowego w ogóle. Przykładowo Zorn kwestionował charakter prawny norm prawa międzynarodowego, jeśli nie zostały one przyjęte przez system prawa wewnętrznego. Współcześnie poglądy te krytykowane są głównie jako sprzeczne z obowiązkiem wypełniania w dobrej wierze zobowiązań międzynarodowych (norma powszechnego prawa międzynarodowego gwarantująca pewność obrotu w stosunkach międzynarodowych).

Większą popularnością cieszy się teoria monistyczna przyjmująca prymat prawa międzynarodowego nad prawem wewnętrznym. Najpełniejszy wyraz znalazła ona w pracach H. Kelsena. Zdaniem tego teoretyka wszystkie normy prawne tworzą określoną jedność, w ramach której prawo międzynarodowe stanowi wyższy porządek prawny. Funkcją prawa międzynarodowego jest ograniczanie zakresów działania wewnętrznych porządków prawnych, przy czym wewnętrzne porządki prawne są bezpośrednio podporządkowane prawu międzynarodowemu. Poglądy Kelsena są krytykowane głównie ze względu na sprzeczność z zasadą suwerenności. Zresztą w ogóle, zdaniem większości teoretyków (m.in. Góralczyk, 25), pogląd utrzymujący, że prawo międzynarodowe i prawo wewnętrzne stanowią jedność nie znajduje potwierdzenia w analizie prawnej. W świetle szeregu cech specyficznych prawa międzynarodowego jest on nie do utrzymania.

Z powyższych względów bliższą rzeczywistości wydaje się być teoria dualistyczna (Triepel, Anzilotti, Lauterpacht, Ehrlich) i z tego względu jest ona współcześnie najszerzej akceptowana. Jej zwolennicy przyjmują, że prawo międzynarodowe i prawo wewnętrzne stanowią dwa odrębne systemy prawne (różne podstawy prawne; regulują stosunki prawne o odmiennym charakterze; skierowane są do różnych adresatów - podmiotów). Nie zyskały jednak akceptacji skrajne poglądy niektórych dualistów, twierdzących że systemy te nie mają żadnych punktów wspólnych i z tego względu nie jest możliwa kolizja między normami tych dwóch systemów prawa.

Najczęściej wskazuje się na wzajemne oddziaływanie a nawet powiązanie tych dwóch systemów, co jest widoczne tak w trakcie tworzenia, jak i stosowania norm prawa międzynarodowego oraz prawa wewnętrznego. I tak w sferze ochrony praw człowieka normy prawa wewnętrznego powstają najczęściej pod wpływem ustanowienia określonych standardów międzynarodowych, po ich przyjęciu przez określone państwo. Z kolei powiązanie odwrotne przejawia się w powszechnym przyjęciu zasady subsydiarności, zgodnie z którą środki ochrony praw człowieka przewidziane w odnośnych umowach międzynarodowych (przykładowo prawo petycji do organów międzynarodowych) mają jedynie charakter pomocniczy w stosunku do środków ochrony przewidzianych w prawie wewnętrznym. Oznacza to, że środki międzynarodowe znajdują zastosowanie dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków przewidzianych w prawie wewnętrznym państwa.

Dwie teorie przedstawione wyżej pozwalają zająć stanowisko co do ogólnych relacji między prawem międzynarodowym a prawem wewnętrznym. Popatrzmy teraz, jak zagadnienie to rozwiązywane jest w praktyce państw zarówno tej, która znajduje wyraz w normach prawa międzynarodowego (zwyczajowego i traktatowego), jak i tej, której wyraz stanowią normy prawa wewnętrznego.

Co się tyczy pierwszej kwestii, to brak powszechnej normy prawa międzynarodowego, która regulowałaby bezpośrednio i generalnie interesujące nas relacje. W związku z tym przyjmuje się (wychodząc

z zasady suwerenności państw), iż w zakresie kompetencji każdego państwa, leży uregulowanie omawianego przez nas zagadnienia, czyli zasad i warunków stosowania norm prawa międzynarodowego wiążących to państwo, w jego porządku prawnym. Jednak zwróćmy uwagę, że kompetencja państwa w tym zakresie nie jest równoznaczna z pełną swobodą postępowania, jest ona bowiem ograniczona przez fundamentalną zasadę prawa międzynarodowego, a mianowicie obowiązek wykonywania w dobrej wierze zobowiązań, które państwo posiada względem innych podmiotów (*pacta sunt servanda*). W każdym razie państwo nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego, aby usprawiedliwić niewywiązywanie się z prawnomiędzynarodowych obowiązków¹. Inaczej mówiąc ma prawny obowiązek stworzyć w granicach swej jurysdykcji taką sytuację, która umożliwi realizację zobowiązań zaciągniętych przez państwo w płaszczyźnie międzynarodowej.

Z analizy praktyki państw wynika, że przyjmowane są zasadniczo dwa rozwiązania: generalne uregulowanie stosunku prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego w konstytucji państwa albo odniesienie się do tego zagadnienia w treści tych ustaw, których przedmiot wymaga zajęcia stanowiska w tej sprawie, przykładowo ustawa regulująca postępowanie karne czy międzynarodowe prawo prywatne. Niektóre zagadnienia uregulowane w wymienionych tu ustawach (immunitety dyplomatyczne, normy kolizyjne) są bowiem przedmiotem licznych umów międzynarodowych i odniesienie się do ewentualnej kolizji między treścią ustawy a umową międzynarodową staje się nieodzowne.

W przypadku przyjęcia pierwszego rozwiązania (konstytucja), stosunkowo często spotykamy klauzulę stwierdzającą, że umowy zawarte przez to państwo stanowią część prawa wewnętrznego, niekiedy nawet z podkreśleniem pierwszeństwa ich stosowania. Metoda ta określana jest mianem automatycznej inkorporacji i ma zastosowanie, między innymi w USA, Francji, Holandii, Szwajcarii. Niekiedy jako

1. Jest to norma powszechnego prawa zwyczajowego, skodyfikowana w 1969 r. Zob. art. 26, a także art. 27 konwencji o prawie traktatów (Kocot, Wolke, 501).

warunek wstępny dla automatycznej inkorporacji wymagane jest upoważnienie parlamentu do ratyfikacji umowy międzynarodowej, np. we Włoszech, Turcji, czy wręcz przekształcenie (transformacja) norm prawa międzynarodowego w prawo wewnętrzne, a więc przyjęcie ustawy powtarzającej treść traktatu. W świetle postanowień Konstytucji RP.² ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią część wewnętrznego porządku prawnego.

2. Dz.U. z 16.07.1997 r., Nr 78, poz. 483 (art. 87 ust. 1).

ŹRÓDŁA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Literatura

De Arechaga J., *El Derecho Internacional Contemporaneo*, Madrid 1980 (wydanie w języku rosyjskim: *Sowriemiennoje miezdunarodnoje prawo*, „Progress”, 1983); Bierzanek R., *Studia nad społecznością międzynarodową. Źródła prawa międzynarodowego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1991; Frankowska M., *Umowy międzynarodowe. Wprowadzenie do prawa traktatów*, Wydawnictwo SGPiS, Warszawa 1977; Gilas J., *Prawo międzynarodowe*, Wydawnictwo Comer, Toruń 1995; Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe w zarysie*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, wydanie V, Warszawa 1995; Jasudowicz T., *Zakaz stosowania normy „rebus sic stantibus” wobec traktatu ustanawiającego granicę*, Wydawnictwo PAN, Warszawa 1974; Nahlik S.E., *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, PWN, Warszawa 1967; Nahlik S.E., *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976; Przyborowska-Klimczak A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lubelskie Wydawnictwo Prawnicze, Lublin 1995; Sandorski J., *Nieważność umów międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 1978; Szafarz R., *Zastrzeżenia do traktatów wielostronnych*, Warszawa 1974; Wolfke K., *Zwyczaj we współczesnym prawie międzynarodowym*, Wrocław 1963.

Tematyka

1. Pojęcie źródeł i ich systematyka; 2. Prawo zwyczajowe; 3. Prawo traktatowe; 4. Zasady ogólne prawa; 5. Uchwały organów organizacji międzynarodowych.

1. Pojęcie źródeł i ich systematyka

Stwierdziliśmy poprzednio, że podstawą obowiązywania norm prawa międzynarodowego jest zgoda państwa (porozumienie państw), oraz, że w zasadzie, państwo nie jest związane żadną normą wbrew swej woli. Równocześnie zdajemy sobie sprawę, iż poszczególne państwa różnią się między sobą, tak pod względem ekonomicznym, ustrojowym, jak i ideologicznym - co prowadzi do zasadniczych różnic interesów. Wpływa stąd wniosek, że do tworzenia norm prawa międzynarodowego musi prowadzić droga ustępstw, wzajemnych kompromisów, często przyjmowanie tzw. rozwiązań pakietowych. W tej sytuacji pierwszoplanowe i intrygujące wydaje się pytanie, czy można wyjaśnić dlaczego w określonym momencie, to co kiedyś wydawało się niemożliwe staje się możliwe i przyjmowane są określone unormowania międzynarodowe, przykładowo układ o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków, zawarty przez Polskę i RFN w 1970 r., czy porozumienie między Izraelem a OWP zawarte w 1996 r. dotyczące autonomii palestyńskiej?

Zagadnienie to wiąże się z pojęciem tzw. materialnych źródeł prawa, poniżej zreferowany zostanie podział źródeł na źródła w znaczeniu materialnym, formalnym oraz poznawczym.

1) Źródło prawa w znaczeniu materialnym, to całokształt czynników leżących u genezy określonych norm prawa. Można powiedzieć, iż jest to całokształt faktów oraz okoliczności motywujących wolę państw w procesie tworzenia norm prawa międzynarodowego.

2) Źródła prawa w znaczeniu formalnym, to forma w jakiej przejawia się wola państw lub innych podmiotów prawa międzynarodowego. Niewątpliwie należy tu zaliczyć umowy międzynarodowe oraz zwyczaj międzynarodowy (prawo zwyczajowe).

Można powiedzieć jeszcze inaczej, odwracając dotychczasową kolejność, że źródło prawa w znaczeniu formalnym, to pomnik działalności ludzkiej pozwalający stwierdzić istnienie normy prawnej, podczas gdy źródłem prawa w znaczeniu materialnym jest czynnik, któremu norma prawna zawdzięcza powstanie (Ehrlich, s. 20).

Wreszcie pod wyrażeniem „**źródła prawa w znaczeniu poznawczym**” rozumie się zbiory źródeł formalnych, czyli zbiory dokumentów lub zbiory umów międzynarodowych, kompilacje zwyczajów.

2. Prawo zwyczajowe

Jako punkt wyjścia dla objaśnienia istoty prawa zwyczajowego przyjmuje się najczęściej klauzulę zawartą w treści art. 38 ust. 1 lit. c Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (stanowi on integralna część Karty ONZ, zob. Przyborowska-Klimczak, 48). Prawo międzynarodowe scharakteryzowano tam „jako dowód ogólnej praktyki przyjętej za prawo”. Na podstawie tej możemy stwierdzić, że dwa warunki muszą zostać spełnione, aby powstał zwyczaj międzynarodowy, są to: ogólna (tu lepszym terminem wydaje się słowo „zgodna”) praktyka oraz przeświadczenie (po stronie podmiotów hołdujących tej praktyce), że praktyka tego rodzaju tworzy prawo lub jest z nim zgodna. Stosując inną terminologię mówi się niekiedy o konieczności wystąpienia elementu obiektywnego (praktyka) oraz elementu subiektywnego (świadomość prawna), tu stosowane jest często łacińskie określenie *opinio iuris*.

Należy pamiętać, że proces powstawania zwyczaju międzynarodowego jest procesem ciągłym, nieprzerwanym, a przy tym ma charakter zmienny, tak jak zmienna jest praktyka międzynarodowa. W czasie tej ewolucji normy prawa zwyczajowego mogą nie tylko powstawać, także wygasają, głównie z powodu zaprzestania określonej praktyki. Wobec czego uważa się, że praktyka powinna być jednolita i nieprzerwana, a akt sprzeczny z dotychczasową praktyką, w zasadzie przerywa tworzenie zwyczaju międzynarodowego w stosunku do państwa sprzeciwiającego się.

W nauce prawa międzynarodowego często porównuje się obrazowo powstanie zwyczaju międzynarodowego do powstania ścieżki (skrót) na trawniku (szerzej Wolfke, 47). W tym przypadku, analogicznie w odniesieniu do zwyczaju, nie sposób stwierdzić w jakim momencie (którego dnia) ścieżka powstała. Można jedynie stwierdzić, czy w tej chwili już istnieje, czy też nie. Interesujące i bardziej

prawnicze w swej istocie jest pojmowanie prawa zwyczajowego jako nieprzerwanego procesu wysuwania pewnych roszczeń przez państwa (co przejawia się w pewnych faktach postępowania) i ich tolerowania lub odrzucania przez inne państwa.

Rozważając pierwszy element składający się na zwyczaj międzynarodowy należy odnieść się do niezbędnego czasu trwania określonej praktyki. Przyjmuje się, że powstanie międzynarodowego zwyczaju wymaga pewnego czasu. Proces stwierdzania istnienia zgodnej praktyki państw - i jej akceptacji lub negacji - jeszcze do niedawna mógł trwać dość długo. niektórzy autorzy twierdzili, że praktyka taka powinna sięgać niepamiętnych czasów. Jednak w swych orzeczeniach z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości zweryfikował ten tradycyjny pogląd (de Arechaga, 42) Trybunał uznał (w sposób pośredni), że praktyka państw trwająca około 15 lat jest już wystarczająca dla stworzenia normy prawa zwyczajowego. Stanowisko MTS w tej sprawie potwierdza tezę, że tradycyjne wymagania co do długotrwałości praktyki nie są celem samym w sobie, lecz środkiem umożliwiającym udowodnienie jej zakresu i jednolitości. Współcześnie, jednoczesne pojawienie się podobnych problemów w różnych państwach, szybko rozprzestrzeniająca się informacja o stanowisku innych rządów, a także możliwość konfrontowania tych informacji podczas konferencji międzynarodowych, w szczególności tych kodyfikujących prawo międzynarodowe, są czynnikami przyspieszającymi rozwój prawa międzynarodowego. Przykładowo lot pierwszego sputnika, a następnie innych obiektów tego rodzaju oraz brak protestu ze strony innych państw przeciw tego rodzaju praktyce, prowadził dość szybko do ustalenia, że suwerenność państwa nie rozciąga się na przestrzeń kosmiczną.

Zwróćmy uwagę, że dla powstania normy zwyczajowej nie jest wymagana zgodna praktyka wszystkich państw. Wykazano (Bierzanek, 32), iż nie wymaga się spełnienia także warunku, aby dana reguła była uznawana za prawo zwyczajowe, m.in. przez strony uczestniczące w sporze. Wystarczy wskazanie, że państwo strona sporu nie sprzeciwiało się tego rodzaju praktyce międzynarodowej. Wydaje

się, że pogląd ten znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie międzynarodowym.

W efekcie nie można mówić o powstaniu normy zwyczajowej wiążącej jakieś państwo w sytuacji, gdy sprzeciwiało się ono tego rodzaju praktyce. Z tym, że chodzi o sprzeciw państwa formułowany w okresie tworzenia się normy zwyczajowej, a nie odrzucanie normy już istniejącej. zagadnienie to było szeroko dyskutowane w związku próbami nuklearnymi przeprowadzanymi przez Francję na Pacyfiku. Przy tym należy także zwrócić uwagę, że żadna norma prawa międzynarodowego nie wyklucza powstania normy zwyczajowej obowiązującej w jakimś regionie geograficznym, a nawet w stosunkach między dwoma państwami - co znajduje wyraźne potwierdzenie w orzecznictwie MTS (przykładowo sprawa dotycząca azylu dyplomatycznego z 1950 r. oraz sprawa dotycząca terytorium Goa z 1960 r.).

Przechodząc do drugiego elementu (przeświadczenie prawne - *opinio iuris*) niezbędnego dla powstania normy zwyczajowego prawa międzynarodowego, warto przytoczyć pogląd MTS (sprawa rozgraniczenia szelfu kontynentalnego 1969 r.). Trybunał stwierdził, że państwo powinno mieć świadomość, że swym postępowaniem spełnia zalecenia konkretnej normy prawnej. Ani częstotliwość postępowania, ani utrwalający charakter postępowania nie są same wystarczające. Opinia ta pozwala wyraźnie odróżnić zwyczaj międzynarodowy (prawo zwyczajowe) od obyczaju międzynarodowego. Ten ostatni, choć sam prawem nie jest, jednak jest z nim często związany (Wolfke, 77), jest on bowiem rodzajem kwalifikowanej praktyki uznanej przez państwa nie za prawo, lecz za wyraz norm innego rodzaju, norm kurtuazyjnych, moralności międzynarodowej itp. Nauka wskazuje przypadki, gdy z czasem obyczaj stawał się zwyczajem międzynarodowym (chodzi o sytuacje, w których zostanie on uzupełniony tzw. przeświadczeniem prawnym). Jednak nie ma podstaw do traktowania obyczaju wyłącznie jako jednego z etapów tworzenia się zwyczaju. Może on bowiem stanowić i najczęściej stanowi dojrzałą, wysoko kwalifikowaną praktykę międzynarodową *sui generis*, przykładowo tzw. protokół dyplomatyczny, czy nieingerowanie w sprawy obcych statków w porcie.

Ustalenie istnienia przeświadczenia prawnego lub jego braku wymaga zazwyczaj przeprowadzenia zmuśnych badań praktyki państw, przejawiającej się w szczególności w wystąpieniach jego przedstawicieli przy okazji sporów międzynarodowych, czy kodyfikacji określonego działu prawa międzynarodowego prowadzonej w ramach konferencji wielostronnych.

Norma prawa międzynarodowego traci moc obowiązującą o ile powstanie nowa norma, innej treści, w tej samej dziedzinie stosunków lub też wskutek zaniku praktyki państw. Kodyfikacja prawa międzynarodowego w dziedzinie regulowanej dotychczas przez normy prawa zwyczajowego nie powoduje automatycznego wygaśnięcia danej normy zwyczajowej. Zwróćmy uwagę, iż norma zwyczajowa może istnieć obok mającej tą samą treść normy traktatowej, a każda z nich może przekształcić się w normę drugiej kategorii.

Można łatwo wykazać, iż konferencje zwoływane w celu kodyfikacji określonych działów prawa międzynarodowego (przykładowo prawa dyplomatycznego, prawa traktatów, prawa konfliktów zbrojnych, czy prawa morza - wymieniając tylko najważniejsze), odgrywają bardzo istotną rolę nie tylko w procesie stwierdzania istnienia, lecz także w procesie tworzenia zwyczajowego prawa międzynarodowego.

Z analizy orzecznictwa MTS (de Arechaga, 27 i nast.) wynika, że w procesie kodyfikacji możemy mieć do czynienia z trzema kategoriami norm prawa zwyczajowego, są to normy: deklarowane, konkretyzowane oraz proponowane.

W pierwszym przypadku norma traktatowa deklaruje, stanowi formalne potwierdzenie na piśmie już istniejącej normy zwyczajowej, klauzula traktatowa proklamuje obowiązującą normę prawa zwyczajowego.

W praktyce MTS z proklamowaniem normy zwyczajowej mamy do czynienia w opinii doradczej w sprawie Namibii (1971 r., opinia wydana na prośbę Zgromadzenia Ogólnego ONZ). Stan faktyczny wymagał powołania się na normy regulujące tryb wygaśnięcia stosunków traktatowych w rezultacie naruszenia umowy. Interesujące, z

naszego punktu widzenia, jest, że w celu wykazania istnienia normy zwyczajowej regulującej to zagadnienie MTS wskazał art. 60 konwencji o prawie traktatów z 1969 r. (treść tego artykułu reguluje wygaśnięcia traktatu na skutek jego naruszenia). Należy dodać, że w czasie wydawania opinii konwencja jeszcze nie weszła w życie oraz nie została przyjęta przez zainteresowane państwa.

W podobny sposób, rok później, przy rozpatrywaniu sporu indyjsko-pakistańskiego dotyczącego kompetencji Rady Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego, Trybunał wprost odesłał do art. 60 powyższej konwencji dla potwierdzenia poglądu, że tylko istotne naruszenie umowy może stanowić przyczynę jej wygaśnięcia.

Sytuacja konkretyzacji normy prawa zwyczajowego w procesie kodyfikacji polega na wyraźnym sformułowaniu, po raz pierwszy, będącej w fazie powstawania normy zwyczajowej. W praktyce MTS sytuacja taka miała miejsce, między innymi, w sporze o delimitację szelfu kontynentalnego Morza Północnego (1969 r.). W sporze tym Dania i Holandia twierdziły, że przed konferencją w sprawie prawa morza, która odbyła się w 1958 r. i zakończyła przyjęciem czterech konwencji regulujących tę problematykę, postanowienia prawne dotyczące szelfu kontynentalnego znajdowały się w stadium embrionalnym a praktyka państw w tym zakresie nie była jednolita. Dopiero w rezultacie prac Komisji Prawa Międzynarodowego, która opracowała odpowiednie projekty, reakcji rządów na kolejne projekty, a następnie przebiegu dyskusji podczas konferencji zostały wyraźnie sformułowane i skonkretyzowane, znajdujące się do tego momentu w stadium tworzenia normy prawa zwyczajowego. Proces ostatecznego konkretyzowania tych norm zakończył się przyjęciem przez konferencję tekstu konwencji o szelfie kontynentalnym. MTS zgodził się z tym wywodem w odniesieniu do tych artykułów konwencji, które określają pojęcie szelfu oraz treść praw do szelfu.

Podobnie w sprawie dotyczącej rybołówstwa (1973 r., Wielka Brytania przeciw Islandii) MTS stwierdził dobitnie, że norma zwyczajowa będąca w stadium tworzenia przekształca się w obowiązującą

jąca normę zwyczajową w rezultacie włączenia jej do powszechnej umowy wielostronnej.

Z normami proponowanymi mamy do czynienia, w sytuacji, gdy klauzula umowy stanowi nie kodyfikację lecz wyraźną propozycję *de lege ferenda*. Mianowicie, odpowiednie postanowienie umowy (nawet jeśli umowa nie uzyskała mocy prawnej) może stanowić autorytatywną wskazówkę dla państw i stać się w przyszłości osnową wokół której ukształtuje się kompleks norm prawnych. Praktyka państw, jeśli jest jednolita i rozpowszechniona przekształca postanowienia proponowane pierwotnie *de lege ferenda* w zwyczajową normę prawa.

Przykładem ilustrującym powyższą sytuację jest tzw. strefa ekonomiczna. Konwencje z 1958 r. regulujące problematykę prawa morza w ogóle nie znają tego pojęcia. Praktyka wyznaczania tego rodzaju stref miała miejsce głównie w latach siedemdziesiątych. Instytucję tę wprowadzono do nowej konwencji o prawie morza z 1982 r., która weszła w życie dopiero w 1994 r. Jednak już w końcu lat osiemdziesiątych liczni autorzy wykazywali istnienie normy zwyczajowej upoważniającej każde państwo nadbrzeżne do wyznaczenia i eksploatacji takiej strefy, zgodnie z zasadami przewidzianymi w nie obowiązującej konwencji z 1982 r.

3. Prawo traktatowe

3.1. Definicja, klasyfikacja i budowa umowy międzynarodowej

Umowa międzynarodowa jest jedną z ważniejszych i najstarszych instytucji prawa międzynarodowego. Jest zaś przede wszystkim głównym źródłem prawa międzynarodowego publicznego. Art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości wśród podstaw swego wyrokowania wymienia na pierwszym miejscu umowy międzynarodowe. Prawo traktatowe zostało skodyfikowane w ramach prac Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ, która to już od 1949 roku zajęła się tą tematyką. W 1968 roku została zwołana do Wiednia konferencja w sprawie traktatów, której obrady zakończyły się przyjęciem 22 maja 1969 roku tekstu konwencji o prawie trakta-

tów. Konwencja ta reguluje problematykę umów zawieranych tylko pomiędzy państwami. Natomiast 21 marca 1986 roku przyjęto tekst konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi oraz między organizacjami międzynarodowymi. Poza zapisami specyficznymi dla organizacji międzynarodowych większość postanowień obu konwencji jest identyczna. W niniejszym podrozdziale analizie zostanie poddany tekst konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 roku.

Konwencja w art. 2 definiuje traktat jako „porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy w dwóch lub więcej dokumentach, i bez względu na jego szczególną nazwę”. Konwencja w sposób wyraźny ogranicza swoje stosowanie co do podmiotów - tylko państw oraz formy - pisemnej. Dodatkowy wymóg regulacji przez prawo międzynarodowe wyłącza spod stosowania konwencji umowy, w których państwa nie występują jako podmioty prawa międzynarodowego i do których ma zastosowanie prawo wewnętrzne a nie międzynarodowe. Powyższe ograniczenia nie wpływają jednak, co stwierdza wyraźnie konwencja w art. 3, na moc prawną porozumień zawartych między państwami a innymi podmiotami prawa międzynarodowego lub między takimi innymi podmiotami prawa międzynarodowego, ani do porozumień międzynarodowych zawieranych w innej formie niż pisemna.

W nauce prawa międzynarodowego dość powszechnie definiuje się umowę międzynarodową jako „wspólne oświadczenie podmiotów prawa międzynarodowego, które tworzy prawo, a więc uprawnienia i obowiązki” (Góralczyk, s. 65).

Nazwa umowy międzynarodowej nie ma, co podkreśla również konwencja, znaczenia. Stąd też spotkać możemy określenia: umowa międzynarodowa, traktat, układ, porozumienie, pakt, karta, protokół czy konkordat (to ostatnie określenie odnosi się do umów zawieranych między Stolicą Apostolską a państwami regulujących status Kościoła Katolickiego na określonym terytorium).

Istniejąca wielka różnorodność zawieranych umów skłania do dokonania ich klasyfikacji. Przyjmując za kryterium rodzaj organów występujących w imieniu państwa możemy podzielić umowy na państwowe (gdy występuje głowa państwa), rządowe (gdy występuje szef rządu) i resortowe (gdy występuje minister - kierownik danego resortu). Stosując kryterium ilości stron dzielimy umowy na dwustronne i wielostronne; kryterium formy złożenia oświadczenia - na umowy ustne i pisemne; kryterium trybu zawarcia umowy - na umowy zawarte w trybie prostym i trybie złożonym; kryterium czasu ich obowiązywania - na umowy zawarte na czas określony i umowy zawarte na czas nieokreślony. Biorąc pod uwagę możliwość przystąpienia innych państw do umowy możemy mówić o umowach zamkniętych, które nie dopuszczają możliwości przystąpienia innych państw (zwykle są to umowy dwustronne) i umowach otwartych, które taką możliwość przewidują. Czasami są to umowy otwarte warunkowo np. tylko dla państw określonego regionu geograficznego czy państw, które spełniają określone warunki. Przy klasyfikacji umów międzynarodowych możemy jeszcze zastosować kryterium treści, które jednak nie ma znaczenia prawnego, nie zawsze również przy zastosowaniu tego kryterium możemy dokonać jednoznacznego podziału. Wyróżnimy zatem tylko ogólnie umowy polityczne, gospodarcze, dotyczące stosunków społecznych i prawnych oraz kulturalnych.

Umowa międzynarodowa składa się z tytułu, wstępu, części merytorycznej i postanowień końcowych.

1 Tytuł umowy zawiera nazwę umowy, wskazuje jej strony oraz określa przedmiot.

2 Wstęp umowy, zwany niekiedy preambułą, przedstawia organy państwowe w imieniu których umowa jest zawierana, przytacza motywy i okoliczności towarzyszące zawarciu umowy oraz wskazuje zamierzony cel. Zawiera wzmiankę o wyznaczeniu pełnomocników i wymianie pełnomocnictw oraz stwierdza uzgodnienie tekstu umowy. Nie wszystkie wymienione powyżej elementy muszą występować w tej części umowy, nie wszystkie też muszą być jednakowo rozbudowane. Zwłaszcza umowy resortowe zawierają uproszczony wstęp.

3 Merytoryczna część umowy zawiera postanowienia charakterystyczne i właściwe dla każdej umowy ze względu na jej przedmiot. Można jednak i w tej części wskazać postanowienia typowe a występujące w różnych umowach. Są to klauzule: narodowa, wzajemności, największego uprzywilejowania oraz postanowienia o trybie rozstrzygania sporów. Klauzula narodowa polega na zobowiązaniu każdej ze stron do traktowania obywateli, osób prawnych itp. drugiej strony w taki sam sposób jak traktuje swoich własnych obywateli. Klauzula ta stosowana jest raczej w ograniczonym zakresie. Klauzula wzajemności polega na zobowiązaniu, iż jedno z państw przyzna określone prawa obywatelom, osobom prawnym itp. drugiego państwa ale pod warunkiem, że to drugie państwo przyzna takie same uprawnienia obywatelom czy osobom prawnym pierwszego państwa. Klauzula największego uprzywilejowania polega na przyznaniu drugiej stronie takich praw, jakie posiada lub będzie posiadało w przyszłości trzecie państwo najbardziej w danej dziedzinie uprzywilejowane. Postanowienia o trybie rozstrzygania sporów mogą przybrać postać klauzuli sądowej (na podstawie której spory dotyczące interpretacji lub stosowania określonej umowy na wniosek chociażby jednej ze stron będą rozstrzygane przez MTS), czy też analogicznej klauzuli arbitrażowej. Niejednokrotnie też umowy określają szczegółowy tryb postępowania w przypadku sporu - od zobowiązania stron do podjęcia rokowań dyplomatycznych poprzez określenie procedury powołania komisji arbitrażowej i zasad jej działalności.

4 Postanowienia końcowe regulują sprawy związane z trybem zawarcia umowy, wejściem jej w życie, mogą też precyzować dopuszczalność składania zastrzeżeń i czas jej obowiązywania. Najbardziej typowe klauzule występujące w tej części umowy to: klauzula ratyfikacyjna (stwierdzająca, iż umowa podlega ratyfikacji), klauzula o zatwierdzeniu (stanowiąca, iż umowa podlega zatwierdzeniu przez rządy, szefów rządów lub właściwych ministrów), klauzula o różnicowanym przyjęciu (dopuszczająca przyjęcie umowy w odmienny sposób zgodnie z prawem każdej z umawiających się stron). Klauzule te są połączone często z klauzulą wejścia w życie umowy. Ta ostatnia klauzula może określać konkretny termin wejścia w życie

umowy, może też ustalić, iż nastąpi to po upływie np. 30, 60 dni od daty podpisania, wymiany dokumentów ratyfikacyjnych czy też złożenia odpowiedniej liczby dokumentów ratyfikacyjnych u depozytariusza.

Umowa powinna w zakończeniu wskazywać miejsce i datę podpisania, liczbę egzemplarzy, języki umowy. Powinna być również podpisana i opatrzona pieczęciami.

3.2) Zawarcie i wejście w życie umowy międzynarodowej

Konwencja w art. 11 przewiduje różne sposoby wyrażenia zgody na związanie się traktatem wymieniając podpisanie, wymianę dokumentów tworzących traktat, ratyfikację, przyjęcie, zatwierdzenie, przystąpienie lub inny sposób uzgodniony przez strony. Przedstawiając przytoczone powyżej kryterium trybu zawarcia umowy możemy wyróżnić umowy zawarte w trybie prostym (poprzez podpisanie, wymianę dokumentów tworzących umowę) i umowy zawarte w trybie złożonym (np. przez ratyfikację lub zatwierdzenie). Strony same określają tryb jej zawarcia.

Zawarcie umowy w trybie prostym oznacza, iż staje się ona prawnie wiążąca i obowiązująca dla stron (o ile nie określono innej daty wejścia w życie umowy) z chwilą podpisania umowy czy wymiany dokumentów tworzących umowę bez potrzeby dokonywania jakichkolwiek dodatkowych czynności. Wystarczy więc, że umowa zostanie podpisana przez osobę zdolną do reprezentowania państwa na podstawie przedstawionego pełnomocnictwa lub też jest to osoba, która z racji pełnionych funkcji może reprezentować państwo bez potrzeby przedkładania pełnomocnictw. Do takich osób konwencja zalicza: a) głowy państwa, szefów rządów i ministrów spraw zagranicznych - dla dokonania wszelkich czynności związanych z zawarciem traktatu; b) szefów misji dyplomatycznych - dla przyjęcia tekstu traktatu między państwem wysyłającym a państwem przyjmującym; c) przedstawicieli akredytowanych przez państwa bądź na konferencji międzynarodowej, bądź przy organizacji międzynarodowej lub przy

2 jednym z jej organów - dla przyjęcia tekstu traktatu na tej konferencji, w tej organizacji lub w tym organie.

Zawarcie zaś umowy w trybie złożonym wymaga aby po przyjęciu tekstu umowy jako autentycznego i definitywnego dokonano dodatkowych czynności przez kompetentny organ państwowy, które to spowodują dopiero iż stanie się ona prawie wiążąca i obowiązująca dla stron. Zawarcie umowy w tym trybie składa się więc niejako z dwóch etapów. Pierwszy kończący się podpisaniem lub parafowaniem ma jedynie taki skutek iż ustala autentyczność i ostateczne brzmienie tekstu. Czy jednak państwo, które podpisało umowę międzynarodową ma obowiązek jej ratyfikowania? Z pewnością nie, konwencja w art. 18 zobowiązuje jedynie państwa do powstrzymania się od działań, które udaremniłyby przedmiot i cel traktatu, dopóki państwo nie ujawni, że nie zamierza stać się stroną tego traktatu. Drugi etap - to podjęcie przez kompetentny, określony przez prawo wewnętrzne organ decyzji o ratyfikacji umowy międzynarodowej i złożenie dokumentu ratyfikacyjnego u depozytariusza bądź ich wymiana. I dopiero ta ostanía czynność wywiera skutki w sferze prawa międzynarodowego i kończy postępowanie związane z zawarciem umowy.

Zatwierdzenie jest analogiczną do ratyfikacji instytucją dokonywaną jednak bez udziału głowy państwa przez rząd, szefa rządu bądź ministra.

Publikacja czy rejestracja umowy w prawie wewnętrznym nie ma żadnego znaczenia dla obowiązywania umowy międzynarodowej. Natomiast nie wypełnienie obowiązku rejestracji umowy międzynarodowej w Sekretariacie ONZ, wynikające z art. 102 Karty, ma jedynie taki skutek, iż państwa-strony zostaną pozbawione możliwości powoływania się na ten traktat przed jakimikolwiek organami Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Zakończenie czynności związanych z zawarciem umowy (podpisanie w trybie prostym, czy wymiana lub złożenie dokumentów ratyfikacyjnych w trybie złożonym) może pokrywać się z momentem wejścia umowy w życie. Lecz niejednokrotnie umowa przewiduje

późniejszy termin dla rozpoczęcia jej obowiązywania np. po upływie 30, 60, 90 dni od dnia podpisania czy wymiany dokumentów ratyfikacyjnych. Moment ten może też być określony dokładną datą a nawet godziną (spotykany w umowach dotyczących rozejmu czy zawieszenia broni), może też być uzależniony od złożenia odpowiedniej liczby dokumentów ratyfikacyjnych. Określenie momentu wejścia w życie umowy jest bardzo istotne, od tego bowiem terminu umowa staje się prawnie wiążąca dla stron i rozpoczyna się jej stosowanie. Konwencja wiedeńska dopuszcza prowizoryczne stosowanie traktatu lub jego części przed jego wejściem w życie jeżeli sam traktat tak postanawia lub państwa negocjujące w jakimkolwiek inny sposób tak uzgodniły (art. 25).

ZASTRZEŻENIE 11
Z zawarciem i wejściem w życie umowy związana jest także instytucja zastrzeżeń. Ma ona umożliwić państwom stanie się stronami umowy, kiedy zgadzają się one co do istoty i zasadniczych postanowień, nie chcą być jednak związane pewnymi jej mniej znaczącymi rozstrzygnięciami. Przyjęcie tej instytucji ułatwia realizację koncepcji uniwersalizmu w prawie międzynarodowym i ma na celu otwarcie umowy dla jak największej liczby państw w sytuacji, kiedy tekst umowy nie jest przyjmowany w oparciu o zasadę jednomyślności. Konwencja w art. 2 definiuje zastrzeżenie jako „jednostronne oświadczenie, jakkolwiek byłoby ono sformułowane lub nazwane, złożone przez państwo przy podpisaniu, ratyfikacji, przyjęciu, zatwierdzeniu lub przystąpieniu do traktatu, mocą którego zmierza ono do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu do tego państwa”. Zastrzeżenie jest przykładem aktu jednostronnego państwa, którego skutkiem prawnym jest uchylene bądź modyfikacja określonych postanowień ale tylko w stosunku do państwa składającego to oświadczenie. Ważne jest również podkreślenie, iż złożenie zastrzeżenia jest ograniczone w czasie do momentu wyrażenia ostatecznej zgody państwa na związanie się traktatem. Nasuwa się jednak pytanie kiedy i jakie zastrzeżenia są dopuszczalne? Otóż wyróżnić należy następujące sytuacje: pierwszą - kiedy składanie zastrzeżeń jest zakazane przez traktat; drugą - kiedy w postanowieniach samej umowy znajduje się klauzula

o dopuszczalności składania zastrzeżeń; i trzecią - gdy umowa na ten temat milczy. W pierwszych dwóch przypadkach sytuacja jest oczywista, zastrzeżenia bowiem nie mogą być składane lub też będą składane zgodnie z treścią klauzuli. W trzeciej natomiast sytuacji zastrzeżenia mogą być składane, o ile nie są niezgodne z przedmiotem i celem umowy. Takie stanowisko zajął w 1951 roku Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej o dopuszczalności składania zastrzeżeń do konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa (która to konwencja nie zawierała klauzuli o dopuszczalności składania zastrzeżeń), rozwiązanie to przyjmuje też konwencja wiedeńska o prawie traktatów (art. 19). Zastrzeżenie wniesione przez państwo uważa się za przyjęte przez inne państwo, jeżeli nie sprzeciwi się ono zastrzeżeniu w ciągu 12 miesięcy od otrzymania notyfikacji o zastrzeżeniu albo do dnia wyrażenia zgody na związanie się traktatem. Przyjęcie zastrzeżenia oznacza, iż między państwem czyniącym zastrzeżenie a przyjmującym je umowa obowiązuje z modyfikacją postanowień do których odnosi się zastrzeżenie (może to być zatem nowe brzmienie tych artykułów lub ich całkowite wyłączenie). W przypadku natomiast wniesienia sprzeciwu postanowienia, do których zastrzeżenie się odnosi nie mają zastosowania między tymi dwoma państwami, chyba że państwo sprzeciwiające się zastrzeżeniu sprzeciwiło się w ogóle wejściu traktatu w życie między nim a państwem czyniącym zastrzeżenie (art. 21).

W prawie międzynarodowym obowiązuje zasada, iż umowa międzynarodowa nie tworzy obowiązków ani praw dla państwa trzeciego bez jego zgody. Konwencja dopuszcza jednak sytuacje, kiedy umowa przewiduje prawa lub obowiązki dla państw trzecich, ale tylko wówczas gdy: 1) strony umowy miały taki zamiar oraz: 2) państwo trzecie przyjmie obowiązek wyrażnie na piśmie; natomiast zgodę państwa trzeciego na przyjęcie praw można domniemywać. Klasycznym przykładem umowy zawartej na korzyść i niekorzyść państwa trzeciego była zawarta w 1945 roku umowa poczdamska.

3.3) ¹²Przestrzeganie, stosowanie i interpretacja traktatów

W odniesieniu do przestrzegania umowy międzynarodowej konwencja odwołuje się do podstawowej zasady prawa międzynarodowego - *pacta sunt servanda* - zgodnie z którą każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze (art. 26). Ta powszechnie uznawana i stosowana norma prawa zwyczajowego znalazła potwierdzenie jako norma traktatowa m.in. w deklaracji londyńskiej z 1871 roku, Pakcie Ligi Narodów czy Karcie NZ. Zasada *pacta sunt servanda*, zwana powszechnie zasadą świętości umów, wobec braku zorganizowanego aparatu przymusu w prawie międzynarodowym pełni podstawowe znaczenie dla realizacji zaciąganych przez podmioty prawa międzynarodowego zobowiązań, a tym samym dla istnienia i funkcjonowania prawa międzynarodowego jako prawa. Konwencja w zakresie przestrzegania umowy międzynarodowej dodatkowo stanowi, iż strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu.

Stosowanie umowy międzynarodowej odnosi się do stosowania umowy w czasie, przestrzeni oraz stosowania kolejnych traktatów dotyczących tego samego przedmiotu. Konwencja potwierdza jedną z ogólnych zasad prawa - *lex retro non agit* - chyba że odmienny zamiar stron wynika z traktatu lub został ustalony w inny sposób (art. 28). Kolejna reguła dotyczy obowiązywania umowy międzynarodowej na całym terytorium państwa. Zasada ta kładzie w sposób jednoznaczny kres obowiązującym w epoce kolonializmu tzw. klauzulom kolonialnym, zgodnie z którymi państwo-metropolia dowolnie ustalało zakres obowiązywania umów na obszarach kolonialnych. Konwencja dopuszcza jednakże, iż strony mogą ustalić w sposób odmienny zakres terytorialny obowiązywania i stosowania umowy międzynarodowej. Będzie to miało miejsce w odniesieniu do umów zlokalizowanych regulujących np. żeglugę na rzekach granicznych. W przedmiocie zaś stosowania kolejnych traktatów dotyczących tego samego przedmiotu konwencja przyjmuje za decydujące rozstrzygnięcia samej umowy, która przewiduje pierwszeństwo postanowień

umowy wcześniejszej lub późniejszej. Jeżeli natomiast umowa nie zawiera takich zapisów to w przypadku:

a) gdy wszystkie strony umowy wcześniejszej są zarazem stronami umowy późniejszej - umowa wcześniejsza ma zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim jej postanowienia można pogodzić z postanowieniami umowy późniejszej;

b) jeżeli nie wszystkie strony traktatu późniejszego są stronami wcześniejszego:

- to w stosunkach między państwami będącymi stronami obu umów obowiązuje powyższa reguła;

- w stosunkach zaś między państwem będącym stroną obu umów a państwem będącym stroną jedynie jednej umowy obowiązuje ta, której stronami są oba państwa.

Interpretacja, a więc wyjaśnianie tekstu umowy międzynarodowej, może być dokonywane przez różne podmioty z różną mocą wiążącą dla państw. Przy interpretacji autentycznej dokonywanej przez wszystkie strony umowy państwa są związane przyjętymi zasadami. Przy interpretacji sądowej przyjęte przez sąd wyjaśnienia są wiążące jedynie dla stron uczestniczących w sporze. Natomiast interpretacja doktrynalna, którą tworzą teoretycy prawa jest pozbawiona waloru mocy wiążącej. Konwencja, jako zasadniczą regułę interpretacji przyjmuje, iż należy czynić to w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem użytych wyrazów w ich kontekście oraz w świetle przedmiotu i celu. Kontekst oprócz samego tekstu umowy obejmuje także porozumienie dotyczące umowy zawarte między wszystkimi jej stronami oraz dokument sporządzony przez jedną ze stron lub kilka, który został przyjęty przez pozostałe strony jako dokument odnoszący się do umowy w związku z jej zawarciem. Ponadto strony powinny wziąć pod uwagę późniejsze porozumienia czy praktykę w odniesieniu do interpretacji umowy oraz inne normy prawa międzynarodowego mające zastosowanie w stosunkach między stronami. Gdyby jednak interpretacja według powyższych zasad pozostawiała znaczenie dwuznacznym lub niejasnym albo prowadziła do rezultatu wyraźnie absurdalnego lub nierozsądnego konwencja daje możliwość

stosowania pomocniczego środka interpretacji jakim jest możliwość odwołania się do prac przygotowawczych oraz okoliczności towarzyszących zawarciu umowy.

3.4. Nieważność i wygaśnięcie umowy międzynarodowej

Obowiązująca w prawie międzynarodowym zasada *pacta sunt servanda* nakazuje wykonywać w dobrej wierze postanowienia umowy prawidłowo zawartej. Podmioty prawa międzynarodowego same uczestniczą w tworzeniu prawa, jednak gdy stają się stroną umowy - zobowiązane są do jej przestrzegania. Konwencja wiedeńska wprowadza zasadę domniemania ważności umów lub zgody państwa na związanie się traktatem, która może być zakwestionowana jedynie na podstawie postanowień konwencji (art. 42). Dopóki więc nie stwierdzono przesłanek powodujących nieważność czy wygaśnięcie umowy - jest ona prawnie wiążąca i obowiązuje strony. Jest to gwarancją pewności i bezpieczeństwa w zakresie realizacji umów międzynarodowych, które mogą przestać obowiązywać jedynie po zaistnieniu rzeczywistych przesłanek. Instytucje te nie mogą w żadnym razie być powoływane i wykorzystywane jako pretekst dla utraty mocy obowiązującej umowy.

Obie te instytucje zasadniczo różnią się od siebie. Następnym bowiem nieważności jest to, iż postanowienia umowy nie mają mocy prawnej od samego początku. Gdyby jednak na podstawie takiej umowy zostały dokonane jakieś czynności prawne, to każda ze stron może żądać od pozostałej przywrócenia w ich wzajemnych stosunkach stanu, jaki istniał przed dokonaniem tych czynności. Czynności dokonane w dobrej wierze zanim powołano się na nieważność, nie stają się bezprawne z powodu samej nieważności traktatu. Powyższych zasad nie możemy odnieść do strony, której można zarzucić oszustwo, przekupstwo lub przymus. W przypadku natomiast nieważności umowy z powodu sprzeczności z normą *ius cogens* strony nie tylko mogą ale nawet powinny doprowadzić swoje wzajemne stosunki do zgodności z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego.

Następstwem zaś wygaśnięcia umowy międzynarodowej jest zwolnienie stron z dalszego obowiązku wykonywania umowy. Fakt ten nie wpływa na prawa i obowiązki ani na sytuację prawną stron powstałe w wyniku wykonywania umowy przed jej wygaśnięciem.

Nieważność więc powoduje bezprawność umowy, brak jej mocy obowiązującej od samego początku, podczas gdy skutkiem wygaśnięcia umowy jest uznanie, iż po pewnym okresie jej obowiązywania strony są zwolnione z dalszego obowiązku jej wykonywania.

Przesłanki nieważności umowy międzynarodowej zostały enumerowane w konwencji i mają charakter limitatywny. Oznacza to, iż dla stwierdzenia nieważności umowy państwa- strony mogą powoływać się jedynie w zakresie regulacji zawartej w konwencji. Dwie pierwsze przesłanki odnoszą się do prawa wewnętrznego i ograniczeń pełnomocnictwa, dalsze to wady oświadczenia woli (błąd, oszustwo, przekupstwo, przymus) oraz sprzeczność z normą *ius cogens*.

Art. 46 dopuszcza jeden wyjątek od zasady przestrzegania umowy międzynarodowej niedopuszczającej powołanie się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu. Otóż państwo może powołać się na to, iż jego zgoda na związanie się umową jest nieważna bowiem narusza normę prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu w zakresie kompetencji do zawierania umów, a pogwałcenie to było oczywiste czyli obiektywnie widoczne dla każdego państwa postępującego zgodnie z normalną praktyką i w dobrej wierze.

Kolejna przesłanka dotyczy szczególnych ograniczeń upoważnienia przedstawiciela państwa do wyrażenia zgody na związanie się umową. Państwo może powołać się na przekroczenie ograniczenia dla unieważnienia wyrażonej przez niego zgody tylko wtedy, gdy o istnieniu ograniczenia pozostałe państwa wiedziały przed wyrażeniem przez niego takiej zgody (art. 47).

Państwo może powołać się na błąd, który dotyczy faktu lub sytuacji uznanych za istniejące w czasie zawierania traktatu i które stanowiły istotną podstawę jego zgody na związanie się umową. Wyłącza jednak taką możliwość zachowanie państwa, które samo przyczyni-

niło się do powstania błędu lub jeżeli okoliczności zwracały uwagę państwa na możliwość błędu (art. 48).

Podobne stanowisko zajął MTS w sporze pomiędzy Kambodżą a Tajlandią dotyczącym Świątyni Preah Vihear twierdząc, iż „Jest ustanowioną regułą prawa, że zarzut błędu nie może być elementem unieważniającym zgodę jeżeli strona powołująca się na ten błąd przyczyniła się swym postępowaniem do jego popełnienia lub mogła była go uniknąć, lub jeśli istniały okoliczności zwracające uwagę tej strony na możliwość błędu”.

Czynnikiem unieważniającym zgodę państwa na związanie się umową jest także oszustwo innego państwa oraz przekupstwo przedstawiciela państwa przez inne państwo negocjujące (art. 49, 50).

Nieważna jest również umowa międzynarodowa zawarta w wyniku zastosowania przymusu lub groźby wobec przedstawiciela państwa oraz przymusu wobec państwa w postaci groźby lub użycia siły z pogwałceniem zasad prawa międzynarodowego wyrażonych w Kartce Narodów Zjednoczonych (art. 51, 52). Zdarza się, że obie formy przymusu są zastosowane jednocześnie. Przykładem czego jest podpisanie umowy niemiecko-czechosłowackiej w sprawie ustanowienia protektoratu Niemiec nad Czechami i Morawami w 1939 roku w wyniku zastosowania przymusu fizycznego m.in. wobec prezydenta Hacha oraz groźby zbombardowania Pragi.

Ostatnią z wymienionych przesłanek nieważności umowy międzynarodowej jest jej sprzeczność z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego istniejąca w chwili zawierania umowy. Konwencja imperatywną normę prawa międzynarodowego (*ius cogens*) określa jedynie jako normę przyjętą i uznaną przez społeczność międzynarodową państw jako normę, od której żadne odstępstwo nie jest możliwe i która może być zmieniona jedynie późniejszą normą o takim samym charakterze. Konwencja nie wymienia jednak katalogu takich norm, co w praktyce może przysporzyć trudności. W czasie prac przygotowawczych konwencji niektórzy członkowie Komisji Prawa Międzynarodowego zasugerowali umieszczenie kilku przykładów takich norm, do których zaliczyli:

a) traktat dopuszczający bezprawne użycie siły niezgodne z zasadami Karty; b) traktat dopuszczający wykonanie innego aktu będącego przestępstwem według prawa międzynarodowego; c) traktat dopuszczający udział czy współudział w dokonaniu aktów takich jak handel niewolnikami, piractwo lub ludobójstwo, w przeciwdziałaniu którym powinny współpracować wszystkie państwa. Ostatecznie jednak zdecydowano nie umieszczać takiego katalogu a zakres przedmiotowy norm *ius cogens* pozostawić do wypracowania praktyce państw i orzecznictwu międzynarodowemu.

Umowy międzynarodowe nieważne z powodu zastosowania przymusu wobec przedstawiciela państwa, wobec państwa oraz z powodu sprzeczności z normą *ius cogens* nie mogą być konwalidowane oraz nieważnością objęte są postanowienia całej umowy bez możliwości ich rozdzielenia.

Wygaśnięcie umowy międzynarodowej może nastąpić na skutek zaistnienia okoliczności przewidzianych w umowie lub też przez nią nie przewidzianych.

Do pierwszej grupy należy zaliczyć najczęściej występujące w umowach klauzule o czasie obowiązywania oraz klauzule dotyczące jej wypowiedzenia. Treść klauzuli o czasie obowiązywania powinna być dostosowana do przedmiotu umowy. Dlatego też umowy, z których przedmiotu wynika wyraźnie iż są zawierane bezterminowo (np. traktaty pokoju) lub umowy, które wygasają po spełnieniu określonego zobowiązania (np. kompromis, w którym strony zgadzają się oddać spór pod rozstrzygnięcie organu sądowego bądź arbitrażowego) nie zawierają takich klauzul. Klauzula o czasie obowiązywania (stanowiąca, iż umowa zostaje zawarta na okres np. lat 5, 10 czy 20) połączona jest niejednokrotnie z klauzulą prolongacyjną, która powoduje automatyczne przedłużenie na kolejny okres obowiązywania umowy, jeżeli żadna ze stron nie wypowie jej w drodze notyfikacji w określonym czasie przed upływem terminu, na który została zawarta. Klauzule zaś dotyczące jej wypowiedzenia dopuszczają uczynienie tego w drodze jednostronnej notyfikacji, przy czym wypowiedzenie takie staje się zazwyczaj skuteczne dopiero po upływie

pewnego okresu np. roku. Sporadycznie są spotykane w umowach zapisy zawierające warunek rozwiązujący. Przykładem takiego zapisu był Układ Warszawski z 14 maja 1955 roku, który stanowił, iż traci swą moc z dniem wejścia w życie ogólnoeuropejskiego układu o bezpieczeństwie zbiorowym.

Wśród przesłanek nie przewidzianych w umowie przyczyną wygaśnięcia może być zgodna wola wszystkich stron. Przykładem wyrażenia takiej woli było przyjęcie protokołu o likwidacji Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej z 1991 roku oraz protokołu o utracie mocy układu o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej (zwanego powszechnie Układem Warszawskim) z 1991 roku. Również całkowite wykonanie postanowień umowy powoduje jej wygaśnięcie.

Istotne naruszenie postanowień umowy oraz powstanie sytuacji uniemożliwiającej jej wykonanie może spowodować wygaśnięcie umowy międzynarodowej. Przy czym niemożność wykonania umowy powinna wynikać z trwałego zniknięcia lub zniszczenia przedmiotu niezbędnego do wykonania umowy i nie może być powołana przez stronę, która doprowadziła do takiej sytuacji.

Najbardziej kontrowersyjną przesłanką wygaśnięcia umowy międzynarodowej jest zasadnicza zmiana okoliczności (klauzula *rebus sic stantibus*). Z jednej bowiem strony obowiązująca i niekwestionowana zasada *pacta sunt servanda* ma zapewnić bezpieczeństwo i stabilność obrotu międzynarodowego, z drugiej zaś strony zauważyć należy, iż niejednokrotnie warunki jakie towarzyszą zawarciu umowy zmieniają się radykalnie tworząc sytuację niekorzystną dla strony. Przyjęcie jednak zbyt liberalnego rozwiązania dopuszczającego wygaśnięcie umowy na wskutek zmiany okoliczności mogłoby spowodować nadużywanie tej przesłanki w każdej sytuacji kiedy strona uznałaby umowę za niekorzystną dla siebie. Dlatego też konwencja wiedeńska chcąc pogodzić dwa rozbieżne stanowiska przyjęła, iż zasadnicza zmiana okoliczności, jaka nastąpiła w stosunku do tych, które istniały w czasie zawierania umowy i nie była przewidziana przez strony może stanowić podstawę jej wygaśnięcia jeżeli równocześnie spełnia dwa warunki:¹⁾ 1) istnienie tych okoliczności stanowiło istotną podsta-

wę zgody stron na związanie się umową oraz; 2) wskutek tej zmiany radykalnie przekształci się zakres obowiązków pozostałych jeszcze do wykonania. Konwencja wyklucza możliwość powołania się na zasadniczą zmianę okoliczności w odniesieniu do traktatu ustanawiającego granicę, lub jeżeli zmiana jest wynikiem naruszenia przez stronę, która się na nią powołuje, obowiązku wynikającego z umowy lub jakiegokolwiek innego obowiązku międzynarodowego (art. 62). Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sporze pomiędzy Wielką Brytanią a Islandią dotyczącym rybołówstwa w 1973 roku stwierdził, iż powyższa norma traktatowa może być pod wieloma względami traktowana jako kodyfikacja istniejącego prawa zwyczajowego. Podkreślił jednocześnie, iż jednym z podstawowych warunków zastosowania klauzuli *rebus sic stantibus* jest to, że zmiana okoliczności musi być zasadnicza. Ponadto musi ona spowodować przekształcenie zakresu obowiązków pozostałych jeszcze do wykonania tak bardzo, aby różniły się one zasadniczo od zobowiązań podjętych pierwotnie.

Także powstanie nowej normy *ius cogens* w okresie obowiązywania umowy międzynarodowej powoduje jej wygaśnięcie (art. 64).

W pewnych jednakże sytuacjach niektóre z wymienionych wyżej przesłanek (np. zgodna wola wszystkich stron, naruszenie postanowień umowy, niemożność wykonania umowy, zasadnicza zmiana okoliczności), gdy mają one charakter czasowy i przemijający mogą powodować jedynie zawieszenie działania umowy, które zwalnia strony, między którymi dokonano zawieszenia, z obowiązku wypełniania umowy w ich wzajemnych stosunkach w okresie zawieszenia. Natomiast nie wpływa na stosunki prawne ustanowione między stronami umową międzynarodową fakt zerwania stosunków dyplomatycznych lub konsularnych między nimi.

4. Zasady ogólne prawa

Ogólne zasady prawa uznane przez narody cywilizowane zostały wymienione obok umowy międzynarodowej i zwyczaju międzynarodowego jako podstawy wyrokowania Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Umieszczenie ogólnych zasad prawa w art. 38

Statutu MTS miało zapobiec sytuacji, w której wobec braku zarówno norm umownych wiążących strony sporu jak i norm zwyczajowych Trybunał nie mógłby orzec z powodu braku podstaw do rozstrzygnięcia. I rzeczywiście, Trybunał w swojej praktyce odwoływał się do „zasady dobrze znanej”, „zasady powszechnie przyjętej” czy „normy ogólnie stosowanej” powołując np. w sprawie wyroków odszkodowawczych Trybunału Administracyjnego NZ zasadę *res iudicata*.

Wiele kontrowersji budziło w doktrynie określenie jakie zasady mieszczą się pod sformułowaniem zawartym w art. 38 Statutu MTS. Przeważa pogląd, co potwierdza zresztą praktyka Trybunału, iż chodzi tu o zasady, które są właściwe nie tylko prawu międzynarodowemu, ale również które są wspólne dla wszystkich systemów prawnych i istnieją w prawie wewnętrznym poszczególnych państw. Można wymienić przykładowo zasady: *lex retro non agit*, *lex specialis derogat legi generali*, a więc zasady o podstawowym znaczeniu wywodzące się jeszcze z prawa rzymskiego.

5. Uchwały organów organizacji międzynarodowych

Stosunkowo często formułowane jest pytanie, czy uchwały organów organizacji międzynarodowych (chodzi wyłącznie o uchwały organizacji rządowych - tzn. zrzeszających wyłącznie państwa) są trzecim źródłem prawa międzynarodowego?

Udzielenie krótkiej i jednoznacznej odpowiedzi nie jest możliwe, tak ze względu na zróżnicowany przedmiot tych uchwał, jak i różnice co do procedury ich podejmowania.

W literaturze polskiej odnotowujemy dwie klasyfikacje uchwał organizacji międzynarodowych. Jedna z nich, przyjmując za kryterium podziału treść (przedmiot), wyróżnia trzy kategorie uchwał (Bierzanek, 58 i nast.). Pierwszą z nich stanowią uchwały zawierające powtórzenie dosłowne lub innymi słowami już obowiązujących norm prawa międzynarodowego. W szczególności częste są przypadki, gdy uchwała powtarza, w pewnej swej części, normy zawarte w Karcie ONZ. O uchwałach deklarujących już istniejące normy prawa międzynarodowego, można powiedzieć, stosując skrót myślowy, że

mają moc obowiązującą, lecz źródłem tej mocy nie jest sama uchwała, lecz umowa lub zwyczaj międzynarodowy. Wprowadzenie określonej normy do treści uchwały ma znaczenie moralne i polityczne, podkreśla jej aktualne znaczenie i wolę państw członkowskich przestrzegania tej normy.

II Inną grupę stanowią uchwały odnoszące się wyłącznie do spraw wewnętrznych danej organizacji, niezbędne dla jej normalnego funkcjonowania, jak regulaminy czy zagadnienia administracyjno-finansowe. W odniesieniu do takich uchwał powszechnie przyjmuje się, że mają one charakter prawnie wiążący dla członków danej organizacji. Podstawą ich obowiązywania jest umowa powołująca daną organizację (statut), a gdy umowa nie zawiera przepisów dotyczących tej kwestii - prawo zwyczajowe.

III Sprawa jest najbardziej złożona, gdy ocenie prawnej podlegają uchwały wykraczające poza treść obowiązujących już norm prawnych i nie dotyczące zagadnień wewnątrz-organizacyjnych. Wielu zwolenników ma pogląd, iż tego rodzaju uchwały są prawem niższego rzędu w zakresie mocy obowiązującej. Przyjmuje się, że istnieje różnica między prawami i obowiązkami opartymi na uchwałach organizacji międzynarodowych a prawami i obowiązkami wynikającymi wprost z umowy. W ten sposób uchwały organów organizacji międzynarodowych, jak zresztą i niektóre inne akty międzynarodowe (przykładowo porozumienia ustne, czy Akt Końcowy KBWE) są zaliczane do kategorii tzw. miękkiego prawa (soft law). Nie jest wprawdzie określenie powszechnie przyjmowane, lecz wydaje się, że dobrze oddaje istotę rzeczy w odniesieniu do omawianej kategorii uchwał.

Druga klasyfikacja, opierając się na kryterium charakteru prawnego, dzieli ogół uchwał na decyzje i zalecenia. (Gilas, 79 i nast.). Uchwały mające charakter decyzji tworzą normy prawne, w zasadzie jednak dotyczą wyłącznie spraw wewnętrznych danej organizacji, są to: regulaminy i przepisy proceduralne, przepisy budżetowe i finansowe, dotyczące personelu organizacji, administracyjne (siedziba, zarząd), regulujące tryb wykonywania poszczególnych funkcji organi-

zacji, powoływania nowych organów. Podstawę prawną dla wykonywania tego rodzaju norm stanowi bądź statut organizacji bądź norma zwyczajowa pozwalająca organizacjom międzynarodowym na stanowienie norm niezbędnych dla ich funkcjonowania.

Pozostałe uchwały mają jedynie charakter zaleceń, nie są więc źródłem prawa międzynarodowego. Uwaga ta, jak łatwo zauważyć, odnosi się do zdecydowanej większości uchwał podejmowanych przez organy organizacji międzynarodowych. Najogólniej można więc stwierdzić, że uchwały organizacji międzynarodowych nie są źródłem prawa międzynarodowego, wyjątek dotyczy uchwał mieszczących się w kategorii tzw. prawa wewnętrznego organizacji. Ponadto do wyjątków zaliczyć należy, zdaniem profesora Gilasa, uchwały organów takich organizacji jak międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (ICAO), Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) oraz Światowa Organizacja Meteorologiczna, poza tym pewnymi uprawnieniami prawotwórczymi dysponuje Unia Europejska. Charakterystyczne, że w organizacjach tych obowiązuje, z reguły, także odmienny tryb podejmowania uchwał.

Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych (pomijając uchwały, których przedmiotem jest tzw. prawo wewnętrzne) mogą być podejmowane w trojaki sposób (Góralczyk, 106): jednomyślnie, w systemie *contracting out* oraz większością głosów. Z pierwszym trybem głosowania możemy zetknąć się w Organizacji Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD). W systemie *contracting out* uchwały podejmowane są w zasadzie większością głosów, z tym, że państwa, które nie głosowały za uchwałą mogą wyłączyć jej stosowanie względem siebie składając odpowiednie oświadczenie, z reguły w określonym terminie. Tryb ten zazwyczaj ma zastosowanie w tworzeniu norm o charakterze technicznym, przykładowo w ICAO, WHO. System ostatni, oznaczający iż uchwały podjęte większością głosów są wiążące dla wszystkich członków organizacji spotykamy w zachodnioeuropejskich Wspólnotach Gospodarczych.

PODMIOTY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Literatura

Antonowicz L., Pojęcie państwa w prawie międzynarodowym, PWN, Warszawa 1974; de Arechaga J., *El Derecho Internacional Contemporaneo*, Madrid 1980 (wydanie w języku rosyjskim: *Современное международное право*, Progress, 1983); Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo naukowe PWN, wydanie II, Warszawa 1992; Czapliński W., Konwencja wiedeńska o sukcesji państw w odniesieniu do mienia państwowego, archiwów i długów państwowych, „Państwo i Prawo” 1987, Nr 9; Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, wydanie V, Warszawa 1995; Klafkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, wydanie V, PWN, Warszawa 1979; Starke J. G., *Introduction to International Law*, London 1984; Stępiak W., *Sukcesja państw dotycząca archiwaliów*, PWN, Warszawa 1989; Szafarz R., *Sukcesja w odniesieniu do traktatów we współczesnym prawie międzynarodowym*, Ossolineum, Warszawa 1982; Tyranowski J., *Sukcesja państw a traktaty w sprawie granic*, Poznań 1979; Wyrozumska A., *Teorie sukcesji państw w stosunku do traktatów a koncepcja sukcesji w Konwencji wiedeńskiej z 23 sierpnia 1978r.*, *Acta Universitatis Lodzensis, Filia Juridica* 1982, Nr 7.

Tematyka

1. Pojęcie podmiotu prawa międzynarodowego; 2. Instytucja uznania w prawie międzynarodowym; 3. Powstanie, upadek i sukcesja państw.

1. Pojęcie podmiotu prawa międzynarodowego

Prawo międzynarodowe reguluje stosunki między podmiotami tego działu prawa. Jest to stwierdzenie oczywiste i bezdyskusyjne. Jeśli jednak zadamy pierwsze, nasuwające się nieodparcie pytanie, a mianowicie, kto jest podmiotem prawa międzynarodowego, to możemy wywołać dość kontrowersyjną dyskusję.

Trudności z udzieleniem jednoznacznej i precyzyjnej odpowiedzi na powyższe pytanie, stanowią konsekwencję rozwoju prawa międzynarodowego w ostatnich kilkudziesięciu latach. O ile bowiem w tzw. klasycznym okresie rozwoju prawa międzynarodowego (XVII - XIX wieki) państwa były jedynymi podmiotami występującymi w płaszczyźnie stosunków międzynarodowych, to współcześnie lansowanie tego poglądu pozostawałoby w jaskrawej sprzeczności z rzeczywistością.

Zagadnienie podmiotowości prawnomiędzynarodowej jest kwestią kontrowersyjną głównie ze względu na trudności w uzgodnieniu kryteriów podmiotowości. O ile w okresie klasycznego prawa międzynarodowego decydującym było kryterium suwerenności, to współcześnie okazuje się ono niewystarczające ze względu na niekwestionowany udział w życiu społeczności międzynarodowej innych, niesuwerennych podmiotów. Zwróćmy uwagę iż prawo międzynarodowe rozwija się nadal bardzo dynamicznie i że nie można ostatecznie przesądzić jakie skutki rozwój ten wywrze w sferze podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Tylko jedno można stwierdzić z całą pewnością. Mianowicie państwa są nie tylko podmiotami prawa międzynarodowego, są one równocześnie twórcami prawa międzynarodowego. Stąd mogą uznać podmiotowość innych jednostek bądź wyposażyć inne jednostki w taką podmiotowość lub jej elementy.

Wracając do kryteriów, które przesądzają o podmiotowości, to wydaje się, iż musi nim być posiadanie praw i obowiązków (zdolność prawna) wynikających bezpośrednio z prawa międzynarodowego. Inaczej mówiąc, jeśli o jakiejś jednostce (osobie prawnej, osobie fizycznej) możemy powiedzieć, iż prawo międzynarodowe nadaje jej

określone uprawnienia i nakłada na nią określone obowiązki, to jest to równoznaczne z posiadaniem przez taką jednostkę podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Dalszą kwestią jest możliwość nabywania takich praw lub zaciągania zobowiązań przez własne działanie (zdolność do czynności prawnych). To drugie kryterium jest spełniane przez mniejszą liczbę jednostek. Nie oznacza to jednak, jak sądzę, że podmiot prawa międzynarodowego musi wykazywać spełnianie obu kryteriów jednocześnie, tak jak to ma miejsce w przypadku państw. Bowiem należy uwzględnić, co stwierdził Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej z 11 IV 1949r., że podmioty prawa w jednym systemie prawnym niekoniecznie muszą posiadać tę samą istotę i ten sam zakres praw, bowiem ich istota i zakres praw zależą od potrzeb danej społeczności.

1.1. Państwa jako podmioty prawa międzynarodowego

Jeszcze kilkadziesiąt lat wstecz, jak już wspominaliśmy poprzednio, państwa były jedynymi podmiotami prawa międzynarodowego. Stąd też ustalenie, iż dana jednostka geopolityczna jest państwem, było jednoznaczne z zakwalifikowaniem jej do kategorii podmiotów prawa międzynarodowego. Zastosowanie tej zasady, teoretycznie proste, może jednak w praktyce nastroczać pewne trudności. Dość trudne okaże się bowiem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy Wolne Miasto Gdańsk było państwem, czy państwem były Niemcy po 1945 r. i czy państwem jest Watykan?

Zastanówmy się więc czy istnieją jakieś kryteria państwowości, a jeśli tak, to gdzie je znajdujemy? Można przyjąć, iż kryteria te określa praktyka międzynarodowa. Zazwyczaj przyjmuje się także, że zostały one zawarte w konwencji przyjętej przez Organizację Państw Amerykańskich w 1933 r., są to: stała ludność; określone terytorium; rząd oraz zdolność do wchodzenia w stosunki z innymi państwami.

Dwa pierwsze elementy nie nastroczają istotnych trudności interpretacyjnych, chociaż niekiedy kwestionowano ich spełnienie w przy-

padku tzw. państw karłowatych, np. Monaco (1,5 km²), czy Nauru (6 tys. mieszkańców).

Większe komplikacje mogą się wiązać z oceną trzeciego elementu. Zakłada się, że rząd (stosowanie innego nazewnictwa nie ma tu żadnego znaczenia) winien sprawować efektywną władzę w stosunku do całej ludności, jak i w stosunku do całego terytorium (tzw. zwierzchnictwo terytorialne). Sytuacja komplikuje się, gdy na terytorium jednego państwa funkcjonują dwa ośrodki sprawujące władzę, tj. rząd powołany zgodnie z konstytucją oraz konkurencyjny ośrodek władzy, sprawujący zwierzchnictwo nad określoną częścią terytorium państwa, pozostający w opozycji do rządu legalnego, przy czym zarówno pierwszy, jak i drugi pretendują do roli jedyne go reprezentanta danego państwa. Od uznania nowego rządu zależeć będzie jego rzeczywista rola w stosunkach międzynarodowych. Zagadnienie to łączy się ściśle z ostatnim kryterium państwowości, jakim jest zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami. Czynniki ten, pomijany czasem przez niektórych teoretyków lub traktowany jako mniej istotny, spełnia jednak nie mniej ważną rolę niż pozostałe kryteria, czego ewidentnym przykładem jest przypadek Czeczenii. W 1991 r. władze Czeczenii opublikowały deklarację niepodległości, dotychczas jednak żadne państwo nie uznało tego nowego państwa. W związku z czym nie może ona rozwijać normalnych stosunków międzynarodowych i realizować uprawnień przysługujących innym podmiotom prawa międzynarodowego.

Wracając do postawionych na wstępie pytań możemy stwierdzić, że Wolne Miasto Gdańsk nie było państwem w rozumieniu prawa międzynarodowego (szerzej Góralczyk, 139), natomiast Watykan uznawany jest za państwo (Antonowicz, 157).

1.2. Organizacje międzynarodowe

Zagadnienie podmiotowości organizacji międzynarodowych wywoływało do niedawna dość kontrowersyjne dyskusje, aktualnie prawnomiędzynarodowa podmiotowość organizacji międzynarodowych rządowych (a więc takich, których członkami są wyłącznie

państwa) jest powszechnie uznawana w nauce prawa międzynarodowego. Przy czym przyjmuje się, że charakter i zakres tej podmiotowości jest zasadniczo różny od podmiotowości państw. Tak więc, o ile podmiotowość państw ma charakter pierwotny (stanowi atrybut każdego suwerennego państwa od chwili jego powstania), to podmiotowość organizacji międzynarodowych ma charakter pochodny, wtórny, tzn. jej zakres zależy zawsze od woli państw tworzących daną organizację. Generalnie zakres tej podmiotowości jest węższy niż w przypadku państw i ma charakter funkcjonalny, a więc zależy od zakresu zadań, do realizacji których została powołana organizacja.

Podstawę prawną takiej podmiotowości stanowi bądź umowa międzynarodowa powołująca do życia daną organizację, bądź odpowiednie porozumienie zawarte później. Formalnie rzecz biorąc o prawnomiędzynarodowej podmiotowości takiej organizacji można mówić jedynie w odniesieniu do państw będących jej członkami. W praktyce jednak organizacje międzynarodowe rządowe są uznawane za podmioty prawa międzynarodowego przez całą społeczność państw, co między innymi przejawia się w fakcie zawierania umów międzynarodowych z państwami nie będącymi ich członkami, przykładowo układ o stowarzyszeniu Polski z Wspólnotami Europejskimi z 1992 roku.

Oprócz zawierania umów międzynarodowych organizacje rządowe występują często z roszczeniami międzynarodowymi, ponoszą odpowiedzialność międzynarodową oraz, stosunkowo rzadziej, korzystają z prawa legacji (stałe przedstawicielstwa państw przy organizacjach międzynarodowych).

W sumie, posiadając zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych niezbędną do realizacji zadań statutowych organizacje międzynarodowe wchodzą w określone stosunki z państwami i innymi organizacjami międzynarodowymi, stosunki regulowane przez prawo międzynarodowe. Na tej podstawie należy stwierdzić, że są one podmiotami prawa międzynarodowego.

1.3. Inne podmioty prawa międzynarodowego

Co się tyczy podmiotowości innych (poza państwami i organizacjami międzynarodowymi) jednostek, to w nauce prawa międzynarodowego wymienia się najczęściej: naród walczący o utworzenie własnego państwa; powstańców uznanych za stronę walczącą oraz osoby fizyczne.

Zasada samostanowienia narodów (zob. m.in. art. 1 Karty ONZ) uznawana jest za normę powszechnego prawa międzynarodowego bezwzględnie obowiązującą (*ius cogens*).

Upraszczając nieco można powiedzieć, że we współczesnym prawie międzynarodowym narody, w szczególności narody kolonialne, mają prawo do utworzenia własnej organizacji państwowej, a inne państwa są zobowiązane do nieprzeciwstawiania się realizacji tego uprawnienia. W ten sposób naród jest stroną określonego stosunku prawnego, a więc podmiotem prawa międzynarodowego.

Nieodzownym warunkiem realizacji tego prawa jest zaakceptowanie przez społeczność międzynarodową danej grupy etnicznej jako narodu, który dopiero wówczas jest w stanie domagać się realizacji prawa do samostanowienia. Stąd bierze swój początek praktyka uznawania frontów narodowyzwoleniczych przez ONZ oraz poszczególne państwa.

Jednak w praktyce, jak i w opiniach doktryny, istnieje zasadnicza różnica co do realizacji zasady samostanowienia w zależności od tego, czy ma ona mieć zastosowanie do już istniejących państw wielonarodowych, czy też ma być zastosowana do terytoriów kolonialnych. Tu można odnotować skrajny pogląd, zgodnie z którym zasada samostanowienia jest prawem narodów zamieszkujących wyłącznie obszary kolonialne. W opinii zwolenników tego poglądu inne ujęcie zasady samostanowienia koliduje z zasadą suwerenności państw oraz z zasadą integralności terytorialnej. Innymi słowy nie istnieje prawo do secesji jako środek realizacji zasady samostanowienia narodów.

Warto odnotować, że w listopadzie 1994 roku Rada Europy przyjęła konwencję praw mniejszości narodowych, która gwarantuje

im między innymi prawo do języka, religii i kultury, lecz pomija milczeniem prawo do niepodległości.

W określonych sytuacjach (wojny narodowowyzwoleńcze lub secesja części terytorium) powstanie nowego państwa poprzedzone była walką zbrojną prowadzoną z armią mocarstwa kolonialnego lub z armią państwa, w którego granicach znajduje się terytorium dążące do samodzielności. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego można wskazać na kilka etapów dochodzenia do niezawisłości, oddzielonych od siebie faktami prawnymi. Takimi faktami są, między innymi, uznanie za powstańców oraz uznanie za stronę walczącą (szerzej na ten temat w następnym punkcie). O ile z uznaniem za powstańców nauka prawa międzynarodowego, w zasadzie, nie jest skłonna wiązać skutków prawnych w zakresie podmiotowości prawnomiędzynarodowej, o tyle uznanie za stronę walczącą powoduje, zgodnie z dość powszechnie przyjmowanym poglądem, uzyskanie przez powstańców atrybutów podmiotu prawa międzynarodowego i stanowi etap poprzedzający uznanie nowego państwa.

Podmiotowość prawnomiędzynarodowa osób fizycznych jest zagadnieniem kontrowersyjnym, przy czym charakterystyczna jest pewna ewolucja poglądów na ten temat. W doktrynie dualistycznej negowano możliwość posiadania przez jednostkę podmiotowości w prawie międzynarodowym. W świetle tej teorii prawo międzynarodowe nie może rozciągać się na osobę fizyczną, o ile nie przekształci się uprzednio w prawo krajowe. Jeden z twórców tej doktryny porównywał prawo międzynarodowe z głównodowodzącym na polu walki, który może wydawać rozkazy swym generałom, lecz nie prostym żołnierzom (Arechaga, 256).

W związku z takim stanowiskiem odmawiano jednostkom prawa stawania przed organami międzynarodowymi. W czasie, gdy dyskutowano projekt statutu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej proponowano, choćby częściowo, przyznać osobom fizycznym prawo stawania przed tym organem sądowym. Propozycja ta została odrzucona, o czym zadecydowały nie tyle względy teoretyczne co praktyczne. Państwa nie były zainteresowane w tym, aby wy-

stępować w charakterze pozwanych w związku z pozwem własnych lub obcych obywateli przed jakimkolwiek międzynarodowym organem sądowym. Ale już w kilka lat później zaczęto zawierać umowy międzynarodowe chroniące mniejszości narodowościowe, tworzące bezpośrednio prawa i obowiązki dla osób fizycznych oraz uprawniające je do występowania ze skargami do wskazanych organów międzynarodowych.

Współcześnie można podawać przykłady norm międzynarodowych wyposażających osoby fizyczne nie tylko w określone prawa, lecz także i obowiązki oraz nakładające na nie odpowiedzialność, przykładowo piractwo uregulowane w konwencji o prawie morza z 1982 r. lub zbrodnie określone w konwencjach genewskich z 1949 r. o ochronie ofiar wojny.

Sprawą, która w opinii większości przedstawicieli nauki negatywnie przesądza kwestię podmiotowości osób fizycznych jest brak zdolności do czynności prawnomiędzynarodowych. Współcześnie jedynym przykładem takiej zdolności jest występowanie z petycjami do określonych organów międzynarodowych, co przewiduje, między innymi, europejska konwencja praw człowieka z 1950 r. oraz protokół fakultatywny do międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 1966 r.

Istnienie fakultatywnego i bardzo ograniczonego w swym zakresie prawa petycji, jako jedynej współcześnie formy występowania osoby fizycznej w stosunkach międzynarodowych nie uzasadnia jeszcze tezy o jej podmiotowości. Stąd też konkluduje się (Bierzanek, Symonides, 130-131), że sytuacja prawna osób fizycznych jest regulowana przez prawo wewnętrzne, a sprawy dotyczące ludności ciągle jeszcze, poza wypadkami masowego i ciężkiego naruszania praw człowieka, należą do kompetencji wewnętrznej państw. Uzyskanie podmiotowości międzynarodowej przez osoby fizyczne oznaczałoby w praktyce zasadniczą zmianę istniejącego prawa międzynarodowego, prowadziłoby także do zmiany stosunku subordynacji, w jakim obecnie jednostka pozostaje wobec swojego państwa, na stosunek

równości i partnerstwa. Mimo znacznego rozwoju praw człowieka, tego rodzaju perspektywa wydaje się jeszcze dość odległa.

Z drugiej strony powstanie, w ostatnich kilkudziesięciu latach, obszernego zespołu norm określanych jako prawa człowieka oraz rozwój odpowiedzialności karnej jednostek w oparciu o normy prawa międzynarodowego i realizowanej także przed sądami międzynarodowymi wskazują wyraźnie na tendencję rozwojową, która - jak sądzę - nakazuje wyjść w pewnym stopniu poza tradycyjny punkt widzenia. Jednak nawet jeśli przyjmiemy tezę o ograniczonej podmiotowości osób fizycznych, to musimy zdawać sobie sprawę z tego, że ma ona jakościowo zupełnie inny charakter i zakres niż podmiotowość państw oraz organizacji międzynarodowych. W szczególności osoby fizyczne, w odróżnieniu od państw i organizacji międzynarodowych nigdy nie są twórcami prawa międzynarodowego.

2. Instytucja uznania w prawie międzynarodowym

Instytucja uznania ma dość szerokie zastosowanie w stosunkach międzynarodowych, najczęściej mamy do czynienia z uznaniem państwa, rządu, uznaniem za powstańców bądź za stronę walczącą.

Powstanie nowego państwa łączy się jednocześnie w sposób nierozrwalny z powstaniem nowego podmiotu prawa międzynarodowego. Jednakże realizacja wszystkich uprawnień przysługujących tym podmiotom (przykładowo zawieranie umów międzynarodowych, wykonywanie prawa legacji) wiąże się ściśle z międzynarodowym uznaniem nowego państwa. Nie można bowiem rozwijać współpracy z państwem, którego nie uznaje się. Przez akt uznania międzynarodowego inne państwa dają wyraz swojej woli przyjęcia w stosunku do państwa uznawanego wszystkich zobowiązań, które mają wobec siebie podmioty prawa międzynarodowego. Skoro, jak podkreślaliśmy wcześniej, suwerenne państwa nie mają zobowiązań innych, oprócz tych, które z własnej woli przyjęły na siebie, więc nie istnieje prawny obowiązek uznania innego państwa. Tak więc, co potwierdza praktyka państw, uznanie jest bardziej kwestią polityki aniżeli prawa. A polityka państwa jest przede wszystkim uwarunkowana koniecznością

ochrony swych własnych interesów. Interesy te zazwyczaj dają się łatwo określić, skonkretyzować, jako dotyczące handlu, obronności, strategii militarnej, przykładowo bazy wojskowe itp. Można zauważyć, że utrzymuje się nieracjonalna tendencja do kamuflowania tych interesów politycznych formułami prawnymi (Starke, 125).

Akt uznania oznacza, między innymi brak przeszkód do utrzymywania stosunków dyplomatycznych. Aczkolwiek uznanie i nawiązanie stosunków dyplomatycznych mogą być odległe w czasie. W każdym razie utrzymywanie stosunków dyplomatycznych może mieć miejsce jedynie między państwami uznającymi się.

Podmiotem uznającym może być każdy podmiot prawa międzynarodowego, a więc państwa i niektóre organizacje międzynarodowe.

Przedmiot uznania stanowią jednostki geopolityczne powstałe w okolicznościach, które zgodnie z praktyką międzynarodową powodują powstanie państwa, a mianowicie: zjednoczenie dwóch lub więcej państw; całkowity rozpad państwa; secesja części terytorium państwa; uzyskanie niepodległości przez terytorium zależne.

Konwencja o prawach i obowiązkach państw amerykańskich z 1933 r. stwierdza, że istnienie polityczne państwa nie zależy od uznania go przez inne państwa. Uznanie oznacza jedynie akceptację jego osobowości prawnej ze wszystkimi prawami i obowiązkami jakie prawo międzynarodowe z tym pojęciem łączy.

Instytut Prawa Międzynarodowego w 1936 r., określił, że uznanie nowego państwa jest dobrowolnym aktem przez który jedno lub kilka państw stwierdza istnienie na określonym terytorium społeczności zorganizowanej w sensie politycznym, niezależnej od jakiegokolwiek innego państwa i zdolnej do przestrzegania prawa międzynarodowego.

Uznanie ma najczęściej formę wyraźną, lecz możliwe są także przypadki tzw. milczącego (domniemanego) uznania. To ostatnie ma miejsce, gdy okoliczności jednoznacznie wskazują na zamiar ustanowienia formalnych stosunków z nowym państwem. W praktyce oko-

licznościami takimi są: 1) podpisanie umowy dwustronnej, przy czym nie może to być porozumienie tymczasowe; 2) nawiązanie stosunków dyplomatycznych; 3) wystawienie *exequatur* konsulowi nieuznawanego państwa.

Najczęściej uznanie ma charakter indywidualny, niekiedy może to być uznanie zbiorowe, przykładowo przyjęcie do ONZ. Uznanie zbiorowe może także przyjąć formę wspólnej deklaracji grupy państw umożliwiającej uznawanemu państwu stanie się stroną umowy wielostronnej o charakterze politycznym, takiej jak traktat pokoju. Przykład zbiorowego uznania znajdujemy w treści Aktu Końcowego KBWE z 1975 r., w którym państwa NATO uznały NRD, a państwa Układu Warszawskiego uznały RFN.

Wyrażenie uznania przedwczesne jest stosowane w sytuacjach gdy dokonano aktu uznania państwa mimo istnienia poważnych wątpliwości co do stabilności i trwałości nowej organizacji terytorialnej. Jako przykład wymienia się przypadek USA, które, w 1903 r., w ciągu trzech dni od separatystycznej rewolty Panamy uznały ją za państwo. Przedwczesne uznanie deklarowano także przy okazji nieudanych prób secesji Katangi i Biafry. Przykłady zupełnego braku uznania to Traskei (powstało w 1976 r., uznane tylko przez RPA) oraz Czeczenia (deklaracja niepodległości w 1991 r.), której jak dotychczas nie uznało żadne państwo.

Uznanie rządu. Zmiany rządu nie powodują upadku państwa i należą do sfery jego spraw wewnętrznych. Kwestia uznania rządu wchodzi w rachubę w przypadku, gdy zmiana rządu nastąpiła w sposób gwałtowny nie przewidziany w konstytucji tego państwa. W takiej sytuacji uznanie rządu jest aktem stwierdzającym, że rząd, który doszedł do władzy poza drogą przewidzianą w konstytucji jest jedynym reprezentantem państwa w stosunkach międzynarodowych.

O ile przy uznaniu państwa kryteriami dla podjęcia takiej decyzji powinny być niezawisłość państwa oraz jego chęć przestrzegania prawa międzynarodowego, to w przypadku uznania rządu zasadnicze kryterium stanowi efektywność sprawowania władzy na znacznej części lub większości terytorium.

Uznanie rządu może być wyraźne lub milczące, a jego skutki są identyczne ze skutkami uznania państwa.

Uznanie za naród miało miejsce podczas I wojny światowej, gdy państwa Ententy uznały za naród Czechów, Słowaków i Polaków walczących przeciw monarchii Austro-Węgierskiej i Cesarstwu Niemieckiemu. Uznanie to zawierało prawo do walki po stronie państw uznających, korzystanie z pewnych atrybutów państwa, przykładowo armia i flaga, lecz nie oznaczało bezpośrednio uznania prawa do samostanowienia. Praktyka tego rodzaju miała miejsce także podczas II wojny światowej. Współczesnym przykładem jest uznanie za naród Palestyńczyków, co w konsekwencji pozwoliło Organizacji Wyzwolenia Palestyny realizować uprawnienia wynikające z zasady samostanowienia.

Uznanie za stronę wojującą ma miejsce w trakcie wojny domowej i następuje zwykle wówczas, gdy oddziały powstańcze posiadają centralne władze, sprawują kontrolę nad znaczną częścią terytorium oraz przestrzegają praw i zwyczajów wojennych. Uznanie takie stwarza sytuację, w której istnieją w jednym państwie dwa ośrodki władzy, tj. dotychczasowy rząd konstytucyjny oraz już uznany rząd rewolucyjny.

Uznanie powoduje określone skutki prawne, głównie w zakresie prawa humanitarnego, mianowicie zobowiązuje podmiot uznający (legalny rząd) do przestrzegania wobec władz powstańczych i ich sił zbrojnych pełnego zakresu praw i zwyczajów wojennych. Obowiązek taki spoczywa również na uznanych władzach powstańczych. Uznanie za stronę walczącą może przyjmować różne formy: deklaracja o uznaniu; deklaracja o stosowaniu pełni praw i zwyczajów wojennych albo zawarcie rozejmu.

Uznanie za stronę walczącą rodzi także skutki wobec państw trzecich, spoczywa na nich obowiązek neutralności.

Uznanie za powstańców może także mieć miejsce jedynie w czasie wojny domowej. Uznanie to następuje zazwyczaj w sytuacji, gdy powstańcy prowadzą walkę w mniejszej skali i nie posiadają organów centralnych kierujących ich działaniami. Skutki prawne uznania

ograniczają się wyłącznie do obowiązku prowadzenia działań wojennych zgodnie z podstawowymi zasadami międzynarodowego prawa humanitarnego.

3. Powstanie, upadek i sukcesja państw

Powstanie i upadek państw jest zagadnieniem wywołującym wiele konsekwencji w prawie międzynarodowym. Z utratą bowiem podmiotowości wiąże się problem przejęcia praw i zobowiązań, z powstaniem nowego państwa związane jest chociażby uznanie. Lecz nie tylko sam fakt powstania czy upadku państwa ma istotne znaczenie, również określenie momentu tego zdarzenia jest zasadniczą kwestią, rodzącą jednak czasami pewne wątpliwości. Wydarzenia ostatnich lat, chociażby w samej Europie pokazują, że nie jest to zagadnienie tylko teoretyczne. Powstają bowiem w praktyce wątpliwości czy rzeczywiście przestał istnieć podmiot prawa międzynarodowego, a na jego miejsce powstał nowy, czy też możemy mówić o kontynuacji?

Możemy wyróżnić kilka sposobów powstania państwa. Często powstanie państwa związane jest z upadkiem innego państwa. Z sytuacją taką mamy do czynienia przy rozpadzie państwa, które polega na tym, że przestaje istnieć dotychczasowy podmiot prawa międzynarodowego, a na jego miejsce powstaje dwa lub więcej nowych podmiotów - państw. Typowym przykładem rozpadu państwa był podział Czechosłowacji, która z dniem 31 grudnia 1993 roku przestała istnieć, powstały natomiast nowe podmioty: Republika Czeska oraz Republika Słowacka. Sytuacja odwrotna do opisanej - połączenie państw - ma miejsce wówczas, gdy dwa lub więcej państw przestaje istnieć jako podmioty występujące w dotychczasowej formie, a na ich miejsce powstaje nowe państwo. W 1964 roku przez połączenie Tanganiki z Ludową Republiką Zanzibaru i Pemby doszło do utworzenia Tanzanii. Od połączenia państw należy odróżnić inkorporację, która polega na przyłączeniu do jednego państwa drugiego, które w wyniku tego aktu przestaje istnieć na arenie prawnomiędzynarodowej. Inkorporacją było zatem przyłączenie do RFN Niemieckiej Republiki Demokratycznej w 1990 roku, która utraciła swoją dotychczasową podmiotowość, przestała być państwem. Innym sposobem

powstania państwa, który nie jest jednak związany z upadkiem innego państwa jest secesja jednej lub więcej części terytorium państwa, które w pomniejszonych granicach zachowuje swoje istnienie jako ten sam podmiot, natomiast nowe państwo lub państwa powstają na oderwanym obszarze. L. Antonowicz jest zdania, iż w procesie rozpadu ZSRR nastąpiła seria aktów secesji (m.in. Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Kazachstanu i innych), Rosja natomiast jest kontynuatorem Związku Radzieckiego. (Antonowicz, s. 20-29). W przeszłości secesja często towarzyszyła procesom dekolonizacyjnym, w wyniku których terytoria zależne uzyskiwały niepodległość.

Ze zmianą podmiotu sprawującego suwerenną władzę nad określonym terytorium związana jest instytucja sukcesji państw w prawie międzynarodowym. Nie wypracowano jednak w doktrynie powszechnie przyjętej definicji sukcesji. Istniejące regulacje prawnomiędzynarodowe określają sukcesję jako zastąpienie jednego państwa przez inne państwo w zakresie odpowiedzialności za międzynarodowe stosunki terytorium. Cechą zatem sukcesji jest wygaśnięcie w odniesieniu do określonego terytorium praw i obowiązków państwa poprzednika i powstanie praw i obowiązków państwa sukcesora. Warunkiem sukcesji państw jest uczestniczenie w niej więcej niż jednego państwa. Nie możemy więc mówić o sukcesji państw w granicach jednego tylko podmiotu prawa międzynarodowego.

Zagadnienie sukcesji zostało skodyfikowane w ramach prac Komisji Prawa Międzynarodowego. Komisja zajmowała się trzema zagadnieniami: 1) sukcesją państw w odniesieniu do traktatów; 2) do zobowiązań pozatraktatowych oraz; 3) kwestią członkostwa w organizacjach międzynarodowych. 22 sierpnia 1978 roku został przyjęty tekst Konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do umów międzynarodowych, 7 kwietnia 1983 roku - tekst Konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do mienia państwowego, archiwów i długów państwowych. Trzeci przedmiot sukcesji - członkostwo w organizacjach międzynarodowych - nie został dotychczas skodyfikowany.

Ogólne zasady zawarte w postanowieniach obu Konwencji są odpowiednie. Określają one zakres stosowania Konwencji wyłącznie do sukcesji państw, dokonanej zgodnie z prawem międzynarodowym, a w szczególności z zasadami prawa międzynarodowego wyrażonymi w Karcie Narodów Zjednoczonych. Konwencje mają zastosowanie tylko w odniesieniu do sukcesji państw, jaka nastąpiła po wejściu w życie Konwencji. Od zasady *lex retro non agit* dopuszczono dwa wyjątki. Jeden przewiduje stosowanie postanowień Konwencji w odniesieniu do własnej sukcesji, jaka nastąpiła przed wejściem w życie Konwencji, drugi - dotyczy możliwości prowizorycznego stosowania postanowień Konwencji. Uzależnione jest to jednak od złożenia i przyjęcia oświadczeń przez zainteresowane państwa.

Konwencja o sukcesji państw w odniesieniu do umów międzynarodowych przyjmuje odmienne zasady sukcesji w zależności od sposobu zmiany suwerenności nad określonym terytorium. Wyodrębnia zatem: 1) sukcesję w odniesieniu do części terytorium; 2) do nowo powstałych niepodległych państw oraz; 3) sukcesję w przypadku zjednoczenia i podziału państw.

Przy cesji części terytorium umowy państwa poprzednika przestają obowiązywać i w odniesieniu do tego obszaru stają się obowiązujące umowy państwa sukcesora. Ta tzw. zasada przesuwalności granic nie ma zastosowania jeżeli z umowy wynika lub w inny sposób zostało ustalone, że zastosowanie umowy do tego terytorium byłoby sprzeczne z przedmiotem i celem umowy lub zmieniłoby zasadniczo warunki jej działania (art. 15).

Drugi typ sukcesji dotyczy nowych państw powstałych z dawnych terytoriów zależnych. Konwencja przyjmuje zasadę, iż państwa te nie są zobowiązane utrzymać w mocy lub stać się stroną jakiegokolwiek umowy obowiązującej na jego terytorium (art. 16). Przyjęta teoria *tabula rasa* ma charakter zasady fakultatywnej, gdyż nowo powstałe niepodległe państwo może zdecydować o sukcesji jakiegokolwiek umowy wielostronnej obowiązującej państwo poprzednika w odniesieniu do terytorium, którego sukcesja dotyczy (art. 17) lub umowy wielostronnej, która nie weszła jeszcze w życie (art. 18), o

ile nie wynika z umowy lub nie ustalono w inny sposób, że stosowanie takiej umowy w odniesieniu do państwa sukcesora byłoby niezgodne z przedmiotem i celem umowy lub zmieniłoby zasadniczo warunki jej działania. Umowy zaś dwustronne, które w momencie sukcesji obowiązywały na terytorium, którego sukcesja dotyczy uważane będą za obowiązujące gdy nowo powstałe niepodległe państwo i drugie państwo strona tak wyraźnie uzgodniły lub z ich postępowania można wnioskować, że tak uzgodniły (art. 24).

Trzeci typ sukcesji odnosi się do zjednoczenia i podziału państw, który może przybrać formę rozpadu państwa bądź secesji. Przyjęto w takich wypadkach jako ogólną zasadę, iż umowy wiążące poprzednika nadal obowiązują w odniesieniu do państwa sukcesora, chyba że z umowy wynika lub zostało ustalone inaczej że stosowanie umowy w odniesieniu do państwa sukcesora byłoby niezgodne z przedmiotem i celem umowy lub zmieniłoby zasadniczo warunki jej działania. Spod ogólnej reguły wyłączono umowy dotyczące tylko części terytorium państwa poprzednika. Przy zjednoczeniu państwo sukcesor jest nadal nimi związany ale jedynie w odniesieniu do tej części terytorium której dotyczą. Natomiast przy podziale związane nimi jest tylko to państwo sukcesor, którego terytorium dotyczą. (art. 31-55).

Konwencja wiedeńska o sukcesji państw w odniesieniu do umów międzynarodowych przyjmuje, iż sukcesja państw jako taka nie narusza granic ustalonych przez umowę, lub zobowiązań i praw ustalonych przez umowę a dotyczących statusu prawnego granicy (art. 11).

Druga z umów międzynarodowych reguluje kwestie sukcesji państw w odniesieniu do mienia państwowego, archiwów i długów.

Konwencja nie definiuje pojęcia mienia państwowego odwołując się do prawa wewnętrznego państwa poprzednika. Zmiana własności państwowej polega na tym, że w dniu przekazania suwerenności wygasają prawa poprzednika i w to miejsce powstają identyczne co do zakresu prawa sukcesora. Zmiana ta następuje bez odszkodowania. W przypadku cesji, wobec braku umowy sukcesyjnej, przyjęto zasa-

dę nabywania przez sukcesora całego mienia nieruchomego znajdującego się na terytorium objętym sukcesją oraz tej części ruchomości, która związana była z działalnością poprzednika na tym terytorium (art. 14). Nowo powstałe państwa niepodległe przejmują mienie ruchome i nieruchome znajdujące się na terytorium tych państw oraz są upoważnione do przejęcia ruchomości znajdujących się poza jego terytorium a do powstania których przyczynił się poprzednik (art. 15). Przy zjednoczeniu państw własność państwowa przechodzi na sukcesora. W przypadku zaś podziału państw mienie nieruchome przechodzi na tego sukcesora, we władaniu którego znajduje się określone terytorium. Podobną zasadę przyjęto do własności ruchomej związanej z określonym terytorium, natomiast inna własność państwa poprzednika zostanie nabyta przez sukcesorów w sprawiedliwej części (art. 17-18).

Konwencja określa archiwa jako wszelkie dokumenty związane z działalnością poprzednika, stanowiące jego własność zgodnie z przepisami prawa krajowego i przechowywane jako archiwa. Przy sukcesji archiwów przyjęto podobne zasady jak przy sukcesji mienia ruchomego. W przypadku cesji wobec braku umowy (której daje się priorytet) sukcesor nabywa archiwa dotyczące wyłącznie lub przede wszystkim cedowanego terytorium oraz może nabyć tą część dokumentów, która jest mu niezbędna do sprawowania zarządu. Podobnie w przypadku rozpadu państw (art. 30-31). Przy zjednoczeniu państw sukcesor przejmuje całość archiwów należących do poprzedników. Do nowo powstałych niepodległych państw stosuje się zasady jak przy cesji wobec braku umowy dodając jednocześnie prawo nabycia części archiwów dotyczących byłej kolonii, stanowiących część składową archiwów byłej metropolii (art. 28).

Długi państwowe zostały określone w Konwencji jako zobowiązania finansowe zgodne z prawem międzynarodowym w stosunku do innego państwa, organizacji międzynarodowej oraz innego podmiotu prawa międzynarodowego (art. 33). W przypadku cesji wobec braku umowy (której jak powyżej daje się prymat) na sukcesora przejdzie sprawiedliwa część długu poprzednika (art. 37). Nowo powstałe niepodległe państwa nie są zobowiązane do zapłaty jakichkolwiek dłu-

gów poprzednika, chyba że w umowie zainteresowane państwa określiły inaczej (art. 38). Przy zjednoczeniu sukcesor przejmuje pełne zobowiązania finansowe poprzedników (art. 39), natomiast przy rozpadzie, podobnie jak przy cesji daje się prymat umowie, a gdy jej nie ma - dług jest podzielony proporcjonalnie na sprawiedliwe części.

Majątek
 * cesja - całe mienie nieruchome i ruchome znajdujące się na terytorium n.r. oraz z pozna do klauzury
 * Nowopowstale - z terytorium n.r. oraz z pozna do klauzury
 * Zjednoczenie - mienie na sukcesora
 * Rozpad - mienie na sukcesora
Archiwa
 Cesja - archiwa dotyczące terytorium
 Rozpad - całość archiwów poprzednika
 Zjednoczenie - całość archiwów poprzednika
 Nowopowstale

Długi państwowe

* cesja - sprawiedliwa część długu
 * Nowopowstale - nie są zobowiązane
 * Zjednoczenie - pełne zobowiązanie poprzednika
 * Rozpad - dług obciążający państwa

PRAWO DYPLMATYCZNE I KONSULARNE

Literatura

Grabowska G., Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi, Uniwersytet Śląski, Katowice 1980; Joniec T., Polska służba konsularna 1918-1995, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996; Sawicki S., Przywileje i immunitety konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1989; Sawicki S., Funkcje konsula, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1992; Sutor J., Prawo dyplomatyczne i konsularne, Wydawnictwa Prawnicze PWN, wydanie V, Warszawa 1996.

Tematyka

1. Źródła prawa dyplomatycznego i konsularnego; 2. Funkcje dyplomatyczne i konsularne; 3. Organy wykonujące funkcje dyplomatyczne i konsularne; 4. Przywileje i immunitety dyplomatyczne oraz konsularne.

1. Źródła prawa dyplomatycznego i konsularnego

Prawo dyplomatyczne i konsularne to ogół norm prawnych określających zasady reprezentacji państw w stosunkach międzynarodowych, czyli status, sposób organizacji i działania organów państwowych powołanych do takiej reprezentacji (por. Sutor, s. 29, 276). Występujące współcześnie zbliżenie statusu służby dyplomatycznej i służby konsularnej (w Polsce nazywanej już oficjalnie służbą dyplomatyczno-konsularną) sprawia, że celowe jest łączne omawianie tych zagadnień.

Podstawowym źródłem prawa dyplomatycznego i konsularnego jest zwyczaj międzynarodowy. Wynika to w dużym stopniu z faktu, że mamy tu do czynienia z jedną z najstarszych dziedzin prawa międzynarodowego, bowiem odkąd istnieją państwa - odtąd niezbędne jest określenie form ich wzajemnych stosunków. Ponadto ewolucyjny charakter zmian w prawie dyplomatycznym i konsularnym sprawia, że normy zwyczajowe - elastyczne i niezbyt szczegółowe - są poręcznym instrumentem regulacji. W związku z tym większość wielostronnych umów międzynarodowych odnoszących się do tych kwestii przede wszystkim kodyfikuje istniejące prawo zwyczajowe. Taki charakter posiadają współcześnie podstawowe umowy wielostronne z tego zakresu, mianowicie konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r. i konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. Zostało to wyraźnie potwierdzone we wstępie do każdej z nich. Na ten temat wypowiadał się również Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, gdy w 1980 r. rozstrzygał spór między Stanami Zjednoczonymi i Iranem w sprawie dotyczącej dyplomatycznego i konsularnego personelu Stanów Zjednoczonych w Teheranie. Trybunał podkreślał wówczas, że zobowiązania irańskiego rządu określone w konwencji z 1961 r. wynikały nie tyle z tej umowy, ile z powszechnego prawa międzynarodowego.

Spośród innych wielostronnych umów międzynarodowych odnoszących się do omawianych zagadnień należy wymienić konwencję nowojorską o misjach specjalnych z 1969 r. (czyli o misjach czasowych wysyłanych przez jedno państwo do drugiego państwa w ściśle

określonym celu), nowojorską o zapobieganiu i karaniu przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym dyplomatom z 1973 r., a także wiedeńską o reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi o charakterze powszechnym z 1975 r.

Duże znaczenie w omawianej dziedzinie posiadają umowy dwustronne, w których państwa szczegółowo określają treść funkcji dyplomatycznych lub konsularnych w stosunkach między nimi oraz zakres przywilejów przyznawanych wzajemnie swoim przedstawicielom (np. Polska zawarła ponad 30 dwustronnych konwencji konsularnych). Należy również uwzględniać reguły grzeczności międzynarodowej, które co prawda nie mają charakteru norm prawnych, ale w omawianej dziedzinie odgrywają dużą rolę, a także prawo wewnętrzne państw. W Polsce do istotnych aktów prawa wewnętrznego należą: rozporządzenie Rady Ministrów z 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej, ustawa z 1984 r. o funkcjach konsułów oraz niektóre wewnętrzne zarządzenia ministra spraw zagranicznych i rozporządzenia Rady Ministrów dotyczące szczegółowych zagadnień związanych ze statusem pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej.

2. Funkcje dyplomatyczne i konsularne

Tradycyjne podejście do służby dyplomatycznej i konsularnej zakłada, że podstawowym zadaniem dyplomaty jest szeroko rozumiana reprezentacja państwa wysyłającego w państwie przyjmującym (obejmująca reprezentację polityczną, ochronę interesów państwa, prowadzenie rokowań z państwem przyjmującym), natomiast zadaniem konsula - ochrona w państwie przyjmującym interesów obywateli państwa wysyłającego, czyli wykonywanie za granicą wobec obywatela szeregu obowiązków, które na terytorium państwa obywatelstwa danej osoby byłyby wykonywane przez różne właściwe urzędy. Współcześnie jednak, w związku z szybkim i wielokierunkowym rozwojem stosunków między państwami, rozwijają się również, a równocześnie nieco upodabniają do siebie, funkcje dyplomatyczne i konsularne. Zgodnie z konwencją z 1961 r. funkcje dyplomatyczne

mają charakter nie tylko reprezentacyjny, ale również obejmują ochronę interesów obywateli państwa wysyłającego w państwie przyjmującym, czyli typową funkcję konsularną (art. 3 pkt b). Konwencja wiedeńska zalicza także wyraźnie do funkcji dyplomatycznych: zaznajamianie się wszelkimi legalnymi sposobami z rozwojem wydarzeń w państwie przyjmującym i zdawanie z tego sprawy rządowi państwa wysyłającego oraz popieranie i rozwijanie przyjaznych stosunków pomiędzy państwem wysyłającym a państwem przyjmującym. Wyliczenie to nie jest wyczerpujące, lecz przykładowe. Również przykładowo wymienione zostały - w art. 5 konwencji z 1963 r. - funkcje konsularne (szczegółowo omawia je S. Sawicki, 1992, *passim*). Funkcja podstawowa, jaką jest ochrona w państwie przyjmującym nie tylko obywateli państwa wysyłającego, ale w ogóle interesów tego państwa, została sformułowana niemal identycznie, jak jedna ze wspomnianych wyżej funkcji dyplomatycznych. Kolejne podobieństwa odnajdujemy w sposobie określenia funkcji konsularnych polegających na popieraniu rozwoju stosunków między państwem wysyłającym i przyjmującym oraz na zapoznawaniu się legalnymi sposobami z warunkami panującymi w państwie przyjmującym. Jednakże w tych przypadkach funkcje konsularne zostały ograniczone do stosunków i spraw handlowych, gospodarczych, kulturalnych i naukowych, a zatem nie posiadających charakteru politycznego. Poza tym istnieją nadal funkcje typowo konsularne, jak: wydawanie dokumentów podróży oraz wiz, działanie w charakterze notariusza i urzędnika stanu cywilnego, ochrona interesów obywateli państwa wysyłającego w sprawach spadkowych, zapewnianie zastępstwa obywateli państwa wysyłającego przed sądami lub innymi władzami państwa przyjmującego, udzielanie pomocy statkom morskim, rzeczonym i powietrznym zarejestrowanym w państwie wysyłającym itp. Zatem pomimo zbieżności występującej w przypadku niektórych funkcji dyplomatycznych i konsularnych, zachowują one wciąż swoją specyfikę. Z drugiej strony jednak ten proces wzajemnego upodabniania się funkcji znajduje swój wyraz w sposobie uregulowania innych problemów prawa dyplomatycznego i konsularnego. Dotyczy to

zwłaszcza struktury organów reprezentujących państwo oraz zakresu przywilejów i immunitetów.

3. Organy wykonujące funkcje dyplomatyczne i konsularne

Istnieje wiele różnych organów państwa posiadających pewne uprawnienia wynikające z udziału tego państwa w obrocie międzynarodowym. Występują wśród nich wewnętrzne organy państwa, których kompetencje rozciągają się na stosunki międzynarodowe: parlament, głowa państwa, premier i rząd, minister spraw zagranicznych, czasem również niektóre inne centralne organy wyrażnie do tego upoważnione, np. w Polsce kiedyś minister handlu zagranicznego, później - współpracy gospodarczej z zagranicą, a obecnie minister gospodarki. Każde państwo posiada także mniej lub bardziej rozbudowaną sieć zewnętrznych organów działających poza granicami państwa, do których należą przede wszystkim stałe misje dyplomatyczne, stałe przedstawicielstwa państw przy organizacjach międzynarodowych, urzędy konsularne, przedstawicielstwa handlowe oraz misje specjalne. Można ten katalog rozbudowywać wymieniając ośrodki kultury, misje wojskowe, oddziały uczestniczące w siłach pokojowych ONZ itd. (Sutor, s. 39-65). Funkcje dyplomatyczne i konsularne są jednak wykonywane przede wszystkim przez misje dyplomatyczne i urzędy konsularne.

Misja dyplomatyczna jest organem państwa wysyłającego reprezentującym całość interesów tego państwa, który znajduje się na terytorium państwa przyjmującego. Warunkiem utworzenia misji dyplomatycznej jest ustanowienie stosunków dyplomatycznych, czyli skorzystanie z tak zwanego prawa legacji. Prawo legacji oznacza prawo wysyłania oraz przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych i przysługuje ono wszystkim państwom, a także Stolicy Apostolskiej. Ustanowienie stosunków dyplomatycznych nie oznacza jednak konieczności tworzenia przedstawicielstwa. Jeśli bowiem stosunki między danymi państwami nie są zbyt intensywne, to wówczas nie ustanawia się stałych misji, a jedynie ewentualnie każde z tych państw (lub jedno z nich) akredytuje w drugim państwie szefa misji, którego siedziba znajduje się w innym państwie położonym w tym samym regio-

nie. Na przykład Polska utrzymuje stosunki dyplomatyczne ze 175 państwami (według stanu na koniec 1996 r.), ale tylko w 87 spośród nich utrzymuje stałe misje dyplomatyczne. Polski ambasador w Nigerii jest równocześnie ambasadorem w Beninie, Burkinie Faso, Kamerunie, Ghanie i Nigrze, polski ambasador w Wenezueli jest też ambasadorem w Republice Dominikańskiej, Gujanie, Jamajce oraz Surinamie i podobne sytuacje są dosyć częste nie tylko w polskiej, ale i międzynarodowej praktyce dyplomatycznej.

W skład misji wchodzi jej szef oraz członkowie personelu misji. Zasadą prawa międzynarodowego jest obowiązek państwa wysyłającego upewnienia się, czy osoba, którą to państwo zamierza akredytować jako szefa misji, otrzyma tzw. *agrément* (czyli zgodę) państwa przyjmującego. Ze względów protokolarnych dokonano podziału szefów na trzy klasy. W pierwszej, najwyższej, znajdują się ambasadrowie oraz nuncjusze (czyli reprezentanci Stolicy Apostolskiej), akredytowani przy głowach państw. Do drugiej klasy należą posłowie, ministrowie i internuncjusze, również akredytowani przy głowach państw. W trzeciej, najniższej klasie mieszczą się *chargés d'affaires*, akredytowani przy ministrach spraw zagranicznych.

W związku z podziałem na klasy nasuwa się kilka uwag o charakterze ogólnym. Zasadą jest, iż decyzja w przedmiocie określenia klasy, do której powinni należeć szefowie misji, należy do zainteresowanych państw (z pewnymi wyjątkami jeśli chodzi o klasę trzecią, gdyż *chargés d'affaires* mogą być powoływani przez państwo wysyłające w trybie jednostronnym). Współcześnie regułą jest ustanawianie stosunków dyplomatycznych na szczeblu ambasadorów (nuncjuszy). Druga klasa zanika tak, jak zanikła istniejąca niegdyś klasa ministrów-rezydentów. Nie występuje już ona w polskiej praktyce dyplomatycznej ani w praktyce większości państw świata. Natomiast klasa *chargé d'affaires* występuje albo wtedy, gdy państwa decydują się na wymianę swoich przedstawicieli właśnie w tej klasie (np. z przyczyn oszczędnościowych lub w dowód poprawnych, ale niezbyt serdecznych wzajemnych stosunków) albo też wtedy, gdy stosunki zostały ustanowione na wyższym szczeblu, ale szef misji z różnych względów nie może pełnić swoich funkcji. Obecnie na czele 10 pol-

skich ambasad na czterech kontynentach stoją *chargés d'affaires*. Jak już podkreślono wyżej, podział na klasy ma znaczenie wyłącznie protokolarne, nie zaś merytoryczne - zgodnie z konwencją z 1961 r. chodzi o sprawy pierwszeństwa i etykiety (art. 14 ust. 2), np. zajmowanie miejsc podczas oficjalnych uroczystości bądź używanie pewnych grzecznościowych tytułów. Szefowie misji korzystają z pierwszeństwa w obrębie swojej klasy w kolejności dat i godzin objęcia swych funkcji. Niektóre państwa, w tym również Polska, stosują praktykę, zgodnie z którą pierwszeństwo przed wszystkimi innymi szefami misji przysługuje przedstawicielowi Stolicy Apostolskiej.

W skład misji wchodzi, poza szefem, również członkowie personelu misji. Konwencja wiedeńska dzieli członków personelu na kilka kategorii: 1) członków personelu dyplomatycznego, czyli posiadających stopień dyplomatyczny (np. minister pełnomocny, radca, sekretarz, *attaché* wojskowy, handlowy, finansowy, morski); 2) członków personelu administracyjnego i technicznego (np. archiwista, tłumacz, radiooperator, kasjer, mechanik); 3) członków personelu służby (np. ogrodnik, dozorca, sprzątaczką). Konsekwencją różnic w statusie członków personelu jest różny zakres przysługujących im przywilejów i immunitetów (patrz niżej, pkt 4).

Istnieje wiele powodów zakończenia funkcji szefa lub członka personelu misji (Sutor, s. 131-142). Oprócz licznych przyczyn zwykłych i naturalnych, jak np. upływ terminu, na jaki dana osoba została powołana, istnieje też szereg takich przyczyn, które wiążą się z napięciami w stosunkach między zainteresowanymi państwami i budzą przez to większe zainteresowanie. Do drugiej grupy przyczyn należy zwłaszcza uznanie danej osoby przez państwo przyjmujące za *persona non grata* (w przypadku szefa misji lub członków personelu dyplomatycznego) albo za osobę niepożądaną - w przypadku pozostałych członków misji. Ma to miejsce wtedy, gdy osoby te naruszają przepisy państwa przyjmującego, prowadzą działalność niezgodną ze swoim statusem itp. Jak zaznacza J. Sutor (s. 139) rozróżnienie terminologiczne - *persona non grata* a osoba niepożądana - nie ma merytorycznego znaczenia, lecz służy jedynie do formalnego podkreślenia różnicy istniejącej w statusie poszczególnych kategorii

członków misji. Do innych nietypowych przyczyn zakończenia funkcji przez członków misji należy zawieszenie bądź zerwanie stosunków dyplomatycznych, utrata podmiotowości przez jedno z zainteresowanych państw bądź nawet samowolne opuszczenie misji przez jej członka i odmowa powrotu (np. dotyczyło to niektórych polskich placówek po wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce w 1981 r.).

Urząd konsularny jest stałym organem państwa wysyłającego w państwie przyjmującym, którego zadaniem jest realizacja wymienionych wyżej funkcji konsularnych. Warunkiem utworzenia urzędu konsularnego jest posiadanie tzw. prawa konsulatu (przysługuje ono wszystkim państwom) oraz zgoda państwa przyjmującego. Urząd konsularny wykonuje swoje funkcje na obszarze zwanym okręgiem konsularnym. Okręgiem może być całe terytorium państwa przyjmującego albo jego część. Skoro bowiem funkcje konsularne nie obejmują generalnej reprezentacji państwa wysyłającego, możliwe jest ustanowienie kilku okręgów konsularnych danego państwa w państwie przyjmującym. Przykładowo Polska posiada we Włoszech konsulaty w 7 miastach, w Niemczech - w 6, a w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Francji, Brazylii - w 5. Przejawem wzmiankowanego wyżej upodabniania się funkcji dyplomatycznych i konsularnych jest natomiast okoliczność, iż zgodnie z art. 3 i 70 konwencji z 1963 r. funkcje konsularne mogą być wykonywane również przez przedstawicielstwa dyplomatyczne. W praktyce wygląda to w ten sposób, że w misji dyplomatycznej tworzony jest wydział konsularny albo funkcje te są wykonywane przez konkretnych członków personelu dyplomatycznego ambasad (czasem nawet przez samego szefa misji dyplomatycznej), którzy zachowują przy tym swój status dyplomatyczny.

Występują dwie kategorie urzędów konsularnych: zawodowe i honorowe. Urzędy honorowe nie wykonują wszystkich funkcji konsularnych - zajmują się przede wszystkim wspieraniem współpracy gospodarczej między państwem wysyłającym oraz przyjmującym. Konsulowie honorowi korzystają w węższym zakresie, niż konsulowie zawodowi, z przywilejów i immunitetów, nie pobierają też wynagrodzenia za swoją pracę. Instytucja konsula honorowego była sze-

roko wykorzystywana w polskiej praktyce w okresie międzywojennym, a współcześnie - dopiero po przyjęciu w 1984 r. ustawy o funkcjach konsułów. Obecnie status konsułów honorowych określony jest w Polsce szczegółowo zarządzeniem ministra spraw zagranicznych z 1993 r. Coraz chętniej korzysta się z możliwości powoływania konsułów honorowych - przykładowo w 1995 r. było 55 polskich konsulatów kierowanych przez takich konsułów, a 1996 r. - już 70. Na honorowego konsula może być powołany, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z 1984 r., obywatel polski zamieszkający w państwie przyjmującym albo obywatel państwa przyjmującego lub państwa trzeciego posiadający wysoki autorytet, cieszący się zaufaniem oraz dający rękojmię należytego wykonywania swych obowiązków (szerzej: Joniec, s. 76-79; Sawicki, 1989, ss. 191-207).

Urzędy konsularne, zarówno zawodowe jak i honorowe, dzielą się na cztery klasy: konsulaty generalne, konsulaty, wicekonsulaty oraz agencje konsularne. Na ich czele stoją kierownicy urzędów, czyli odpowiednio: konsulowie generalni, konsulowie, wicekonsulowie oraz agenci konsularni. Są oni dopuszczani do wykonywania swych funkcji na podstawie upoważnienia państwa przyjmującego, zwanego *exequatur*. Podobnie jak w przypadku klas szefów misji dyplomatycznych, podział kierowników urzędów konsularnych na klasy ma znaczenie wyłącznie prestiżowe i protokolarne. Przynależność bowiem do określonej klasy oraz data udzielenia *exequatur* decydują o pierwszeństwie względem innych kierowników. Poza kierownikiem, w skład urzędu wchodzi: inni urzędnicy konsularni powołani do wykonywania funkcji konsularnych, ponadto pracownicy konsularni zatrudnieni w administracyjnej lub technicznej służbie urzędu, a także członkowie personelu służby urzędu. Jeśli chodzi o zakończenie funkcji konsularnych, to znajdują tutaj zastosowanie wspomniane wcześniej reguły odnoszące się do sposobu zakończenia funkcji dyplomatycznych. Zachowany zostaje nawet podział osób opuszczających z inicjatywy państwa przyjmującego jego terytorium na *personae non gratae* i osoby niepożądane w zależności od tego, czy są to - odpowiednio - kierownicy urzędu lub inni urzędnicy konsularni, czy też pracownicy konsularni bądź członkowie personelu służby.

4. Przywileje i immunitety dyplomatyczne oraz konsularne

W celu zapewnienia członkom misji dyplomatycznej oraz członkom urzędu konsularnego odpowiednich warunków do wykonywania ich funkcji przyznaje się im liczne przywileje i immunitety. We wstępie do obu konwencji wiedeńskich (z 1961 r. i z 1963 r.) wyraźnie stwierdzono, iż celem przywilejów i immunitetów nie jest zapewnienie korzyści poszczególnym osobom, lecz zabezpieczenie skutecznego wykonywania funkcji przez misje dyplomatyczne i urzędy konsularne. Przywileje i immunitety są zatem przyznawane w interesie państwa wysyłającego, a nie konkretnego ambasadora albo konsula. Nawet wtedy, gdy dyplomata lub członkowie jego rodziny korzystają z przywilejów w życiu prywatnym, to wynika to z chęci uwolnienia dyplomaty od jakiegokolwiek uczucia przymusu lub zagrożenia, które następnie wpływałoby negatywnie na jego działalność zawodową. Konsekwencją takiego funkcjonalnego podejścia do kwestii przywilejów i immunitetów jest konstrukcja, zgodnie z którą tylko i wyłącznie państwo wysyłające - a nie sam zainteresowany - może się zrzec immunitetu jurysdykcyjnego przysługującego dyplomacie lub członkom jego rodziny. Równocześnie konferencja wiedeńska przyjmująca konwencję o stosunkach dyplomatycznych zalecała państwu, by - w interesie występujących z roszczeniami przeciwko dyplomatom obywateli państwa przyjmującego - zrzekały się immunitetu jurysdykcyjnego w sprawach cywilnych, jeśli nie zakłóciłoby to funkcjonowania misji.

Najważniejszym spośród przywilejów i immunitetów dyplomatycznych jest niewątpliwie nietykalność osobista przysługująca zarówno członkom personelu dyplomatycznego, jak i administracyjnego oraz technicznego, a także członkom ich rodzin. Członkom personelu służby misji przysługuje ona w ograniczonym zakresie. Zgodnie z art. 29 konwencji z 1961 r. nietykalność oznacza, że przedstawiciel nie podlega aresztowaniu ani zatrzymaniu w żadnej formie. Państwo przyjmujące będzie traktować go z należyтым szacunkiem i przedsięwzięć wszelkie odpowiednie kroki, aby zapobiec jakiegokolwiek zamachowi na jego osobę, wolność lub godność. Nietykalne są także pomieszczenia misji oraz prywatna rezydencja przedstawicieli

ciela dyplomatycznego, w związku z czym nie mogą do nich wkraczać funkcjonariusze państwa przyjmującego, chyba że uzyskają na to zgodę szefa misji. Archiwa i dokumenty misji są nietykalne niezależnie od miejsca, gdzie się znajdują. Odnosi się to również do poczty dyplomatycznej. Przy okazji można zaznaczyć, że Komisja Prawa Międzynarodowego ukończyła w 1989 r. prace nad projektem osobnej konwencji międzynarodowej na temat statusu kuriera i poczty dyplomatycznej, jednak państwa nie podjęły dotychczas decyzji odnośnie do dalszych losów tego projektu.

Do istotnych immunitetów należy wspomniany już wcześniej immunitet jurysdykcyjny, oznaczający niepodleganie jurysdykcji państwa przyjmującego w zakresie jego jurysdykcji karnej, cywilnej i administracyjnej (Sutor, s. 191-206). Nie oznacza on pełnej bezkarności przedstawiciela dyplomatycznego, gdyż sprawiedliwość zawsze może być wymierzona - tyle tylko że przez państwo wysyłające, a nie przyjmujące. Immunitet ten jest najpełniejszy w sprawach karnych, natomiast ograniczony - na podstawie art. 31 konwencji z 1961 r. - w sprawach cywilnych i administracyjnych. W praktyce immunitet w sprawach administracyjnych ogranicza się ostatnio ponad miarę wyznaczoną przez konwencję wiedeńską. Dotyczy to zwłaszcza przepisów z zakresu ruchu drogowego, szczególnie w Stanach Zjednoczonych. Na przykład od 1 kwietnia 1997 r. immunitet oficjalnie nie przysługuje dyplomatom nieprawidłowo parkującym swoje samochody w Nowym Jorku. W świetle konwencji wiedeńskiej immunitet jurysdykcyjny rozciąga się przede wszystkim na członków personelu dyplomatycznego i ich najbliższą rodzinę, natomiast w węższym zakresie - na pozostałych członków personelu misji. Z immunitetem tym związana jest zasada, iż przedstawiciel dyplomatyczny nie jest obowiązany do składania zeznań w charakterze świadka.

Przedstawiciel dyplomatyczny zwolniony jest - z pewnymi wyjątkami - od opłat i podatków o charakterze ogólnopaństwowym, regionalnym lub komunalnym, nie musi stosować się do przepisów z zakresu ubezpieczenia społecznego, zwolniony jest także z opłat celnych i innych pokrewnych należności.

Zakres przywilejów i immunitetów konsularnych jest w świetle konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych węższy od zakresu przywilejów i immunitetów dyplomatycznych, bowiem immunitety konsularne chronią daną osobę tylko w związku z jej czynnościami urzędowymi. Zakres ochrony zależy przede wszystkim od kategorii członków urzędu konsularnego, do której należy dana osoba - przywileje i immunitety odnoszą się głównie do kierowników urzędów i innych urzędników konsularnych. Nie chronią natomiast rodzin, które korzystają jedynie z immunitetu podatkowego i celnego oraz zwolnień od obowiązków związanych z rejestracją cudzoziemców i uzyskiwaniem zezwoleń na pobyt. Przypomnijmy też, że konsulowie honorowi objęci są przywilejami i immunitetami w mniejszym zakresie, aniżeli konsulowie zawodowi.

Jeśli chodzi o treść przywilejów i immunitetów, to immunitet nietykalności osobistej (podstawowy w przypadku stosunków dyplomatycznych) nie ma w stosunkach konsularnych charakteru pełnego. Mianowicie wolno jest więzić lub w inny sposób ograniczać wolność osobistą urzędnika konsularnego, jeśli następuje to w wykonaniu prawomocnego wyroku sądowego. Natomiast w razie popełnienia ciężkiej zbrodni, zatrzymanie urzędnika jest możliwe już na podstawie zwykłego postanowienia sądu. Nietykalność pomieszczeń konsularnych również nie ma charakteru absolutnego. Władze państwa przyjmującego nie mogą wkraczać tylko do tej części pomieszczeń konsularnych, której urząd konsularny używa wyłącznie na potrzeby swojej pracy, chyba że wyrazi na to zgodę kierownik urzędu (art. 31 ust. 2 konwencji z 1963 r.). Zgodę kierownika można jednak domniemywać w razie pożaru lub innego nieszczęśliwego wypadku. Przypomnijmy, że domniemanie takie nie występuje w przypadku nieszczęść dotyczących pomieszczenia misji dyplomatycznej. Natomiast archiwa i dokumenty konsularne są nietykalne zawsze, niezależnie od czasu i miejsca, w którym się znajdują.

Immunitet jurysdykcyjny ma szerszy zakres podmiotowy, bowiem rozciąga się na pracowników konsularnych, których nie dotyczy immunitet nietykalności osobistej. Za to treść immunitetu jurysdykcyjnego jest dość wąska, jeśli uwzględni się dwa obszerne wy-

jątki przewidziane w art. 43 konwencji z 1963 r. Ponadto członkowie urzędu konsularnego mogą być - inaczej niż przedstawiciele dyplomatyczni - wzywani w charakterze świadków w toku postępowania sądowego lub administracyjnego. Nie są jednak wówczas zobowiązani do składania zeznań co do faktów związanych z wykonywaniem ich funkcji ani do przedstawiania urzędowej korespondencji lub dokumentów. Członkowie urzędu konsularnego korzystają też z pewnych drobniejszych ułatwień, np. zwolnień z obowiązku uzyskiwania zezwoleń na pracę wykonywaną dla państwa wysyłającego, zwolnień z obowiązku stosowania się do przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz dotyczących rejestracji cudzoziemców i zezwoleń na pobyt. Urzędnicy konsularni i pracownicy konsularni oraz członkowie ich rodzin korzystają także - z pewnymi wyjątkami - ze zwolnień podatkowych oraz celnych.

Należy jednak pamiętać, że przedstawiony stan prawny wynika z konwencji wiedeńskiej z 1963 r. Tymczasem duża część państw w dwustronnych umowach konsularnych, stanowiących *lex specialis* wobec norm powszechnych, rozszerza zakres przywilejów i immunitetów konsularnych zbliżając je czasami nawet do przywilejów i immunitetów dyplomatycznych (Sawicki, 1989, s. 208-209). Jest to jednym z przejawów wspomnianego wyżej procesu upodabniania się funkcji dyplomatycznych i konsularnych.

SYTUACJA PRAWNA LUDNOŚCI

Literatura

Czapliński W., Międzynarodowe aspekty obywatelstwa, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, Nr 3; Donner R., The regulation of nationality in international law, Helsinki 1983; Galicki Z., Czy prawo do obywatelstwa należy do katalogu praw człowieka? w: Obywatelstwo w Europie Środkowo-Wschodniej. Materiały z konferencji. Wydane przez Forum Europy Środkowo-Wschodniej przy Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 1996; Knypl Z., Ekstradycja jako instytucja prawa międzynarodowego i wewnętrznego, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 1975; Wierzbicki B., Pojęcie przestępstwa politycznego w prawie międzynarodowym, PWN, Warszawa 1982; Wierzbicki B., Sytuacja prawna uchodźcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka, Wydawnictwo AGred, Białystok 1993; Wierzbicki B., Uchodźcy w prawie międzynarodowym, PWN, Warszawa 1993;

Tematyka

1. Obywatelstwo; 2. Status prawny cudzoziemców; 3. Azyl; 4. Uchodźcy; 5. Ekstradycja przestępców.

1. Obywatelstwo

Zagadnienie obywatelstwa występuje zarówno w prawie międzynarodowym jak i w prawie wewnętrznym. W prawie międzynarodowym jednym z wymienianych atrybutów państwa jest ludność, które to pojęcie obejmuje obywateli i cudzoziemców. Państwo w ramach zwierzchnictwa osobowego sprawuje jurysdykcję nad własnymi obywatelami niezależnie od ich miejsca pobytu. Poza granicami państwa jego obywatelom przysługuje opieka dyplomatyczna. Rodzi się w związku z tym pytanie czy normy prawa międzynarodowego mogą wiązać państwo w kwestii zaliczanej tradycyjnie do wewnętrznej kompetencji państwa, a więc kwestii ustalenia kto jest jego obywatelem, zasad nabycia i utraty obywatelstwa oraz zakresu praw i obowiązków wynikających z tego szczególnego związku? Konwencja w sprawie niektórych zagadnień dotyczących konfliktu ustaw w zakresie obywatelstwa z 1930 roku przewiduje, iż każde państwo władne jest określić kto jest jego obywatelem, jednakże powinno czynić to zgodnie z umowami międzynarodowymi, zwyczajem międzynarodowym i zasadami prawnymi ogólnie uznanymi w przedmiocie obywatelstwa. Analogiczny zapis znalazł się w projekcie europejskiej konwencji o obywatelstwie przygotowywanym w ramach Rady Europy. Również orzecznictwo międzynarodowe potwierdza tezę, iż „sprawy obywatelstwa należą zasadniczo do kompetencji własnej państwa” (opinia doradcza Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 1923 roku w sprawie dekretów o obywatelstwie wydanych w Maroku i Tunisie). Na pytanie jednak, czy istnieją dokumenty międzynarodowe uznające prawo do obywatelstwa i jaka jest treść tego prawa Z. Galicki stwierdza, że istniejące zobowiązania państw mają w tym zakresie charakter częściowy, niejednokrotnie pośredni, a samo prawo do obywatelstwa jest uregulowane fragmentarycznie bądź jako prawo do nabycia obywatelstwa, bądź jego posiadania, zrzeczenia się lub wyboru. (Galicki, s. 5-12).

Obywatelstwo, zgodnie ze sformułowaniami przyjętymi przez MTS w sprawie Nottebohma oraz definicją przyjętą w projekcie europejskiej konwencji, oznacza więc prawną między osobą a państwem i nie wskazuje pochodzenia etnicznego danej osoby.

Zasadniczo jednak regulacja prawna dotycząca obywatelstwa należy do kompetencji wewnętrznej państwa, które określa, kto jest jego obywatelem, zasady nabycia i utraty obywatelstwa. W kwestii nabycia obywatelstwa przez urodzenie przyjęte są dwie zasady: prawa ziemi (*ius soli*), mówiącego o tym, iż dziecko urodzone na terytorium określonego państwa nabywa jego obywatelstwo oraz prawa krwi (*ius sanguinis*), zgodnie z którym dziecko nabywa obywatelstwo tego państwa, którego obywatelstwo posiadają rodzice. Niekiedy przyjęta główna zasada jest posiłkowo uzupełniana o drugą np. *ius sanguinis* o *ius soli* w Finlandii, Polsce, we Włoszech. Innym częstym sposobem nabycia obywatelstwa jest naturalizacja, czyli nadanie. Najczęściej ustawodawstwa wewnętrzne uzależniają podjęcie takiej decyzji od spełnienia pewnych warunków np.: legalnego pobytu w państwie przez okres kilku lat, znajomości języka, kultury i historii, zrzeczenia się poprzedniego obywatelstwa, niekaralności. Nabycie obywatelstwa może nastąpić także w związku z adopcją czy małżeństwem.

Utrata natomiast obywatelstwa może nastąpić m.in. przez pozbawienie, gdy np. obywatel działał na szkodę państwa, zrzeczenie lub zwolnienie. W sytuacji powstania podwójnego obywatelstwa niektóre ustawodawstwa dopuszczają prawo opcji, czyli wyboru jednego z nich oraz zrzeczenia się drugiego.

Problem podwójnego obywatelstwa może powstać w związku z odmienną regulacją prawa wewnętrznego, gdy np. dziecko, którego rodzice posiadają obywatelstwo państwa przyjmującego zasadę *ius sanguinis* rodzi się na terytorium państwa, gdzie obowiązuje zasada *ius soli*. Praktyka państw w kwestii uznawania podwójnego obywatelstwa nie jest jednolita. Niektóre z państw (np. RFN, Austria) uznają wyłączność swojego obywatelstwa, inne zaś dopuszczają podwójne obywatelstwo (np. Wielka Brytania, Włochy). Na gruncie prawa międzynarodowego można prześledzić pewną ewolucję w odniesieniu do tego problemu. Państwa dążyły do eliminacji podwójnego obywatelstwa, które ich zdaniem jest trudne do pogodzenia w odniesieniu np. do wykonywania obowiązku służby wojskowej, wykonywania opieki dyplomatycznej, sprawowania jurysdykcji. Dlatego też zawierano umowy mające ograniczyć liczbę podwójnego obywa-

telstwa. Służyły temu celowi m.in. konwencja w sprawie niektórych zagadnień dotyczących konfliktu ustaw w zakresie obywatelstwa z 1930 roku czy konwencja o ograniczeniu przypadków wielości obywatelstw z 1963 roku uzupełniana następnie protokołami dodatkowymi oraz liczne umowy dwustronne. Należy jednakże zauważyć, iż państwa w coraz większym stopniu zaczęły brać pod uwagę nie tylko swój interes, ale również i interes jednostki, co znalazło wyraz w przygotowanym projekcie europejskiej konwencji o obywatelstwie. Projekt ten uznaje w pewnych wypadkach możliwość zachowania wielokrotnego obywatelstwa *ex lege* (np. w odniesieniu do zawieranych z cudzoziemcem małżeństw czy dzieci nabywających takie obywatelstwa w chwili urodzenia), pozostawia jednakże państwom swobodę decydowania w prawie wewnętrznym o zachowaniu ich obywatelstwa gdy osoba nabywa obce obywatelstwo oraz o nadaniu obywatelstwa osobom posiadającym obce obywatelstwo. Projekt konwencji odnosi się również do konsekwencji posiadania wielokrotnego obywatelstwa, w kwestii zaś obowiązku do służby wojskowej przyjmuje, iż wypełnienie tego obowiązku w jednym państwie zwalnia od spełnienia go w innym i służba powinna być odbyta w państwie, gdzie osoba normalnie zamieszkuje.

Sytuacją odwrótną do wyżej opisanej jest taka, że osoba nie posiada obywatelstwa żadnego państwa, jest więc bezpaństwowcem, czyli inaczej mówiąc apatrydą. Sytuacja taka jest niekorzystna dla jednostki, dlatego też przyjmowane w prawie międzynarodowym regulacje dążą do jej wyeliminowania.

Ciekawym rozwiązaniem było przyjęcie w 1992 roku w traktacie z Maastricht koncepcji „obywatelstwa Unii”. Zgodnie z jego postanowieniami każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego jest obywatelem Unii. Osobom takim, poza istniejącym prawem do swobodnego przemieszczania się, przyznano dodatkowo prawo udziału w głosowaniu i kandydowaniu w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwach członkowskich w których zamieszkują, na tych samych warunkach co obywatele tego państwa, do korzystania z opieki dyplomatycznej władz każdego z państw członkowskich oraz prawo do składania petycji do

Parlamentu Europejskiego i zwracania się do Rzecznika Praw Człowieka. Koncepcja ta w założeniu swoim wyeliminować ma niedogodności wynikające z wyobcowania, nie zakłada jednak zlikwidowania obywatelstwa państwowego - oba statusy obywatelstwa będą koegzystować.

52

2. Status prawny cudzoziemców

Cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa określonego państwa. Cudzoziemcami są więc obywatele innych państw oraz bezpaństwowcy. Umowy międzynarodowe w niewielkim tylko stopniu regulują sprawy związane ze statusem cudzoziemców pozostawiając kompetencji państw określenie zasad wjazdu, opuszczenia terytorium państwa oraz zakresu przyznanych im praw.

Status cudzoziemców przebywających w określonym państwie nie jest jednolity. Wyróżnić należy personel dyplomatyczny, konsularny i misji specjalnych oraz członków ich rodzin, którzy na terytorium określonego państwa korzystają z najbardziej uprzywilejowanej pozycji uregulowanej normami międzynarodowymi. Drugą grupą posiadającą szczególny status są azylanci i uchodźcy. Konwencja o statusie uchodźców z 1951 roku określa uchodźcę jako osobę, która na wskutek uzasadnionej obawy prześladowania z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych znajduje się poza granicami państwa obywatelstwa (lub nie mając obywatelstwa poza granicami państwa, gdzie posiada miejsce stałego zamieszkania) i z tych też względów nie jest w stanie lub nie chce skorzystać z ochrony swego państwa. Konwencja w odniesieniu do tych osób wprowadza podstawową zasadę - *non refoulement* - czyli zakaz wydalania do państw, gdzie ich życiu czy wolności zagraża niebezpieczeństwo z powodów stanowiących podstawę do przyznania statusu uchodźcy. Nakłada ponadto na państwa obowiązek zapewnienia pewnego standardu traktowania, który obejmuje m.in. zakaz karalności w przypadku nielegalnego przekroczenia granicy i pobytu, sprawy dostępu do sądów, prawa do stowarzyszania się, możliwości podejmowania pracy zarobkowej, zapewnienia określonych warunków bytowych czy wydania dokumen-

tów tożsamości i dokumentów podróży. Tak więc państwa, które są stronami konwencji (w tym Polska od 1991 roku) zobowiązane są zapewnić uchodźcom status nie mniej korzystny niż ten określony w umowie międzynarodowej. Pozostała część cudzoziemców posiada względnie jednolity zakres praw i obowiązków, a pewne ułatwienia mogą dotyczyć np. ruchu bezwizowego (określonego klauzulą wzajemności w umowie dwustronnej pomiędzy zainteresowanymi państwami) lub też szerszego zakresu praw - swobody przemieszczania się czy podjęcia pracy realizowanego w ramach większej grupy państw np. państw Unii Europejskiej.

Generalnie rzecz ujmując, poza wyżej opisanymi wyłączeniami, żadna z umów międzynarodowych nie gwarantuje sama przez się prawa cudzoziemców do wjazdu na terytorium określonego państwa. Prawo wewnętrzne samo określa zasady wjazdu oraz warunki udzielenia zgody. Wjazd cudzoziemca następuje na podstawie ważnego paszportu oraz wize. Paszport jest dokumentem stwierdzającym tożsamość danej osoby i upoważniającym do przekroczenia granicy państwowej. Natomiast wiza jest udzieleniem zgody na wjazd, czasami jednak jest traktowana tylko jako promesa. Państwa wprowadzają różne kategorie wiz: wizę tranzytową, pobytową, pobytową z prawem do pracy. Niejednokrotnie wprowadzają dodatkowe warunki niezbędne do przekroczenia granicy np. posiadanie określonej ilości środków finansowych.

Opuszczenie przez cudzoziemca terytorium obcego państwa następuje zazwyczaj w drodze wyjazdu mieszczącego się w granicach legalnego pobytu. Wyjątkowe i szczególne są sytuacje, kiedy dokonuje się wydalenia cudzoziemca. Wydalenie może przybrać postać nakazu opuszczenia terytorium lub deportacji. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi, iż cudzoziemiec może być wydany jedynie w wykonaniu decyzji podjętej zgodnie z ustawą, i będzie miał prawo przedłożyć argumenty przeciwko swemu wydaleniu oraz domagać się ponownego zbadania sprawy, chyba że ważne względy bezpieczeństwa państwowego przemawiają przeciw temu. Instytucja wydalenia występuje również w umowach o readmisji, na podstawie których strony zobowiązują się przyjąć na swoje te-

rytorium na wniosek innej umawiającej się strony bez zbędnych formalności każdą osobę, która na terytorium państwa strony wniosku nie spełnia lub przestała spełniać obowiązujące warunki dla wjazdu lub pobytu, jeżeli posiada ona obywatelstwo strony wezwanej. Analogiczne zobowiązanie odnosi się do państwa, przez którego granicę zewnętrzną wjechała taka osoba. Państwa nie wypracowały dotychczas jednolitej praktyki czy jednolitych zasad wjazdu i opuszczenia terytorium państwa przez cudzoziemca. Nawet państwa grupy Schengen przyjęły jedynie wspólne zasady proceduralne udzielania azylu i wiz odsyłając jednakże w sferze prawa materialnego do regulacji wewnętrznych poszczególnych państw.

Prawa przysługujące cudzoziemcom podczas ich pobytu w określonym państwie mają z natury węższy zakres od praw przysługujących obywatelom danego państwa. Ograniczenia te dotyczą głównie sfery praw politycznych, wykonywania pewnych zawodów, nabywania nieruchomości, prowadzenia działalności gospodarczej, służenia w siłach zbrojnych. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych prawo do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub pośrednio, korzystanie z czynnego i biernego prawa wyborczego oraz dostęp do służby publicznej przysznaje tylko obywatelom. Pozostałe prawa zagwarantowane w tej umowie, jak też w konwencji o ochronie praw człowieka z 1950 roku powinny być zapewnione każdemu człowiekowi podlegającemu jurysdykcji określonego państwa bez względu na jakiekolwiek różnice. Tak więc w zasadzie określenie szczegółowego zakresu praw, z których mogą korzystać cudzoziemcy pozostawiono regulacji wewnętrznej państw.

3. Azyl

Zarówno w nauce, jak i w praktyce stosunków międzynarodowych rozróżnia się dwa rodzaje azylu: terytorialny i dyplomatyczny. Kryterium odróżnienia stanowi miejsce udzielenia azylu.

Azyl terytorialny to instytucja powszechnego prawa międzynarodowego znajdująca podstawę w normach prawa zwyczajowego (je-

dynie państwa Ameryki Łacińskiej związały się umowami regulującymi udzielanie tego rodzaju azylu). Co się tyczy aktów międzynarodowych o charakterze uniwersalnym zawierających zasady udzielania azylu terytorialnego oraz określających sytuację prawną osób ubiegających o azyl i korzystających z azylu, to można jedynie wskazać na Powszechną Deklarację Praw Człowieka z 1948 r. oraz deklarację o azylu terytorialnym z 1967 r., obie przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.

Zagadnieniem dość często dyskutowanym jest charakter azylu. W literaturze najczęściej spotykamy opinie traktujące azyl jako prawo państwa, lecz można także napotkać poglądy traktujące azyl jako jedno z podstawowych praw człowieka.

Oceniając tę kwestię ze stanowiska prawa międzynarodowego należy stwierdzić, że zgodnie z tradycyjnie przyjmowanym poglądem azyl jest rozumiany jako prawo państwa do ochrony cudzoziemca. Prawo międzynarodowe nie nadaje w tym względzie żadnych praw osobom fizycznym. Ogólnie można stwierdzić, że państwo nie ma obowiązku przyznawania azylu. W obecnym stadium rozwoju prawa międzynarodowego można powiedzieć jedynie to, że państwo jest kompetentne do udzielenia azylu, o ile uzna za stosowne to uczynić.

Zgodnie z treścią Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz deklaracji o azylu terytorialnym z 1967 r. o azyl mogą ubiegać się osoby prześladowane oraz przestępcy polityczni. Z kolei azylu nie powinno udzielać się osobom ściganym za przestępstwa pospolite lub czyny sprzeczne z celami i zasadami ONZ oraz osobom, w stosunku do których istnieje uzasadnione przypuszczenie, że dopuściły się one zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennych lub zbrodni przeciwko ludzkości.

Przytoczone wyżej wyrażenia, takie jak osoba prześladowana, przestępstwo polityczne oraz czyny sprzeczne z celami i zasadami ONZ nie zostały sprecyzowane w aktach międzynarodowych odnoszących się do azylu.

Co się tyczy osoby prześladowanej, to można przyjąć, że chodzi o prześladowanie, którego przyczynę stanowi pochodzenie narodowe

lub etniczne, religia, przynależność do określonej grupy społecznej lub poglądy polityczne. Wydaje się też, że osobę fizyczną można uznać za prześladowaną, jeśli z powyższych względów jej życie, wolność, pozycja społeczna i warunki bytu zostały zagrożone lub poniosły uszczerbek, oraz jeśli z tych samych względów nie może ona korzystać z podstawowych praw i wolności człowieka.

W odniesieniu do pojęcia przestępstwa politycznego nie można podać żadnej, powszechnie przyjmowanej definicji. W praktyce azylowej wyrażenie to może być znacznie szerzej interpretowane aniżeli w prawie karnym.

W sumie prawo międzynarodowe w znacznym stopniu pozostawia uznaniu państwa zakres podmiotowy udzielania azylu. Państwo jest wyłącznie kompetentne do oceny przyczyn uzasadniających udzielenie azylu.

Z treści deklaracji o azylu terytorialnym z 1967 r. wynika, że osobom upoważnionym do ubiegania się o azyl nie należy odmawiać przyjęcia na granicy. A jeśli już znajdują się na terytorium państwa, w którym poszukują azylu, to nie należy ich wydalać do kraju, w którym mogą być narażone na prześladowanie. W przypadku masowego napływu osób ubiegających się o azyl możliwe są wyjątki od tej zasady ze względu na bezpieczeństwo państwa lub własnej ludności.

Państwo udzielające azylu nie powinno dopuścić do tego, aby osoby korzystające z azylu angażowały się w działalność sprzeczną z celami i zasadami ONZ.

Reasumując można stwierdzić, że treść prawa azylu obejmuje prawo wjazdu, zezwolenie na pobyt stały, niewydawanie, niewydalanie, oraz nieściganie za przestępstwa popełnione przed udzieleniem azylu.

W świetle tego co powiedziano wyżej azyl terytorialny można określić jako akt państwa o charakterze politycznym lub humanitarnym, realizowany w stosunku do cudzoziemca, któremu gwarantuje

uprzywilejowaną (w porównaniu z innymi cudzoziemcami) sytuację prawną.

Azyl dyplomatyczny nie jest instytucją powszechnego prawa międzynarodowego. Z reguły kwalifikowany jest w doktrynie, jako instytucja regionalnego, amerykańskiego prawa międzynarodowego, chociaż i ten pogląd nie przez wszystkich jest akceptowany. Można przyjąć, że podstawę prawną tego azylu w stosunkach między państwami Ameryki Łacińskiej stanowią bądź normy prawa zwyczajowego, bądź normy traktatowe (w regionie tym obowiązuje kilka umów regulujących azyl dyplomatyczny).

Azylu dyplomatycznego można udzielać w pomieszczeniach misji dyplomatycznych, na pokładach okrętów wojennych lub samolotów wojskowych oraz w bazach wojskowych. W świetle niektórych umów obowiązujących w Ameryce Łacińskiej miejscem azylu mogą być także rezydencje prywatne dyplomatów, a jeśli liczba osób poszukujących schronienia jest znaczna, to przedstawiciel dyplomatyczny lub komendant wojskowy mogą wyznaczyć inne miejsca, w których zapewnią bezpieczeństwo osobom ubiegającym się o azyl.

Azyl dyplomatyczny w Ameryce Łacińskiej traktowany jest jako prawo państwa i od swobodnej oceny państwa, do którego skierowana jest prośba o azyl zależy ostateczna decyzja w sprawie udzielenia lub odmowy azylu.

Generalnie umowy międzynarodowe o azylu dyplomatycznym obowiązujące w tym regionie wskazują dwie kategorie osób upoważnionych do ubiegania się o ten rodzaj azylu, są to: osoby ścigane ze względów politycznych oraz przestępcy polityczni. Azylu nie powinno udzielać się osobom oskarżonym lub skazanym za przestępstwa pospolite oraz dezterom z sił zbrojnych. Trzeba dodać, że żadna z umów nie precyzuje jak należy rozumieć wyrażenie ściganie ze względów politycznych oraz przestępstwo polityczne.

Z umów obowiązujących na kontynencie amerykańskim wynika, że azyl dyplomatyczny winien być udzielany wyłącznie w tzw. sytuacjach nie cierpiących zwłoki. A mianowicie w sytuacjach, gdy jednostka jest ścigana przez poszczególne osoby lub tłum, nad którym

władze utraciły kontrolę, lub też przez same władze i grozi jej utrata życia lub wolności z powodu politycznego prześladowania, a nie można w żaden inny sposób zapewnić jej bezpieczeństwa.

Z analizy praktyki państw w zakresie udzielania azylu dyplomatycznego wynika, że w większości przypadków szczegóły ani okoliczności sprawy nie były drobiazgowo badane. Zresztą nie zawsze przedstawiciel dyplomatyczny ma możliwość dokonania takiej wnikliwej oceny. Ogólnie można stwierdzić, że azyl dyplomatyczny jest udzielany, gdy jednostka - w przeświadczeniu dyplomaty - jest powiązana w jakiś sposób z polityczną opozycją lub ruchem rewolucyjnym i z tych przyczyn jej życie i wolność są zagrożone, oraz gdy można zakładać, iż w związku ze swą polityczną działalnością nie może ona liczyć na sprawiedliwy proces sądowy.

Państwo udzielające azylu przyjmuje na siebie określone obowiązki. Wprawdzie fakt udzielenia azylu nie powoduje bezpośrednio zobowiązania do przyjęcia azylanta na własne terytorium, lecz obowiązek taki powstanie, gdy nie zostanie on przyjęty przez żadne inne państwo. Obowiązkiem szefa misji, komendanta okrętu, samolotu lub bazy wojskowej jest niezwłoczne poinformowanie ministerstwa spraw zagranicznych lub lokalnych władz administracyjnych o fakcie udzielenia azylu. W trakcie trwania azylu nie należy pozwolić, aby osoby korzystające z azylu dopuszczały się czynów, które mogą naruszyć spokój publiczny, albo uczestniczyły w działalności politycznej czy też na nią wpływały. W przypadku postępowania sprzecznego z powyższą zasadą azyl należy niezwłocznie zakończyć.

[Osoby korzystające z azylu dyplomatycznego w Ameryce Łacińskiej są chronione również w przypadku zerwania stosunków dyplomatycznych.] Jeśli, w takiej sytuacji, przedstawiciel dyplomatyczny, który udzielił azylu, musi opuścić terytorium państwa przyjmującego, to wyjedzie on z tego państwa wraz z azylantami. Natomiast, gdyby to było niemożliwe ze względów niezależnych od tych osób lub przedstawiciela dyplomatycznego, to może on przekazać te osoby przedstawicielowi dyplomatycznemu państwa trzeciego, z dotychczasowymi gwarancjami ich bezpieczeństwa.

[Z kolei państwu przyjmującemu przysługuje prawo żądania, aby osoba, której udzielono azylu, w możliwie najkrótszym czasie opuściła terytorium tego państwa. Jeśli z takim żądaniem wystąpiono, to szef misji udzielającej azylu ma prawo domagać się odpowiednich gwarancji bezpieczeństwa dla azylanta.]

Azyl dyplomatyczny można określić jako akt państwa, którego skutkiem prawnym jest wyjęcie osoby korzystającej z azylu spod jurysdykcji państwa pobytu.

4. Uchodźcy

Osoby korzystające ze statusu uchodźców mają sytuację prawną bardzo podobną do osób, które uzyskiwały azyl terytorialny. Podobieństwo jest na tyle znaczne, że prowadzi często do potocznego stwierdzenia, iż uchodźcy korzystają z azylu. Jednak w płaszczyźnie prawnej należy rozróżniać te dwie instytucje, chociaż rozróżnienie to utrudnia dodatkowo fakt, iż - w zasadzie - te same kategorie osób mogą ubiegać się, tak o azyl, jak i o status uchodźcy. Przedmiot współpracy międzynarodowej stanowi jednak wyłącznie ochrona uchodźców, bowiem azyl pozostaje nadal w wyłącznej kompetencji państwa i ze względu na swą polityczną funkcję nie poddaje się próbom zunifikowania w skali międzynarodowej.

Podstawę prawną międzynarodowej ochrony uchodźców stanowi konwencja o statusie uchodźców z 1951 r. wraz z protokołem z 1967 roku. Stronami tych umów jest około 130 państw, w tym Polska.

W świetle konwencji uchodźcą jest osoba spełniająca trzy warunki. Musi ona: przebywać poza terytorium państwa, którego obywatelstwo posiada; w sposób uzasadniony obawiać się prześladowania; nie chcieć lub nie móc korzystać z ochrony państwa, którego obywatelstwo posiada. Należy jeszcze dodać, że prześladowanie o którym mowa wyżej powinno wiązać się z rasą, religią, narodowością, przynależnością do określonej grupy społecznej lub przekonaniami politycznymi uchodźcy.

Organem upoważnionym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ do realizacji ochrony uchodźców, jak również poszukiwania środków

trwałego rozwiązywania tego problemu, jest Urząd Wysokiego Komisarza ONZ ds. uchodźców (UNHCR). W praktyce tego urzędu także inne grupy osób migrujące przymusowo, w szczególności ze względu na konflikty zbrojne objęte są ochroną i pomocą zbliżoną w swej treści do ochrony udzielanej uchodźcom.

Do podstawowych środków mających na celu trwałe rozwiązanie problemu uchodźstwa należą: dobrowolna repatriacja - realizowana jedynie wówczas, gdy powracający do kraju nie są narażeni na niebezpieczeństwo; osiedlenie w kraju tymczasowego schronienia - w sytuacji, gdy repatriacja w najbliższej przyszłości nie jest możliwa; przesiedlenie do innego kraju - gdy dwie powyższe możliwości nie wchodzą w rachubę.

Najważniejszą zasadą służącą ochronie uchodźców jest zakaz odsyłania (zawrócenia z granicy) do kraju, w którym mogą oni być narażeni na prześladowanie. Należy podkreślić, że zasada ta powinna mieć zastosowanie do uchodźców niezależnie od tego, czy przebywają legalnie, czy też nielegalnie w danym kraju. Konwencja z 1951 r. ustanawia ponadto standardy traktowania uchodźców w płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej i prawnej.

Polska jest stroną konwencji z 1951 r. W 1992 r. powstało w Warszawie Biuro Łącznikowe UNHCR. Utworzone (w ramach MSW) Biuro ds. Migracji i Uchodźstwa prowadzi wszystkie sprawy związane z procedurą przyznawania statusu uchodźcy w Polsce oraz koordynuje wszelkie działania wiążące się z opieką i pomocą dla tej kategorii osób.

55. 5. Ekstradycja przestępców

Termin ekstradycja oznacza oparte na porozumieniu państw przekazanie osoby znajdującej się w granicach zwierzchnictwa terytorialnego jednego z nich, dokonane na rzecz innego, które jest kompetentne do ścigania i karania tej osoby w związku z popełnieniem określonego przestępstwa.

Wydawanie przestępców jest jedną z form międzynarodowego obrotu w sprawach karnych. Historycznie ukształtowało się wiele

form tego obrotu, takich jak sądowa pomoc prawna (rekwizycje), przejęcie ścigania karnego, czy wykonywanie obcych wyroków karnych, jednak najstarszą z nich jest ekstradycja przestępców. Należy dodać, że współcześnie, w dobie rozwoju szybkich środków komunikacji, w czasach masowych migracji ludności, znaczenie i zakres zastosowania instytucji ekstradycji przestępców wyraźnie wzrasta.

Ważne jest uświadomienie sobie różnic między instytucją wydawania a wydaleniem cudzoziemców. Różnice dotyczą motywacji działania państwa, celów, do których osiągnięcia służą te instytucje oraz podstaw prawnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że niekiedy wydalenie może zastępować ekstradycję (mówimy wówczas o zamaskowanej ekstradycji) ze względu na jego ostateczny skutek. Co się tyczy różnic w motywacji, to przy ekstradycji jest nią wola współdziałania w realizacji wymiaru sprawiedliwości, natomiast zasadniczym motywem działania państwa wydalającego jest ochrona własnych interesów. Ekstradycja dochodzi do skutku w rezultacie porozumienia państw, natomiast wydalenie ma charakter decyzji jednostronnej, a jego podstawę stanowi zawsze ustawodawstwo wewnętrzne.

[Prawo każdego państwa do wydawania przestępców (jak również wydalenia cudzoziemców) znajduje podstawę w normach zwyczajowego prawa międzynarodowego. Jednak obowiązek wydawania przestępców może wynikać wyłącznie z umowy międzynarodowej, z tym że nie musi to być wyłącznie umowa o wydawaniu przestępców. Obowiązek taki wynika także z innych umów międzynarodowych, takich jak umowy reglamentujące ściganie i karanie aktów terroryzmu międzynarodowego, czy zbrodnie wojenne.]

W wielowiekowej praktyce państw w zakresie ekstradycji ukształtowały się pewne, podstawowe zasady, przyjmowane powszechnie w umowach oraz ustawodawstwie, są to: zasada podwójnej karalności; zasada niewydawania własnych obywateli; niewydawania przestępców politycznych oraz ograniczonego ścigania i karania.

Zgodnie z treścią zasady podwójnej karalności (identycznych norm) czyn stanowiący podstawę wniosku o ekstradycję musi być

uznawany za przestępstwo zarówno w ustawodawstwie państwa proszącego o ekstradycję, jak i w ustawodawstwie państwa, do którego skierowano wniosek. W stosunku do państwa proszącego warunek ten jest logiczną konsekwencją celu ekstradycji (realizacja wymiaru sprawiedliwości). Natomiast w odniesieniu do państwa wezwanego aresztowanie jakiejś osoby w związku z postępowaniem ekstradycyjnym za czyn, który w tym państwie nie jest przestępstwem, stałoby w jaskrawej sprzeczności z panującymi tam poglądami prawnymi, w szczególności z przyjmowaną powszechnie zasadą *nulla poena sine lege* i dlatego nie jest możliwe do przyjęcia.

Państwa przywiązują dużą wagę do obywatelstwa osoby, o której ekstradycję wystąpiono. Wystarczy wskazać, że w określonych przypadkach obywatelstwo osoby, o której ekstradycję wystąpiono, może stanowić podstawę do odmowy wydania, a w sytuacji, gdy kilka państw wystąpiło z wnioskami o ekstradycję tej samej osoby, może ono decydować o pierwszeństwie przyznania ekstradycji. O znaczeniu obywatelstwa i wadze, jaką przywiązuje się do niego, świadczy fakt częstego zamieszczania zakazu wydawania własnych obywateli w konstytucjach poszczególnych państw. Chociaż istnieją także państwa, które wyrażają gotowość ekstradycji własnych obywateli.

Jednym z najważniejszych, najszerzej stosowanych w stosunkach międzynarodowych powodów odmowy ekstradycji jest uznanie przestępstwa stanowiącego podstawę wniosku o wydanie za przestępstwo polityczne. Często spotykamy klauzulę zakazującą wydania nie tylko za przestępstwa polityczne, lecz także za przestępstwa pozostające w związku z przestępstwami politycznymi lub też za przestępstwa o politycznym charakterze, przy czym wyrażenia te nie są definiowane. Stąd ocena oraz ostateczne zakwalifikowanie przestępstwa do kategorii przestępstw politycznych leży w kompetencji państwa, do którego wystąpiono z wnioskiem o ekstradycję. Najogólniej można stwierdzić, że wyrażenie przestępstwo polityczne w zastosowaniu do ekstradycji jest interpretowane specyficznie i w sposób rozszerzający w porównaniu do tego samego wyrażenia funkcjonującego w prawie wewnętrznym państw.

Z zasady ograniczonego ścigania i karania wynika zakaz ścigania (także wykonania kary) osoby wydanej za inne przestępstwa aniżeli te, w związku z którymi przyznano ekstradycję, co jednak nie odnosi się do przestępstw popełnionych po wydaniu.

Zasada ograniczonego ścigania i karania w formie zrelacjonowanej wyżej występuje stosunkowo rzadko we współczesnej praktyce traktatowej państw. Rozwój poglądów na ten temat oraz względy praktyczne spowodowały jej ewolucję w dwóch kierunkach: 1) ograniczenia, wyłączenia jej działania; 2) poszerzenia zakresu jej działania.

Pierwsza ze wskazanych tendencji przejawia się w tym, że duża liczba umów międzynarodowych i ustaw zezwala na ściganie i ukaranie osoby wydanej za przestępstwa nie stanowiące podstawy wydania, o ile uzyskano na to zgodę państwa wezwanego albo zgodę osoby wydanej (także domniemaną to znaczy, gdy nie opuści ona dobrowolnie terytorium państwa proszącego lub następnie tam powróci).

Druga tendencja, tj. trend do rozszerzania zakresu omawianej zasady, przejawia się w ograniczaniu swobody państwa, które uzyskało ekstradycję pod względem: możliwości dalszej ekstradycji do państwa trzeciego; rodzaju kary, która może zostać wymierzona przez sądy państwa uzyskującego wydanie (przykładowo zakaz orzeczenia kary śmierci); rodzaju sądu, który ma rozpatrywać sprawę (przykładowo zakaz przedłożenia sprawy sądowi specjalnemu).

Literatura

Banaszak B., Prawa jednostki i systemy ich ochrony, Wrocław 1995; Daranowski P., Międzynarodowa ochrona praw obywatelskich i politycznych in statu nascendi. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Łódź 1993; Jasudowicz T., Administracja wobec praw człowieka, Toruń 1996; Michalska A., Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych, Warszawa-Poznań 1982; Michalska A., Komitet Praw Człowieka. Kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo, Warszawa 1994; Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka w polskim ustawodawstwie i w praktyce organów ochrony prawa, Warszawa-Poznań 1996; Mik C., Zbiorowe prawa człowieka, Toruń 1992; Mik C., Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka, Toruń 1994; Mikołajczyk B., Mniejszości w prawie międzynarodowym, Katowice 1996; O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Prof. A. Michalskiej, pod red. T. Jasudowicza i C. Mika, Toruń 1996; Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997; Prawa człowieka. Model prawny, Wrocław 1991; Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów, Warszawa 1996; Sudre F., Konwencja europejska o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Warszawa 1993; Gomien F., Vademecum Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Warszawa 1996

Tematyka

1. Pojęcie praw człowieka w prawie międzynarodowym;
2. Źródła ochrony międzynarodowej praw człowieka; 3. Zasady ochrony praw człowieka; 4. Zakres ochrony praw człowieka;
5. Zobowiązania prawnomiędzynarodowe w dziedzinie praw człowieka; 6. Środki kontroli międzynarodowej wykonywania zobowiązań państwowych; 7. Międzynarodowa ochrona praw człowieka a prawo polskie.

53 1. Pojęcie praw człowieka w prawie międzynarodowym

Prawa człowieka jako takie pojawiły się w prawie międzynarodowym dopiero po II wojnie światowej. Wcześniej prawo to koncentrowało swoją uwagę na zapewnieniu praw mniejszościom narodowym i cudzoziemcom. Okropności II wojny światowej sprawiły, że ludzie i państwa uświadomili sobie, że ochroną międzynarodową należy objąć wszystkich ludzi, w tym zwłaszcza obywateli i to przede wszystkim w ich stosunkach z władzami krajowymi. W ten sposób ideę ochrony praw człowieka oparto na przekonaniu, że jednostkę należy chronić przed arbitralnością władzy państwowej i że samo prawo krajowe nie jest wystarczającym instrumentem ochronnym.

Dla zapewnienia odpowiedniej ochrony trzeba wiedzieć, co się chroni. Tymczasem prawa człowieka - z uwagi na historyczne i ideologiczne uwikłanie - nie są jednoznacznie definiowane (Banaszak, s. 5-45). W efekcie w prawie międzynarodowym nie znajdziemy legalnej definicji praw człowieka. Pojęcia takiego nie ustaliły również sądy międzynarodowe. Tym niemniej można usiłować rekonstruować pojęcie praw człowieka z fragmentów dokumentów międzynarodowych, a także z niektórych wypowiedzi międzynarodowych organów kontroli przestrzegania praw człowieka. Uzyskamy wówczas następującą definicję: prawami człowieka są sytuacyjnie rozwarstwione, naturalne możliwości ludzkie, co do istoty indywidualne, lecz społecznie zdeterminowane, równe i niezbywalne, powszechne podmiotowo, przedmiotowo, terytorialnie, czasowo, a częściowo także kulturowo, konieczne i zawsze wynikające z przyrodzonej każdemu człowiekowi godności osobowej (Mik, Zbiorowe, s. 27). Jest to definicja doktrynalna.

Centralnym punktem tej definicji jest godność osobowa, która stanowi źródło praw człowieka (wstępy do Paktów Praw Człowieka ONZ) i przesądza o ich naturalnym charakterze (Powszechna deklaracja praw człowieka ONZ z 1948 w art. 1 powiada: wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi w godności i prawach). Godność jest osobowa (nie mylić z czcą, honorem), a zatem przysługuje każdemu człowiekowi, bo jest człowiekiem. Nie zmienia tego fakt, że ludzie mogą

żyć lub żyją w sposób różny i że mogą między nimi występować różnice kulturowe, środowiskowe, historyczne i inne (Deklaracja UNESCO o rasie i przesądach rasowych z 1978, art. 1).

Prawa człowieka są więc czymś naturalnym. Państwo ich nie tworzy, ani nie przydziela, lecz jedynie chroni. Nie jest też w stanie ich pozbawić, wpływając jedynie na zewnętrzne objawy korzystania z praw (tak zwłaszcza Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka w opinii z 1986). Prawo krajowe i prawo międzynarodowe deklarują i zabezpieczają zatem jedynie prawa i wolności, lecz ich nie tworzą. Skoro prawa człowieka są naturalne, to są też niezbywalne (wstępy do Paktów i Powszechnej deklaracji). Nie może ich pozbyć się sama jednostka.

Godność osobowa jako źródło praw człowieka sprawia, że prawa te przysługują na równi każdemu człowiekowi. Są zatem uniwersalne podmiotowo. A skoro tak, to nikt nie może być dyskryminowany np. ze względu na płeć, religię, narodowość, poglądy polityczne, sytuację majątkową lub osobistą, chyba że istnieje racjonalne i obiektywne uzasadnienie zróżnicowanego traktowania (np. art. 1 i 2 Powszechnej deklaracji, art. 2 Paktów).

Prawa człowieka są też uniwersalne przedmiotowo, bo człowiek ma prawo do różnych dóbr (idealnych, np. życie, wolność, równość, a także materialnych, np. wynagrodzenie, zabezpieczenie społeczne, własność). Wszystkie one są niezbędne dla bycia osobą, dla spełnienia godności osobowej. Zarazem nie oznacza to, że ochrona praw człowieka zawsze aktualizuje się w pełnym wymiarze. Nie da się bowiem zapewnić np. prawa do życia, czy wolności w ogóle. Trzeba więc relatywizować ochronę do konkretnych sytuacji życiowych (stąd np. prawo do życia w istocie dotyczy dwóch sytuacji: początku życia i, co lepiej zagwarantowane, końca życia - ochrony przed arbitralnym pozbawieniem życia). Innymi słowy prawa człowieka są sytuacyjnie rozwarstwione.

Prawa człowieka są też uniwersalne terytorialnie, bo nie zależą od tego, gdzie człowiek się znajduje (Powszechna deklaracja, art. 2). Są również uniwersalne czasowo, gdyż trwają pomimo ewolucji spo-

łeczeństwa (Deklaracja o prawa człowieka Rady Europy z 1978, pkt 4). Wreszcie są przynajmniej częściowo uniwersalne kulturowo. Państwa muszą zatem niezależnie od typu cywilizacji zagwarantować osobie ludzkiej prawo do sądu, czy ochronę rodziny (niezależnie od tego, jak jest ona pojmowana w konkretnej kulturze).

Prawa człowieka mają naturę indywidualistyczną. Głęboki sens ich istnienia polega na pełnym upodmiotowieniu osoby ludzkiej, na wydobyciu jej z masy społecznej i podkreśleniu jej niepowtarzalnej wartości. Jednocześnie jednak prawa te są społecznie zdeterminowane, ponieważ ich istnienie, wykonywanie i zabezpieczenie ma sens jedynie w społeczeństwie, co uzmysławia jednostce odpowiedzialność, jaka ciąży na niej z racji korzystania z praw w społeczeństwie. Zarazem wspólnota musi zadbać o należytą ochronę uprawnień indywidualnych. Racjonalny prawodawca powinien dążyć do rozpoznania praw naturalnych i ich ochrony. Jeżeli nie będzie tego czynił musi liczyć się ze społecznym niezadowoleniem, a nawet rewolucjami (por. wstęp do Powszechnej deklaracji). W tym znaczeniu prawa człowieka są konieczne (wymuszają ochronę prawną).

2. Źródła ochrony międzynarodowej praw człowieka

Prawo międzynarodowe ma trzy podstawowe źródła: traktat, zwyczaj, zasady ogólne prawa. Wśród nich największą rolę spełnia traktat, który pozwala na sprecyzowanie norm ochronnych (normy praw człowieka nie mają co do zasady charakteru norm kodyfikujących, lecz stopniowo rozwijających prawo międzynarodowe) oraz na powiązanie z normami materialnymi (dotyczącymi konkretnych praw) norm organizacyjnych i proceduralnych (normy te określają organizację i kompetencję organów międzynarodowych właściwych dla kontroli zachowań państw, a także procedurę dochodzenia roszczeń w razie naruszania norm ochronnych).

Traktaty w dziedzinie praw człowieka nie są zazwyczaj tworzone przez same państwa w trybie klasycznej dyplomacji (mogą być jednak traktaty dwu- lub wielostronne, które zawierają klauzule dotyczące przestrzegania praw człowieka, a których stronami są państwa).

Powstają one raczej dzięki inspiracji i w ramach poszczególnych organizacji międzynarodowych, co sprawia, że traktaty te porządkuje się w systemy ochronne. Znamy systemy powszechne: ONZ, MOP, UNESCO, a także regionalne: Rady Europy, OPA, OJA (*in statu nascendi* znajdują się systemy Unii Europejskiej, WNP i Ligi Państw Arabskich; por. Banaszak, s. 79-157). Przyjrzyjmy się po krótku dwu najważniejszym systemom (ONZ i Rady Europy) z polskiego punktu widzenia.

1 W systemie ONZ traktaty z dziedziny praw człowieka przyjmowane są najczęściej w ramach Zgromadzenia Ogólnego. Tak powstały: Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z 16 XII 1966 (z dwoma protokołami: dot. zawiadomień indywidualnych z 1966 oraz dot. zniesienia kary śmierci z 1989), Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych z 16 XII 1966, Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 7 III 1966, Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 18 XII 1979, Konwencja przeciwko torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu z 10 XII 1984, czy Konwencja praw dziecka z 20 XI 1989. Polska jest stroną wszystkich tych umów (poza protokołem nr 2 do Paktu).

1 W Radzie Europy z kolei traktaty z zakresu praw człowieka akceptuje się w ramach Komitetu Ministrów. Do najważniejszych traktatów należą: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 XI 1950 (wraz z jedenastoma protokołami dodatkowymi), Europejska karta socjalna z 18 X 1961 (z trzema protokołami dodatkowymi; tekst zmieniony i ujednolicony przyjęto 3 V 1996), Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu z 26 XI 1987 (z dwoma protokołami dodatkowymi), Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z 1 II 1995, Europejska konwencja w sprawie wykonywania praw dziecka z 25 I 1996 oraz Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny z 19 XI 1996. Polska ratyfikowała jedynie

pierwszą i trzecią konwencję wraz z protokołami (w przypadku Konwencji z 1950 ich większość).

Traktaty w dziedzinie praw człowieka, jak można się zorientować, dotyczą albo grup praw (Pakty, Konwencja RE z 1950, Karta socjalna z 1961), albo konkretnych praw (np. Konwencja ONZ przeciwko torturom z 1984), albo konkretnych podmiotów (np. Konwencja ONZ o prawach dziecka z 1989, czy Konwencja RE o ochronie mniejszości narodowych z 1995).

Wymienione traktaty obowiązują przede wszystkim w okresie pokoju, chociaż zawierają one także gwarancje minimalne na wypadek wojny (por. np. art. 4 Paktu praw obywatelskich, art. 15 Konwencji RE z 1950). Należy sobie jednak zdawać sprawę, że istnieją także traktaty, które w znacznym stopniu dotyczą praw człowieka i które przewidziane są na okres międzynarodowego lub niemiędzynarodowego konfliktu zbrojnego (cztery konwencje genewskie z 12 VIII 1949 wraz z protokołami dodatkowymi z 1977).

Klasycznym źródłem prawa międzynarodowego jest również zwyczaj. W sferze ochrony praw człowieka stanowi on jednak źródło uzupełniające traktat, co wynika zwłaszcza ze specyfiki tworzenia zwyczaju (niezbędna jest trwająca jakiś czas zgodna praktyka państw, z którą związane jest przekonanie, że stanowi ona wyraz obowiązującego prawa, a nie przypadku, czy zachowań doraźnych) i specyfiki dziedziny (prawa człowieka torują sobie drogę do ochrony przez traktat, który pozwala na precyzję i kontrolę). Tym niemniej należy zauważyć, że zwyczaj stanowi źródło dość powszechnie przyjętej zasady poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, a także daje podstawę dla ochrony niektórych praw (np. praw cudzoziemców, czy praw uznawanych za bezwzględnie wiążące, czyli *iuris cogentis*, jak np. prawa do życia, wolności od tortur, wolności od niewolnictwa i poddaństwa).

Źródłem prawa międzynarodowego są również zasady ogólne prawa. Znaczenie dla ochrony praw człowieka ujawniają one za pośrednictwem orzecznictwa międzynarodowych organów kontrolnych (zwłaszcza sądów praw człowieka). W trakcie rozwiązywania spor-

nych spraw sądy bowiem (zwłaszcza Europejski Trybunał Praw Człowieka) odwołują się do zasad prawa krajowego, które porównują z sobą i w razie stwierdzenia, że są tożsame lub bliskie co do istoty traktują je jako źródło prawa, które pozwala na doprecyzowanie często ogólnych norm praw człowieka (np. zasada, iż kara chłosty jest karą poniżającą w sensie art. 3 Konwencji RE z 1950, albo że *mater semper certa est*, co umożliwia taką interpretację prawa do poszanowania życia rodzinnego z art. 8 Konwencji z 1950, która spowoduje objęcie ochroną stosunków między dzieckiem a jego naturalną matką i jej rodziną), bądź na wzmocnienie systemu ochronnego (np. akceptacja zasady praw nabytych, zasady ochrony skutecznej, a nie iluzorycznej).

W międzynarodowej ochronie praw człowieka ważną rolę odgrywają uchwały organizacji i konferencji międzynarodowych. Nie stanowią one źródła prawa, lecz mogą przyczyniać się do tworzenia, zmiany lub uściślenia prawa międzynarodowego (traktatowego i zwyczajowego), a w przypadku praw człowieka mogą nadto stanowić inspirację lub wzorzec dla tworzenia prawa krajowego. Tego rodzaju dokumentem jest m.in. Powszechna deklaracja praw człowieka ONZ z 10 XII 1948, która powszechnie uznawana jest za manifest ideologii międzynarodowej praw człowieka i była wielokrotnie wykorzystywana dla tworzenia konstytucyjnych katalogów praw człowieka. Rolę taką spełniają też liczne standardy niewiążące przyjmowane zwłaszcza w Radzie Europy (Mik, Koncepcja, s. 94-96).

Warto tu także zaznaczyć, że uchwały nabrały szczególnego znaczenia dla ochrony praw człowieka w Europie, gdzie przez ponad cztery dziesiątki lat istniał głęboki konflikt ideologiczny i polityczny. W 1975 zdołano jednak stworzyć KBWE (od 1994 OBWE), która w swym Akcie założycielskim uznała zasadę poszanowania praw człowieka i wolności podstawowych, łącznie z wolnością myśli, sumienia i religii (zas. VII). Od chwili zakończenia tzw. zimnej wojny (1989) KBWE zaczęła też intensywnie tworzyć standardy polityczne, spośród których znaczna część dotyczy wprost praw człowieka (są to zwłaszcza dokumenty tzw. Spotkań ludzkiego wymiaru KBWE: kopenhaski z 1990 i moskiewski z 1991). Należy tu zaznaczyć, że

standardy OBWE są rozwinięte w stopniu zróżnicowanym (najlepiej co do praw obywatelskich i politycznych, gorzej co do praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych) i że OBWE było pierwszym ośrodkiem normotwórczym, w którym sprecyzowano europejską ochronę mniejszości narodowych. OBWE zdołało zinstytucjonalizować także pewne formy kontroli przestrzegania zobowiązań przyjętych w ramach Organizacji. Funkcjonują tu m.in.: tzw. mechanizm ludzkiego wymiaru, misje ekspertów, misje sprawozdawców, Wysoki Komisarz OBWE do spraw mniejszości narodowych (Mik, Koncepcja, s. 139-161).

3. Zasady ochrony praw człowieka

Ochrona praw człowieka w prawie międzynarodowym oparta jest na pewnych zasadach ogólnych. W pewnym uproszczeniu można podzielić je na zasady systemowe (ustrojowe) i zasady materialne. Do pierwszych z nich zaliczyć należy przede wszystkim zasadę subsydiarności i zasadę praw nabytych. Pierwsza z nich mówi, że ochrona międzynarodowa praw człowieka nie jest celem w sobie, lecz jest dodatkowym, pomocniczym mechanizmem zagwarantowania przestrzegania praw. Co więcej, ochrona międzynarodowa opiera się na przekonaniu, że interpretacja i stosowanie praw i wolności w pierwszym rzędzie należy do prawa krajowego i dopiero, gdy ochrona krajowa zawiedzie można skorzystać z ochrony międzynarodowej. Ponadto, organy krajowe nie mają obowiązku inkorporacji traktatów do swego prawa krajowego i nie są zobowiązane do zapewnienia bezpośredniej skuteczności orzeczeniom międzynarodowym (jeśli się tak dzieje, jest to następstwem przychylności porządku konstytucyjnego). Z tą kluczową dla rozumienia ochrony praw człowieka zasadą korespondują szczegółowe rozwiązania prawnomiędzynarodowe i konkluzje orzecznicze. Tak też traktaty wskazują z jednej strony konieczność zapewnienia przestrzegania praw człowieka uznanych w tych dokumentach w prawie krajowym (art. 2 Paktów Praw Człowieka, art. 1 Konwencji z 1950, część I i art. 20 Karty socjalnej z 1961; art. A w wer.zm. z 1996) i domagają się zapewnienia prawa do sądu (art. 14 Paktu praw obywatelskich, art. 6 i 13 Konwencji z 1950), a

z drugiej wskazują, że skargi indywidualne będą mogły być rozpatrywane przez organy międzynarodowe dopiero po wyczerpaniu rozsądnie dostępnej i rozsądnie skutecznej drogi krajowej (protokół nr 1 do Paktu praw obywatelskich, art. 26 Konwencji z 1950, tu także nie później niż 6 miesięcy od wydania ostatecznej decyzji krajowej; wymóg ten jednak nie odnosi się do badania reklamacji zbiorowych przez Komitet Niezależnych Ekspertów Karty socjalnej, zgodnie z protokołem z 9 XI 1995; art. D w wer.zm.). Organy kontrolne ponadto podkreślają, że to do sądów krajowych należy w pierwszym rzędzie ocena sytuacji spornych i że w tej roli sąd międzynarodowy nie jest w stanie ich zastąpić (tzw. doktryna powściągliwości sędziowskiej). Organy międzynarodowe podkreślają również, że nie mogą wypowiadać się *in abstracto* w toku procedury skargowej i że władze krajowe korzystają z marginesu oceny, który pozwala im na elastyczne reagowanie na konkretne sytuacje w kontekście wymogów międzynarodowych (wszelako margines taki jest także kontrolowany na szczeblu międzynarodowym).

Drugą zasadą systemową jest zasada praw nabytych. Nakazuje ona poszanowanie praw człowieka uznanych lub istniejących w jakimkolwiek kraju na mocy ustaw, konwencji, zarządzeń i zwyczajów, choćby nie były one uznane w dokumentach międzynarodowych lub były uznane w mniejszym zakresie (art. 5 § 2 obu Paktów, art. 60 Konwencji z 1950, art. 32 Karty socjalnej z 1961; art. H w wer.zm.).

Obok zasad systemowych występują również zasady materialne, ściśle odnoszące się do katalogu praw. Wśród nich należy wymienić zasadę równości (niedyskryminacji) oraz zasadę wolności. Pierwsza z nich oznacza, że wszyscy uprawnieni muszą być traktowani bez dyskryminacji, tzn. w sytuacjach analogicznych lub porównywalnych muszą być traktowane równo, w sytuacjach nieporównywalnych nierówno, i bez względu na przyczyny, chyba że istnieje racjonalne i obiektywne uzasadnienie dla różnicowania ochrony. Uzasadnienie to powinno być przy tym oceniane z uwzględnieniem celów i skutków stosowanego środka oraz z uwzględnieniem zasad, które ogólnie określają społeczeństwo demokratyczne (pluralizm, tolerancja, duch

otwarcia). W prawie międzynarodowym praw człowieka zasada równości znajduje szerokie odzwierciedlenie. Występuje ona pod postacią zasad ogólnych przedmiotowych (zobowiązanie dla państw - np. art. 2 Paktu praw obywatelskich, art. 1 Konwencji z 1950, *implicite*; art. E w nowej wersji Karty socjalnej) lub podmiotowych (samodzielnych - jako prawo do równoprawnego traktowania - art. 26 Paktu praw obywatelskich, oraz stosowanych w zasadzie łącznie z prawami szczegółowymi - art. 14 Konwencji z 1950), jak również w postaci szczegółowych rozwiązań prawnych (przedmiotowych - np. art. 4 Paktu praw obywatelskich, i, częściej, podmiotowych - art. 14, 24 i 25 Paktu praw obywatelskich, art. 5 protokołu dodatkowego do Konwencji z 1950 nr 7). Zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego. Niekiedy same przepisy konwencyjne pozwalają stwierdzić, iż twórcy traktatów dopuścili odstępstwo od równości. Dotyczy to w szczególności preferencyjnych lub, rzadziej, dyskryminacyjnych, przepisów co do ochrony dzieci, młodzieży, kobiet, w tym w ciąży, starców, osób upośledzonych, osób należących do mniejszości, obywateli i cudzoziemców itp. (por. wcześniej cyt. konwencje ONZ lub RE) Warto tu zaznaczyć, że faktycznie uprawnienia preferencyjne nie mają charakteru dyskryminacyjnego, tzn. nie tyle są odstępstwem od równości praw, ile wyrazem dążenia do zapewnienia równości materialnej.

Drugą zasadą materialną jest zasada wolności. Zasada ta nie jest w dokumentach międzynarodowych formułowana wyraźnie. Tym niemniej można ją wyczytać z przepisów prawnych, które chronią poszczególne sfery wolności (np. wolność od arbitralnego pozbawienia wolności, od arbitralnego karania, wolność myśli, słowa, religii, wolność wypowiedzi, wolność zrzeszania się, w tym w związku zawodowe). Element wolności (wolność wyboru) tkwi także w uprawnieniach roszczeniowych (np. prawie do pracy, do nauki, do korzystania z kultury i do swobodnej twórczości naukowej, artystycznej, literackiej). Wolność jest zatem zasadą wspólną dla wszystkich praw człowieka. Jednocześnie, podobnie, jak zasada niedyskryminacji, także ona nie ma wartości bezwzględnej. W szczególności korzystanie z praw jednostki może być ograniczone w konkretnych sytuacjach

(por. np. art. 4 Paktu praw gospodarczych, art. 12, 14, 18, 19, 21 i 22 Paktu Praw obywatelskich, art. 31 Karty socjalnej, art. G w wer.zm., art. 8-11 Konwencji z 1950), a nawet zawieszone w szczególnych okolicznościach na określony czas (art. 4 Paktu praw obywatelskich, art. 15 Konwencji z 1950, art. 30 Karty socjalnej, art. F w wer.zm.).

4. Zakres ochrony praw człowieka

Najpopularniejszym sposobem prezentowania zakresu praw człowieka jest omówienie ich międzynarodowego katalogu z podkreśleniem, iż jest to jedynie podstawowy (ogólny) zestaw praw. Międzynarodowy katalog praw najczęściej jednak nie ma jednolitych ram prawnych. W ten sposób dzieli się prawa i wolności na prawa obywatelskie i polityczne oraz prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne, dla których istnieją najczęściej odrębne traktaty (dwa Pakty ONZ, Konwencja z 1950 i Karta socjalna w Europie). Sytuacja ta prowadzi niektórych znawców przedmiotu do konkluzji, że w istocie istnieją dwie kategorie praw, z którymi powiązane są różne zobowiązania państw. Co więcej, niekiedy dowodzi się, że sama natura praw obu kategorii jest różna (prawa obywatelskie mają naturę wolnościową, niezmienną treść, są bezwzględne, ponadpozytywne, nadają się do ochrony sądowej i nie wymagają znaczniejszych nakładów finansowych, podczas gdy prawa gospodarcze są równościowe, zmienne, względne, są tworzone przez prawo pozytywne, nie nadają się do ochrony sądowej i nie mogą być gwarantowane bez poważnych nakładów pieniężnych).

Przedstawione argumenty są jednak nie do pogodzenia z opisaną wcześniej międzynarodową koncepcją praw człowieka, która opiera się na zasadzie niepodzielności i współzależności wszystkich praw i wiąże się z przekonaniem, że z godności osobowej wynikają wszelkie prawa, które są potrzebne dla nadania człowieczeństwu pełnego, wielowymiarowego charakteru (być i mieć, ochrona osoby w sobie i we wspólnocie). Ponadto, jak powiedziano uprzednio wolność i równość są podstawą wszystkich praw człowieka. Wszystkie one są też spletem (w sensie prawnym) uprawnień „od” i „do”, wszystkie wy-

magają wsparcia finansowego (tylko przy założeniu gospodarki upaństwowionej cały ciężar finansowy związany z korzystaniem z praw gospodarczych spoczywałby na państwie; w gospodarce rynkowej, która wiązana jest z ideą demokracji gospodarczej państwo nie ponosi tak wielkich ciężarów, gdyż może istnieć prywatne służba zdrowia, prywatne fundusze emerytalne itp.) i z istoty swej pozostają poza kreacją władzy państwowej. Także prawa gospodarcze, nie tylko obywatelskie, nadają się do ochrony sądowej, czego dowodzą liczne krajowe porządki prawne, a także stopniowo rozwijające się dokumenty międzynarodowe (Mik, Zbiorowe, s. 24-27).

Czasami też dowodzi się (K. Vasak, w Polsce K. Drzewicki, M. Piechowiak), że prawa polityczne stanowią I generację praw, prawa gospodarcze II i że istnieją prawa człowieka III generacji (prawa ludów: prawo do samostanowienia, prawo do stałej suwerenności nad bogactwami naturalnymi, prawo do rozwoju, prawo do pokoju, prawo do środowiska naturalnego, prawo do wspólnego dziedzictwa ludzkości, prawo do pomocy humanitarnej). Pogląd ten nie zasługuje na aprobatę, gdyż różnicuje prawa grupy I i II bez merytorycznego uzasadnienia (utrwała podział, zamiast dążyć do jego przełamania) i włącza do katalogu praw osoby ludzkiej prawa grup ludzkich, które wprowadzie nawiązują (przynajmniej czasami) do aksjologii praw jednostki, lecz wykraczają znacznie poza nią i w sensie prawnym stanowią odrębną kategorię uprawnień (C. Mik, T. Jasudowicz).

Ostatecznie zatem mamy grupę praw obywatelskich i politycznych, do której zalicza się w szczególności: prawo do życia, prawo do wolności od tortur, prawo do wolności od niewolnictwa, poddaństwa i pracy przymusowej lub obowiązkowej, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawo do wolności od niewoli za długi, prawo do wolności poruszania się i osiedlania, w tym opuszczenia własnego kraju i powrotu do niego, zakaz arbitralnego wydalania cudzoziemców, prawo do słusznego procesu sądowego, prawo do wolności od arbitralnego karania, prawo do podmiotowości prawnej, prawo do poszanowania życia prywatnego, domicylu i korespondencji, prawo do wolności myśli, sumienia i religii, prawo do wolności wypowiedzi, prawo do poszanowania życia rodzinnego i założenia ro-

dziny, prawo do wolności zgromadzeń pokojowych oraz do wolności zrzeszania się, prawa wyborcze i prawo do piastowania funkcji publicznych.

Drugą grupę praw podstawowych stanowią prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne, a wśród nich zwłaszcza prawo do pracy, w tym do godności w pracy i do ochrony pracy, prawo do godnych warunków pracy, w tym do słusznego wynagrodzenia, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do dostatecznie godnego poziomu życia (do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym), prawo do ochrony zdrowia, prawo do mieszkania, prawo do nauki, prawa kulturalne.

Obok praw podstawowych rozwijane są katalogi praw sektorowych, w szczególności praw osób należących do mniejszości narodowych (np. prawo do używania języka mniejszościowego, do używania imion i nazwisk w języku mniejszości, prawo do nauki w języku mniejszości i otrzymywania wiedzy o mniejszości, prawo do własnych szkół, prawo do uczestniczenia w życiu mniejszości - Mikołajczyk, s. 65-113), prawa dzieci (np. prawo do życia z rodzicami i bycia przez nich wychowywanym, prawo do ochrony przed handlem, przemocą, porzuceniem, zaniedbaniem lub wyzyskiem, prawo do nauki), prawa kobiet (np. prawo do ochrony przed dyskryminacją w różnych dziedzinach życia, prawa polityczne, prawo do ochrony przed wyzyskiem i handlem).

5. Zobowiązania prawnomiędzynarodowe w dziedzinie praw człowieka

Włączając prawa człowieka do sfery ochronnej prawa międzynarodowego państwa zobowiązały się do zapewnienia ich efektywnego przestrzegania. W związku z tym pojawia się zagadnienie określenia charakteru zobowiązań państw w dziedzinie praw jednostki. Klasyczne zobowiązania międzynarodowe są to zobowiązania międzypaństwowe, o charakterze wzajemnym, co do naruszenia których istnieje możliwość legalnego stosowania środków odwetowych (retorsje).

Zobowiązania państw w dziedzinie praw człowieka odbiegają od tego schematu. Po pierwsze, jak wskazują sądy międzynarodowe i inne organy wyspecjalizowane w ochronie praw jednostki, państwa przyjmują zobowiązania w omawianej dziedzinie nie dla wzajemnej wymiany praw i obowiązków, lecz w celu zapewnienia pełnej, skutecznej i praktycznej ochrony jednostkom. W tym celu godzą się one, przede wszystkim w odniesieniu do praw obywatelskich i politycznych, aby jednostki mogły występować z roszczeniami nawet (i w pierwszym rzędzie) przeciwko własnym państwom, do organów międzynarodowych (tak w Pakcie praw obywatelskich i politycznych w związku z prot. dod. nr 1; w Konwencji RE z 1950). W ten sposób dochodzi do wykształcenia poza zobowiązaniami międzypaństwowymi zobowiązań między jednostkami a państwami, które wobec tych pierwszych uzyskują priorytetowe znaczenie (zobowiązania międzypaństwowe służą wykonaniu zobowiązań jednostki-państwo), prowadząc wręcz do częściowej przemiany samych zobowiązań międzypaństwowych (stają się one niewzajemne, nie wolno stosować retorsji, państwa nie muszą wykazywać interesu w działaniu dla złożenia skargi o naruszenie praw człowieka przez inne państwa). Należy tu także dodać, że stopniowo zobowiązania jednostki-państwo są poszerzane na prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne, o czym świadczy przygotowywanie protokołu dodatkowego do Paktu praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych, a także przyjęcie protokołu dodatkowego do Europejskiej karty socjalnej w 1995 (uprawnionymi do wnoszenia skarg są tu jednak nie poszczególne osoby, lecz sformalizowane grupy: międzynarodowe i krajowe organizacje pracodawców i pracowników oraz inne organizacje pozarządowe).

Zobowiązania prawnomiędzynarodowe tworzą sieć standardów, które organiczają swobodę działania państwa zarówno w stosunkach międzynarodowych, jak w stosunkach krajowych. Dochodzi zatem do ograniczenia swobody państw. Państwa, które przyjęły zobowiązania międzynarodowe nie mogą podnosić przy tym zwłaszcza argumentu, że prawa człowieka należą do ich kompetencji wewnętrznej przynajmniej w takim zakresie i do takiego stopnia, w jakim wskazują na to same zobowiązania prawne. Nie mogą one również powo-

tywać się na swoje prawo wewnętrzne dla uzasadnienia niewykonania lub nienależytego wykonywania zobowiązań międzynarodowych.

Zobowiązania prawnomiędzynarodowe w dziedzinie praw człowieka kreują problem odpowiedzialności prawnej za naruszenie praw i wolności. W pierwszym rzędzie jest to odpowiedzialność państw. Nie ma ona charakteru karnego. Jest to odpowiedzialność o specyficznym charakterze (tzw. responsibility, czyli odpowiedzialność za czyny sprzeczne z prawem międzynarodowym). Ponoszą ją państwa na zasadzie zobiektywizowanej (wina nie jest zasadą odpowiedzialności), po udowodnieniu, że doszło do naruszenia i że sprawcą naruszenia jest państwo (jakikolwiek organ (podmiot: np. urzędnik) oficjalny: centralny, lokalny, cywilny, wojskowy, krajowy, zagraniczny, choćby działał poza granicami swoich uprawnień - tzw. odpowiedzialność *ultra vires*), chyba że pojawią się jakieś okoliczności egonizeracyjne (np. siła wyższa, legalne zawieszenie gwarancji ochronnych wskutek wprowadzenia stanu wyjątkowego, kontratypy - Mik, Koncepcja, s. 262-265). Państwo ponosi odpowiedzialność zarówno za działania swego aparatu, jak za jego zaniechania (w tym za to, że nie zapobiegło naruszeniom praw przez osoby prywatne lub za to, że w takiej sytuacji nie ukarało osób prywatnych). W chwili, kiedy organ międzynarodowy ustali, że państwo dopuściło się naruszenia, w wyniku którego doszło do wyrządzenia jednostce szkody, państwo jest zobowiązane do naprawienia szkody albo w postaci restytucji naturalnej (rzadziej), albo słusznego (tj. zazwyczaj niepełnego) zadośćuczynienia pieniężnego. Zasady naprawienia szkody są czasami określone w traktacie, co pozwala organowi kontrolnemu określić należną kwotę w swym orzeczeniu i czuwać, aby była ona przelana na rzecz uprawnionego (tak zwł. w Konwencji RE z 1950), a czasami wypracowane w ogólnych zarysach w praktyce organu międzynarodowego, co na ogół uniemożliwia zasądzenie odszkodowania na rzecz jednostki (tak w Pakcie praw obywatelskich).

Oprócz odpowiedzialności państw, prawo międzynarodowe coraz szerzej akceptuje odpowiedzialność jednostek za naruszenie praw człowieka. Odpowiedzialność ta ma charakter karny (karą jest poba-

wienie wolności) i odnosi się do osób, które planowały, podlegały, nakazywały, wykonywały lub w inny sposób pomagały lub współuczestniczyły w planowaniu, przygotowaniu lub wykonywaniu naruszeń prawa humanitarnego. W ten sposób doszło do stworzenia w drodze rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ Międzynarodowego Trybunału Karnego dla ścigania osób odpowiedzialnych za poważne naruszenia prawa międzynarodowego humanitarnego w byłej Jugosławii po 1 I 1991 (rez. 808/1993/ z 22 II 1993), a także Międzynarodowego Trybunału Karnego dla ścigania osób odpowiedzialnych za ludobójstwo i inne poważne naruszenia prawa międzynarodowego humanitarnego popełnione na terytorium Rwandy oraz obywateli Rwandy odpowiedzialnych za ludobójstwo i inne poważne naruszenia popełnione na terytorium państw sąsiednich od 1 I do 31 XII 1994 (rez. 955/1994/ z 8 XI 1994). Zgodnie z rezolucjami jednostki mogą ponosić odpowiedzialność również przed sądami krajowymi, jednak trybunały międzynarodowe mogą przejąć sprawy od sądów krajowych w każdym stadium proceduralnym. Warto dodać w tym miejscu, że w Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ trwają prace nad opracowaniem statutu stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego (konferencja dyplomatyczna dla przyjęcia stosownej konwencji będzie zwołana w 1998), który zajmowałby się orzekaniem o różnych czynach popełnianych przez jednostki i zabronionych przez prawo międzynarodowe, w tym o ludobójstwie, apartheidzie, poważnych naruszeniach prawa humanitarnego.

60

6. Środki kontroli międzynarodowej wykonywania zobowiązań

! Efektywność międzynarodowej ochrony praw człowieka zależy nie tylko od ustalenia istnienia zobowiązań prawnych, w tym odpowiedzialności państw (jednostek), lecz także od istnienia i należytego funkcjonowania środków kontroli wykonywania zobowiązań państwowych. Podstawowym środkiem kontrolnym znanym wielu traktatom międzynarodowym (zwłaszcza systemu ONZ) są sprawozdania państw przedkładane międzynarodowym organom kontrolnym. W umowach międzynarodowych państwa zobowiązują się co pewien

czas (sprawozdania okresowe) lub na żądanie (sprawozdania doraźne) przedstawić raport o tym, w jaki sposób wykonywane są zobowiązania podjęte w stosunku do praw chronionych umową. Przedstawiciele państw są zapraszani na posiedzenia organu międzynarodowego i muszą udzielać wyjaśnień oraz odpowiadać na pytania co do prawa i praktyki krajowej. Po tym dochodzi do sformułowania uchwały oceniającej stan spełniania zobowiązań, która może być przekazywana do innych organów organizacji międzynarodowych. Sprawozdania stanowią środek powszechny, dotyczą zarówno praw obywatelskich i politycznych oraz gospodarczych, społecznych i kulturalnych, jak praw sektorowych np. praw osób należących do mniejszości narodowych, dzieci, kobiet itp. (w Pakcie praw obywatelskich ONZ - por. Michalska, Komitet, s. 25-44; Daranowski, s. 35-81).

II Inną ważną formą kontroli jest rozpatrywanie skarg na naruszenie zobowiązań międzynarodowych: międzypaństwowych lub jedno-stki-państwo. Ich dopuszczalność jest ograniczona faktycznie do praw obywatelskich i politycznych. Skargi międzypaństwowe są środkiem bardziej klasycznym. Mogą one być uzależnione od uznania kompetencji organu międzynarodowego do rozpatrywania takich skarg (Pakt praw obywatelskich) lub też aktualizować się wraz z wejściem w życie traktatu (Konwencja RE z 1950). W praktyce ochrony praw człowieka nie znajdują one jednak większego zastosowania.

III Znacznie donioślejsze są skargi indywidualne, których wnoszenie najczęściej uzależnione jest od złożenia dodatkowego oświadczenia przez państwo o uznaniu takiej kompetencji organu międzynarodowego w postaci ratyfikacji protokołu dodatkowego lub specjalnej deklaracji. Skargi są dopuszczalne po spełnieniu szeregu ostrych kryteriów formalnych (oprócz wyczerpania dostępnych i skutecznych środków krajowych, m.in. nie mogą być anonimowe, złożone z nadużyciem prawa do skargi, sprzeczne z traktatem, który chroni prawo, sprawa nie może być rozpatrywana w przypadku Paktu, a rozstrzygnięta w Konwencji europejskiej, w przypadku tej ostatniej nie może być też złożona później niż 6 miesięcy od ostatecznej decyzji krajowej) i badane merytorycznie w postępowaniu jedno- (Komitet

Praw Człowieka ONZ działający na podstawie Paktu praw obywatelskich) lub, rzadziej, dwuinstancyjnym (Konwencja RE z 1950 po reformie dokonanej przez prot. dod. nr 11). Postępowanie takie kończy się przyjęciem orzeczenia, które może mieć postać zalecenia pod adresem państwa (Komitet Praw Człowieka) lub wiążącego wyroku (Trybunał Europejski Praw Człowieka). Orzeczenia podlegają procedurze monitorowania (wprowadzania w życie przez państwa pod nadzorem międzynarodowym).

59

7. Międzynarodowa ochrona praw człowieka a prawo polskie

Polska jest stroną licznych traktatów z dziedziny praw człowieka. Tym niemniej sytuacja międzynarodowych norm chroniących prawa człowieka w Polsce przez wiele lat po II wojnie światowej była bardzo słaba. Wiązało się to z brakiem jednoznacznego określenia położenia norm międzynarodowych w polskim porządku prawnym, a zwłaszcza z faktyczną akceptacją dualistycznej wizji stosunków między prawem międzynarodowym i polskim (prawo międzynarodowe musiało być uprzednio wykonane w prawie polskim za pośrednictwem ustaw) i generalną niechęcią wobec przyjmowania obcych wzorców normatywnych. Sytuacja ta przetrwała do końca lat 80.

Próby zmian pojawiły się w praktyce Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego pod koniec lat 80. i na początku lat 90. Tym niemniej próby te nie zakończyły się pełnym sukcesem w obliczu niejednorodnej linii orzeczniczej tych organów. Pewne nadzieje na zmianę można wszakże wiązać z nową Konstytucją RP przyjętą przez Zgromadzenie Narodowe i zaaprobowaną w referendum z 25 maja 1997. Konstytucja zalicza bowiem umowy międzynarodowe do powszechnie obowiązujących źródeł prawa w RP (art. 87). Konstytucja deklaruje również, że ratyfikowana umowa po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw staje się częścią polskiego porządku prawnego i mają pierwszeństwo w kolizji z ustawami. Może być ona bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie zależy od wydania ustawy (art. 91). To ostatnie rozwiązanie, całkowicie błędne, jest wyrazem słabości koncepcyjnej Konstytucji,

stanowiąc krok wstecz w stosunku do orzeczenia TK z 7 I 1992, w którym stwierdził, że RP jest związana umowami ratyfikowanymi, „wobec czego powinny one być stosowane, w tym także przez sądy i to na zasadzie *proprio vigore*, chyba że z treści i sposobu sformułowania umowy międzynarodowej wynika, że nie jest to akt samowystosowany” (domniemanie wzruszalne samowystosowania norm międzynarodowych).

TERYTORIUM PAŃSTWA

Literatura

Antonowicz L., Państwa i terytoria. Studium prawnomiędzynarodowe, PWN, Warszawa 1988; Symonides J., Terytorium państwowe w świetle zasady efektywności, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego w Toruniu, Toruń 1971; Symonides J., Znaczenie i istota prawna terytorium państwowego, PWN, Poznań 1970; Tyranowski J., Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym, PWN, Warszawa 1990; Wiewióra B., Uznanie nabytków terytorialnych w prawie międzynarodowym, Poznań 1961; Wiewiórowska K., Niektóre problemy prawne badania i eksploatacji Antarktyki, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1977, Nr 5; Wyrozumska A., Ewolucja statusu prawnego Antarktyki a państwa trzecie, Łódź 1995.

Tematyka

1. Zwierzchnictwo terytorialne i jego ograniczenia; 2. Zmiany terytorialne; 3. Granice państw; 4. Roszczenia państw do obszarów podbiegunowych.

33 1. Zwierzchnictwo terytorialne i jego ograniczenia

Terytorium państwa jest przestrzenią, która obejmuje obszar lądowy, część wód morskich, wewnątrz ziemi pod tymi obszarami oraz rozciągającą się nad nimi przestrzeń powietrzną. W skład obszaru lądowego wchodzi również wody śródlądowe, czyli rzeki i jeziora oraz sztuczne zbiorniki i połączenia wodne. Wody morskie wchodziły w skład terytorium państwa to: morskie wody wewnętrzne, czyli wody zatok i portów, morze terytorialne oraz wody archipelagowe w państwach archipelagowych. Wewnątrz ziemi wykorzystywane jest w zasadzie przez państwa w ograniczonym zakresie do głębokości w jakiej odbywa się eksploatacja znajdujących się tam bogactw naturalnych. Teoretycznie jednak jest to obszar sięgający do środka kuli ziemskiej. Kształt tej przestrzeni można określić jako część kuli ziemskiej obrysowany (oznaczony) granicą państwa i zwężający się aż do punktu środka ziemi. W skład terytorium państwa wchodzi również cała przestrzeń powietrzna nad terytorium lądowym i morskim aż do granicy, gdzie rozpoczyna się przestrzeń kosmiczna.

Posiadanie terytorium jest jednym z niezbędnych atrybutów państwa. Jeżeli określona jednostka geopolityczna ma również pozostałe atrybuty, to możemy mówić o suwerenności państwa nad określonym obszarem. Państwo na całym swoim terytorium sprawuje zwierzchnictwo terytorialne, co oznacza, że wszystkie osoby i rzeczy znajdujące się w jego granicach podlegają władzy i prawu państwa. Czy jednak państwo na swoim terytorium może działać całkowicie dowolnie?

Trybunał Arbitrażowy w sprawie huty Trail Smelter, usytuowanej na terytorium Kanady ale emitującej dwutlenek siarki na terytorium USA, w wydanym w 1941 roku orzeczeniu stwierdził, że żadne państwo nie ma prawa wykorzystywać lub zezwalać na wykorzystywanie swojego terytorium w sposób, który powoduje szkody na terytorium innego państwa. Podobne zasady zawiera Deklaracja Sztokholmska w sprawie środowiska naturalnego z 1972 roku, która stanowi, iż państwo ma prawo do wykorzystywania własnych zasobów naturalnych oraz ponosi odpowiedzialność za zapewnienie, aby dzia-

fałność ta nie powodowała szkód w środowisku naturalnym innych państw i na obszarach poza granicami jurysdykcji krajowej.

Państwo ogranicza również dobrowolnie wykonywanie swojej władzy suwerennej na rzecz innych podmiotów. Ograniczenia takie wynikają z norm prawnomiędzynarodowych, którymi państwo wiąże się dobrowolnie i dotyczą np. wykorzystania przestrzeni powietrznej, prawa nieszkodliwego przepływu na morzu terytorialnym, wyłączenie spod jurysdykcji członków personelu dyplomatycznego, konsularnego, misji specjalnych, ich rodzin oraz należących do nich rzeczy.

Państwo zatem ma prawo do wykorzystania swego terytorium w taki sposób aby nie naruszać praw innych państw a zakres wykonywanej suwerenności jest taki, w jakim stopniu jest on ograniczony za-
ciągniętymi zobowiązaniami międzynarodowymi. We współczesnych stosunkach międzynarodowych trudno bowiem wyobrazić sytuację, iż państwo może działać w całkowitej izolacji, dlatego też ograniczenia zwierzchnictwa terytorialnego należy przyjąć jako naturalną konsekwencję współpracy i współdziałania państw.

Przytoczone powyżej przykładowe ograniczenia zwierzchnictwa terytorialnego dotyczą w zasadzie terytoriów wszystkich państw. Istnieją również w prawie międzynarodowym szczególnie ograniczenia zwierzchnictwa terytorialnego, które z założenia dotyczą pewnych tylko obszarów. Takimi ograniczeniami są demilitaryzacja, neutralizacja oraz stacjonowanie obcych wojsk. Demilitaryzacja oznacza zakaz lub ograniczenie stacjonowania sił zbrojnych oraz wznoszenia jakichkolwiek urządzeń wojskowych. Przykładem obszaru poddanemu reżimowi całkowitej demilitaryzacji była Nadrenia, która otrzymała taki status na mocy Traktatu Wersalskiego w 1919 roku. Został on jednak pogwałcony w 1936 roku przez wkroczenie wojsk hitlerowskich. Zaproponowany przez Polskę w 1957 roku Plan Rapackiego przewidywał utworzenie strefy bezatomowej (czyli częściowo zdemilitaryzowanej) w Europie Środkowej, nie został on jednak nigdy zrealizowany. Neutralizacja oznacza całkowity lub częściowy zakaz prowadzenia działań wojennych. Współcześnie najczęściej jednak zwierzchnictwo terytorialne jest ograniczane przez stacjonowanie obcych

wojsk, a ograniczenia te dotyczą głównie wyłączenia spod jurysdykcji. Podpisana 19 czerwca 1995 roku w Brukseli umowa określa status prawny sił zbrojnych NATO podczas wykonywania programu Partnerstwo dla Pokoju. Stroną tej umowy jest również Polska. Umowa przyjmuje jako zasadę, że siły zbrojne NATO podczas misji zagranicznych (NATO SOFA) nie łamią porządku prawnego państw, a członkowie sił zbrojnych, personel cywilny oraz członkowie ich rodzin zobowiązani są do przestrzegania prawa państwa, w którym przebywają. Jeżeli chodzi o zakres jurysdykcji, to jurysdykcję karną i dyscyplinarną NATO SOFA dzieli się między państwo wysyłające i przyjmujące. To pierwsze jest kompetentne w sprawach, do których odnoszą się przepisy prawa wojskowego, w pozostałych zaś jurysdykcję wykonuje państwo przyjmujące w ramach zwierzchnictwa terytorialnego.

2. Zmiany terytorialne

Terytorium państwa może być zmienione na skutek powiększenia go o obszar nie podlegający suwerenności żadnego państwa lub też o obszar przynależny do innego państwa.

Pierwszy sposób ma w praktyce niewielkie znaczenie, obejmuje w zasadzie tylko przyrost, czyli naturalne powiększenie terytorium państwa wskutek działania np. sił przyrody lub dokonane przez człowieka, lecz odnosi się głównie do państw nadmorskich.

Zmiana natomiast terytorium państwa związana ze zmianą sprawowanego zwierzchnictwa obejmuje cesję oraz plebiscyt. Cesja, czyli przekazanie terytorium przez jedno państwo drugiemu państwu, może przybrać również postać cesji wzajemnej i odpłatnej. Zazwyczaj cesja dokonywana jest na podstawie traktatu pokojowego (np. Traktat Wersalski ustanawiał cesję Austro-Węgier na rzecz Polski, Czechosłowacji i Jugosławii) lub innej umowy dwustronnej (np. cesja odpłatna między Rosją a Stanami Zjednoczonymi dotycząca Alaski, czy cesja wzajemna pomiędzy Polską a Związkiem Radzieckim w 1951 roku). Plebiscyt jest głosowaniem ludności, która decyduje o przynależności państwowej określonego terytorium. W drodze plebi-

sycytu nastąpiło m.in. przyłączenie Klagenfurtu do Austrii w 1920 roku, Górnego Śląska do Niemiec w 1921 roku oraz Zagłębia Saary do Niemiec w 1935 roku. Po drugiej wojnie światowej plebiscyt był przeprowadzany głównie w wyniku sprawowania systemu powierniczego przez ONZ.

Ze zmianą terytorium państwa związany jest problem obywatelstwa ludności zamieszkującej ten obszar. W praktyce państwa przyjmowały różne rozwiązania. Jednym z nich jest przyjęcie zasady automatycznej zmiany obywatelstwa ludności tam zamieszkałej. Zawierały ją m.in. traktaty mniejszościowe zawarte po I wojnie światowej czy traktat pokoju z Włochami z 1947 roku. Inne podejście, podkreślające prawa jednostki, zawarte jest w instytucji opcji przynależącej ludności zamieszkującej cedowane terytorium prawo wyboru obywatelstwa na podstawie umowy międzynarodowej zawartej pomiędzy dwoma zainteresowanymi państwami. Prawo opcji przewidywał m.in. traktat z 1949 roku na mocy którego Holandia przekazywała Stanom Zjednoczonym Indonezji pełną suwerenność nad obszarem Indonezji. Również traktat z 1949 roku przyznający niepodległość Wietnamu zawierał posiłkowo prawo opcji. Przygotowany w ramach Rady Europy projekt europejskiej konwencji o obywatelstwie podkreśla, iż przy zmianie suwerenności nad określonym terytorium należy brać pod uwagę zasady praworządności oraz przepisy dotyczące ochrony praw człowieka. W szczególności należy uwzględnić rzeczywisty i faktyczny związek danej osoby z państwem, miejsce zamieszkania danej osoby w czasie sukcesji, wolę osoby zainteresowanej oraz pochodzenie terytorialne tej osoby. Podejście to wyraźnie odcina się od przedmiotowego traktowania ludności w związku ze zmianami terytorialnymi i uznania ludności tylko jako elementu państwa.

3. Granice państw

Konsekwencją przyjęcia założenia, iż terytorium państwa poza samą powierzchnią kuli ziemskiej obejmuje również wnętrze ziemi i przestrzeń powietrzną jest zdefiniowanie granicy jako płaszczyzny prostopadłej do powierzchni kuli ziemskiej oddzielającej terytorium

państwa od terytoriów innych państw lub obszarów nie podlegających suwerenności żadnego państwa.

Jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego jest nienaruszalność granic. Akt Końcowy KBWE stanowi, że państwa uważają wzajemnie za nienaruszalne wszystkie granice, będą powstrzymywać się od wszelkich żądań lub działań zmierzających do zawładnięcia i okupacji części lub całości terytorium któregośkolwiek z państw. Zasada ta wynika z integralności terytorialnej państw, zgodnie z którą państwa powstrzymywać się będą od wszelkich działań przeciwko niepodległości politycznej lub jednoci któregośkolwiek z państw. Chodzi tu przede wszystkim o akty niezgodne z celami i zasadami Karty NZ, a w szczególności polegające na groźbie użycia siły bądź jej użyciu. Zasady te nie wykluczają jednak zmiany granic dokonanej bez naruszenia prawa międzynarodowego i interesów bezpieczeństwa innych państw.

Wytyczanie granicy pomiędzy państwami obejmuje kilka etapów. Pierwszy - to wspólne uzgodnienie ogólnego przebiegu granicy zawierające jej określenie i opis. Drugi etap - delimitacja ma na celu szczegółowe ustalenie przebiegu granicy wraz z zaznaczeniem przebiegu granicy na mapie. Demarkacja natomiast jest oznaczeniem w terenie ustalonej granicy.

Przebieg granicy może uwzględniać naturalne ukształtowanie powierzchni (np. pasma gór, rzeki), może też być wytyczany wzdłuż południków i równoleżników (jak np. pomiędzy Libią a Egiptem, Egiptem a Sudanem, USA a Kanadą). Te ostatnie noszą nazwę granic astronomicznych.

Specyficznym zagadnieniem jest przebieg granicy na rzece granicznej. Państwa najczęściej przyjmują rozwiązanie, iż na rzekach nieżeglownych linia przebiega środkiem koryta (medianą), natomiast na rzekach żeglownych wzdłuż najgłębszego koryta (talwegu). Mosty na rzekach granicznych niezależnie od żeglowności rzeki rozgraniczane są po połowie.

4. Roszczenia państw do obszarów podbiegunowych

Obszary położone wokół biegunów mają szczególny status w prawie międzynarodowym. Są to terytoria co do których państwa formułują rozbieżne roszczenia i które nie podlegają, tak jak to jest w przypadku terytorium państwa, suwerenności jednego podmiotu.

Arktyka, czyli obszar położony wokół bieguna północnego obejmuje Morze Arktyczne z wyspami oraz północne obrzeża Ameryki Północnej, Azji oraz północno-wschodniej Europy. W stosunku do tego obszaru sformułowano teorię sektorów, zgodnie z którą wszystkie państwa, których terytoria graniczą z obszarem Arktyki powinny objąć suwerenność nad obszarem wyznaczonym przez linie łączące biegun północny z najdalej wysuniętymi na wschód i zachód punktami północnej granicy państw. Po raz pierwszy teorię sektorów sformułował kanadyjski senator w 1907 roku, następnie przyjęła ją Rosja. Sporna kwestia suwerenności nad Spitsbergenem i sąsiednimi wyspami znajdującym się w rosyjskim sektorze została rozstrzygnięta decyzją wielkich mocarstw, które w 1920 roku przyznały ten obszar Norwegii. Stanowisko jednak państw co do suwerenności nad tym obszarem nie jest jednolite. Nie wszystkie bowiem państwa graniczące z Arktyką uznały teorię sektorów, nie poparły jej np. Stany Zjednoczone.

Antarktyka jest to obszar położony wokół bieguna południowego rozciągający się aż do 60 stopnia szerokości geograficznej południowej obejmujący stały ląd - Antarktydę, przylegające wyspy oraz część Oceanu Atlantyckiego, Oceanu Spokojnego i Indyjskiego. Od dawna obszar ten interesował wiele państw ze względu m.in. na znajdujące się tam bogactwa mineralne. Już na początku XX wieku państwa zaczęły zgłaszać roszczenia w stosunku do Antarktyki. Jak zauważa A. Wyrozumska państwa zgłaszające roszczenia opierają je na kilku podstawach np. teorii sektorów (Chile i Argentyna) wspartej przez te same państwa teorią ciągłości i geograficznej bliskości. Na prawa historyczne, czyli nadania papieskie i sukcesję, powołuje się również Argentyna i Chile oraz Australia i Nowa Zelandia. Aż cztery państwa (Austalia, Francja, Norwegia i Wielka Brytania) opiera

swoje roszczenia na odkryciu powołując się na zatknięcie flagi, wydawanie znaczków, zakopanie pojemnika miedzianego zawierającego monety. Wielka Brytania odwoływała się również do efektywnej okupacji (Wyrozumska, s. 33-46). Podpisany w 1959 roku w Waszyngtonie układ w sprawie Antarktyki „zamraża” sprawę roszczeń stanowiąc, iż zachowuje się w mocy wszelkie prawa i roszczenia terytorialne, ale nie zezwala na zgłaszanie nowych lub rozszerzanie starych. Układ nie rozstrzygnął problemu wysuwanych roszczeń, które nie zostały ani uznane ani odrzucone. Układ wprowadza ponadto całkowitą demilitaryzację i neutralizację tego obszaru, który może być wykorzystywany jedynie w celach pokojowych. Zagwarantowana została wolność badań naukowych oraz rozwijania współpracy naukowej. Również protokół do traktatu antarktycznego o ochronie środowiska z (1991) roku zakazujący wydobywania bogactw mineralnych uznaje ten obszar jako „rezerwat poświęcony pokojowi i nauce”. Kwestii statusu Antarktyki nie rozstrzyga dotychczas jednoznacznie żadna norma prawnomiędzynarodowa, wysiłki państw dążące do uznania tego obszaru jako *res communis* nie zakończyły się dotychczas powodzeniem. W doktrynie możemy spotkać poglądy o istnieniu na tym obszarze swoistego reżimu zbliżonego do *res communis* (Wyrozumska, s. 58-60).

PRAWO LOTNICZE I KOSMICZNE

Literatura

Berezowski C., Międzynarodowe prawo lotnicze, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964; Galicki Z., Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1981; Górbiel A., Międzynarodowe prawo kosmiczne, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1985; Wasilkowski A. (red.), Działalność kosmiczna w świetle prawa międzynarodowego, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1991; Żylicz M., Prawo międzynarodowego transportu lotniczego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1995.

Tematyka

1. Źródła prawa lotniczego i prawa kosmicznego; 2. Status prawny przestrzeni powietrznej i przestrzeni kosmicznej; 3. Status prawny statków powietrznych i obiektów kosmicznych.

1. Źródła prawa lotniczego i prawa kosmicznego

Prawo lotnicze to zespół norm prawnych regulujących stosunki międzynarodowe w przestrzeni powietrznej (Berezowski, s. 14-16). Prawo kosmiczne - odpowiednio - odnosi się do stosunków związanych z badaniem i wykorzystywaniem przestrzeni kosmicznej (Górbieł, s. 9-13). W prawie lotniczym i w prawie kosmicznym normy prawne mają zarówno charakter zwyczajowy, jak i umowny, a ponadto źródłem niektórych spośród nich są prawotwórcze uchwały organizacji międzynarodowych (przykładowo tzw. międzynarodowe normy i zalecone metody postępowania przyjmowane przez Radę ICAO, czyli Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego albo niektóre uchwały Rady INMARSAT, czyli Międzynarodowej Organizacji Morskiej Łączności Satelitarnej).

Jeśli chodzi o normy zwyczajowe, to ich praktyczne znaczenie w prawie lotniczym nie jest duże, gdyż prawie wszystkie państwa świata są obecnie stronami konwencji chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 1944 r., w której zawarte są podstawowe normy prawa lotniczego. Inaczej jest w prawie kosmicznym, w którym nawet fundamentalna umowa - traktat kosmiczny z 1967 r. - doczekała się dotychczas ratyfikacji tylko przez nieco ponad połowę państw świata. Pozostałe państwa są zatem związane normami o charakterze zwyczajowym, które odnoszą się przede wszystkim do statusu przestrzeni kosmicznej, a także osób i obiektów znajdujących się w tej przestrzeni. Powszechnie uważa się, że udaną próbę sformułowania zwyczajowych norm prawa kosmicznego podjęło Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1963 r. w deklaracji zasad regulujących działalność państw w zakresie badania i wykorzystywania przestrzeni kosmicznej.

W obu omawianych dziedzinach bardzo rozbudowane jest prawo umowne. W prawie lotniczym największe znaczenie posiada wspólnie wspomniana już konwencja przyjęta w 1944 r. w Chicago. Potwierdziła ona zasady odnoszące się do statusu przestrzeni powietrznej, ustaliła reguły dotyczące lotnictwa cywilnego i powołała do życia ICAO. Razem z konwencją został przyjęty układ o tranzyście

międzynarodowych służb powietrznych zwany układem o dwóch wolnościach oraz układ o międzynarodowym transporcie lotniczym zwany układem o pięciu wolnościach. Ponadto państwa zawarły szereg umów dotyczących cywilnoprawnych i karnoprawnych aspektów obrotu lotniczego. Spośród regulacji dotyczących pierwszego z tych zagadnień największe znaczenie posiada konwencja warszawska z 1929 r. o ujednolicieniu niektórych zasad dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego. Normuje ona kwestie dokumentów przewozowych i odpowiedzialności przewoźnika, przy czym kolejne umowy uzupełniające konwencję warszawską podwyższają wysokość odszkodowań przysługujących pasażerom i zmierzają do zaostreżenia odpowiedzialności przewoźnika. Z kolei obszerne unormowania o charakterze prawnokarnym mają zapewnić bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego. Głównym dokumentem w tym systemie jest konwencja tokijska z 1963 r. o przestępstwach i niektórych innych czynach dokonanych na pokładzie statków powietrznych. Reakcją na akty terroryzmu powietrznego była natomiast konwencja haska z 1970 r. o ściganiu sprawców bezprawnego zawładnięcia statkiem powietrznym.

Na umowne prawo kosmiczne składa się przede wszystkim pięć podstawowych umów opracowanych przez tzw. Komitet Kosmiczny Zgromadzenia Ogólnego ONZ i przyjętych przez państwa w latach 1967-1979. Najważniejszą z nich jest traktat z 1967 r. o zasadach regulujących działalność państw w zakresie badania i wykorzystywania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi. Znalazły się w nim ogólne unormowania większości problemów związanych z działalnością w kosmosie. Szczegółowe rozwinięcie i uzupełnienie niektórych spośród tych regulacji nastąpiło w kolejnych umowach. Dotyczyły one: ratownictwa kosmicznego i zasad powrotu kosmonautów oraz zwrotu obiektów, które w sytuacji awaryjnej znalazły się poza terytorium państwa wypuszczającego; odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne; zasad rejestracji obiektów kosmicznych oraz działalności państw na Księżycu i innych ciałach niebieskich. Wśród innych umów dotyczących współpracy państw związanej z ich działalnością kosmiczną występuje duża grupa porozumień tworzących organizacje międzynarodowe

prowadzące taką działalność, np. Międzynarodową Organizację Telekomunikacji Satelitarnej Intelsat czy Europejską Agencję Kosmiczną.

Kilka istotnych problemów prawnych nie zostało dotychczas jednoznacznie rozstrzygniętych, chociaż prace nad ich uregulowaniem trwały wiele lat. Dotyczy to między innymi badania Ziemi z przestrzeni kosmicznej, zasad wykorzystania źródeł energii jądrowej w kosmosie oraz jednoznacznego ustalenia, gdzie przebiega granica między przestrzenią powietrzną a przestrzenią kosmiczną.



2. Status prawny przestrzeni powietrznej i przestrzeni kosmicznej

Przestrzenie te posiadające różne właściwości fizyczne i skład chemiczny, posiadają również różny status prawny. Przestrzeń powietrzna, która znajduje się nad lądowym lub morskim terytorium państwa podlega wyłącznej władzy suwerennej tego państwa stanowiąc jego terytorium powietrzne. Zasada ta, potwierdzona między innymi w konwencji chicagowskiej w 1944 r., ma charakter normy *ius cogens*. Wynika z niej, że statki powietrzne mogą przelatywać przez obcą przestrzeń powietrzną tylko i wyłącznie za zgodą państwa terytorialnie właściwego. Państwa - strony wspomnianej konwencji wyraziły taką generalną zgodę w odniesieniu do nieregularnych lotów cywilnych statków powietrznych, np. lotów czarterowych. We wszystkich innych sytuacjach państwa zezwalające na wykorzystywanie ich przestrzeni do celów międzynarodowej żeglugi powietrznej muszą to uczynić w sposób wyraźny. Zezwolenia takie oznaczają przyznanie wolności lotniczych i mogą dotyczyć wykonywania przez obce statki powietrzne tranzytu lub przewozu. Zgoda na tranzyt jest równoznaczna z przyznaniem dwóch wolności lotniczych, mianowicie: 1) prawa (dokumenty z 1944 r. posługują się pojęciem przywileju) przelotu bez lądowania oraz 2) prawa lądowania tylko w celach niehandlowych, technicznych. Natomiast zgoda na przewóz oznacza przyznanie dalszych trzech wolności lotniczych, zwanych wolnościami handlowymi. Należą do nich: 3) prawo wyładowania pasażerów, poczty lub towarów zabranych z państwa przynależności statku powietrznego; 4) prawo zabrania pasażerów, poczty lub towarów na

terytorium państwa przynależności statku powietrznego;⁵⁾ prawo zabrania pasażerów, poczty i towarów na terytorium państwa trzeciego oraz prawo wylądowania pasażerów, poczty i towarów zabranych z takiego terytorium. Dla wielu państw podstawą prawną wolności tranzytowych jest układ o dwóch wolnościach z 1944 r. Inne państwa przyznają sobie te wolności głównie w umowach dwustronnych. Natomiast wolności handlowe opierają się przede wszystkim na umowach dwustronnych, gdyż układ o pięciu wolnościach z 1944 r. został przyjęty tylko przez kilkanaście państw. Należy przy tym zauważyć, że w ostatnich latach w praktyce obrotu lotniczego zaczęły się wyodrębniać kolejne, nowe wolności, na przykład w odniesieniu do kabotażu (Żylicz, s. 61-62).

Państwo zezwalające na wykonywanie lotów międzynarodowych w swojej przestrzeni powietrznej może je poddać ustalonym przez siebie warunkom. Przykładowo każde państwo stosuje własne przepisy dotyczące przybycia i pobytu statków powietrznych na jego terytorium oraz opuszczenia tego terytorium, wyznacza korytarze powietrzne i porty lotnicze dla statków używanych w międzynarodowych służbach powietrznych, może także wprowadzić strefy zakazane i czasowe ograniczenia lotów. Jeśli statki powietrzne nie przestrzegają obowiązujących przepisów, państwo terytorialnie właściwe ma prawo zastosowania środków przymusu. W 1984 r. uzupełniono konwencję chicagowską postanowieniem (art. 3 bis) wykluczającym możliwość użycia broni przeciwko cywilnym statkom powietrznym. Chodziło o zapobieżenie tragediom, do jakich dochodziło w przeszłości w związku z zestrzeliwaniem pasażerskich statków powietrznych naruszających przestrzeń powietrzną obcych państw. Inny natomiast jest status międzynarodowej przestrzeni powietrznej, położonej nad morzem pełnym oraz Arktyką i Antarktydą. Statki powietrzne wszystkich państw korzystają w niej z wolności przelotu. Konwencja o prawie morza z 1982 r. wprowadza również wolność przelotu nad wodami archipelagowymi oraz cieśninami, w których występuje prawo przejścia tranzytowego.

Sytuacja prawna przestrzeni kosmicznej jest generalnie odmienna od sytuacji przestrzeni powietrznej. Nie ma możliwości zawłaszczania

nia przez państwa przestrzeni kosmicznej lub ciał niebieskich, zatem żadna część kosmosu nie może stać się częścią terytorium jakiegoś państwa. Równocześnie obowiązuje zasada wolności całej przestrzeni kosmicznej - wszystkie państwa mogą badać i wykorzystywać kosmos pod warunkiem, że dokonują tego w sposób zgodny z prawem międzynarodowym, dla dobra wszystkich państw i w interesie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa. W porozumieniu o Księżycu zawartym w 1979 r. wprowadzono nawet zasadę, iż Księżyc i inne ciała niebieskie oraz ich bogactwa naturalne stanowią wspólne dziedzictwo ludzkości i że zostanie ustanowiony specjalny międzynarodowy zarząd, gdy tylko eksploatacja bogactw stanie się możliwa (podobną konstrukcję przyjęto trzy lata później w odniesieniu do Obszaru w konwencji o prawie morza). Porozumienie to zostało jednak dotychczas ratyfikowane tylko przez 9 państw i nie posiada znaczenia praktycznego. Natomiast trwały charakter ma już w prawie międzynarodowym zasada, zgodnie z którą Księżyc i inne ciała niebieskie są całkowicie zdemilitaryzowane, natomiast przestrzeń kosmiczna pomiędzy nimi jest zdemilitaryzowana tylko częściowo. Traktat kosmiczny z 1967 r. zakazuje umieszczania w niej tylko broni masowego zniszczenia, z czego wynika, że umieszczanie broni konwencjonalnych w przestrzeni kosmicznej jest dozwolone.

Odmienność statusu prawnego przestrzeni powietrznej i przestrzeni kosmicznej sprawia, że istotne znaczenie posiada problem rozgraniczenia obu tych obszarów. Dotychczas jednak nie udało się jednoznacznie ustalić kryterium, według którego można by dokonać delimitacji (Berezowski, s. 79-82; Górbiel, s. 150-176). Uwzględniając różne kryteria przyjmuje się powszechnie, że ta granica przebiega mniej więcej na wysokości 90-100 km ponad Ziemią.

3. Status prawny statków powietrznych i obiektów kosmicznych

Działalność państw w przestrzeni powietrznej i przestrzeni kosmicznej odbywa się za pomocą urządzeń, które w prawie międzynarodowym określa się mianem, odpowiednio, statków powietrznych (potocznie - samolotów) lub obiektów kosmicznych. Statek powietrz-

ny definiuje się zwykle tak, jak uczyniono to w załączniku 6 do konwencji chicagowskiej, czyli jako urządzenie mogące się utrzymać w atmosferze dzięki oporowi powietrza. W prawie kosmicznym nie ma szeroko uznanej definicji obiektu kosmicznego. A. Górbiel (s. 92) proponuje, by brzmiała ona następująco: urządzenie techniczne mające służyć eksploracji czy wykorzystywaniu kosmosu, które wprowadzone zostało poza obręb atmosfery podlegającej państwowej suwerenności.

Podziały statków powietrznych oraz obiektów kosmicznych według różnych kryteriów nie posiadają w omawianej dziedzinie takiego znaczenia, jak w prawie morza. Na przykład rozróżnianie w konwencji z 1944 r. statków powietrznych państwowych i cywilnych służy głównie podkreśleniu szczególnych obowiązków państwa, w którego służbie statek się znajduje, nie zaś obowiązków pozostałych państw. Natomiast identyczne rozstrzygnięcia, jak w prawie morza, przyjęto w odniesieniu do kwestii przynależności państwowej danego statku lub obiektu. Przynależność wynika z aktu rejestracji statku (obektu) w państwie, po spełnieniu warunków określonych w prawie wewnętrznym tego państwa. Statek (obiekt) może być zarejestrowany tylko w jednym państwie. Państwo to korzysta z uprawnień kontrolnych i jurysdykcyjnych względem danego statku (obektu). Jednak w obrocie lotniczym, gdy statek znajduje się w obcej przestrzeni powietrznej, uprawnienia jurysdykcyjne państwa rejestracji mogą mieć mniejsze znaczenie, niż uprawnienia państwa terytorialnie właściwego. Na przykład konwencja tokijska z 1963 r. wymienia w art. 4 pięć sytuacji, w których państwu terytorialnemu przysługuje jurysdykcja karna w związku z czynami popełnionymi na pokładzie statków powietrznych zarejestrowanych w innych państwach. Natomiast w świetle prawa kosmicznego jurysdykcja państwa rejestracji ma charakter wyłączny - nawet wtedy, gdy obiekt zmierzający w kierunku orbity znajduje się w obcej przestrzeni powietrznej.

PRAWO MORZA

Literatura

Góralczyk W., Obszary morskie i ich delimitacja, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993; Łopuski J. (red.), Prawo morskie - tom I, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1996, część 2, której autorem jest J. Gilas, Łopuski J., Symonides J.; Międzynarodowe organizacje morskie, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1978; Łukaszuk L., Międzynarodowe prawo morza, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997; Symonides J., Nowe prawo morza, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1986.

Tematyka

1. Źródła prawa morza; 2. Delimitacja i status obszarów morskich; 3. Status statków morskich.

1. Źródła prawa morza

Prawo morza jest zespołem norm określających status prawny obszarów morskich oraz regulujących stosunki między podmiotami prawa międzynarodowego w zakresie badania i wykorzystywania tych obszarów. Natomiast liczne normy prawa wewnętrznego poszczególnych państw dotyczące zagadnień cywilnoprawnych i administracyjnych związanych z działalnością morską prowadzoną w tych państwach nazywane są **prawem morskim**.

Współcześnie podstawowym źródłem międzynarodowego prawa morza jest prawo zwyczajowe. Przyczyną tego jest zarówno fakt, że prawo morza należy do najstarszych gałęzi prawa międzynarodowego, jak i okoliczność, że obecnie prawo umowne nie nadąża za szybkim rozwojem stosunków między państwami w dziedzinie obrotu morskiego. Liczne konwencje regulujące tę sferę są albo przestarzałe w świetle dzisiejszej praktyki państw, albo nie mają charakteru powszechnie obowiązującego, przez co nie można uznać norm w nich zawartych za regulacje uniwersalne, określające wzorce postępowania między podmiotami prawa międzynarodowego. Niektórzy autorzy (np. Gilas, s. 308-309) twierdzą, że szereg zwyczajowych norm prawa morza ma nawet charakter *ius cogens*. Należą do nich między innymi zasada wolności morza pełnego, ochrony życia ludzkiego na morzu, a także zasada, że w przypadkach piractwa jurysdykcja przysługuje wszystkim państwom.

Obok zwyczaju, ważnym źródłem prawa morza są niektóre umowy międzynarodowe. Występują wśród nich zarówno umowy o charakterze ogólnym, rozstrzygające wiele podstawowych problemów prawnych obrotu morskiego, jak i konwencje bardzo szczegółowe, dotyczące różnych konkretnych zagadnień. Do pierwszej kategorii należy zaliczyć cztery konwencje genewskie z 1958 r., które określały prawa i obowiązki państw: na morzu terytorialnym i w strefie przyległej, na morzu pełnym, na szelfie kontynentalnym (pierwsza, druga i czwarta konwencja), a także w dziedzinie rybołówstwa i ochrony zasobów biologicznych morza pełnego (trzecia konwencja). Umowy te stanowiły w dużym stopniu kodyfikację obowiązujących

wówczas norm zwyczajowych. Formalnie konwencje genewskie nadal posiadają moc wiążącą dla państw, które są ich stronami, jednak w praktyce mają one znaczenie głównie historyczne. Ich postanowienia zostały w dużym stopniu zmienione późniejszymi normami zwyczajowymi, potwierdzonymi i rozwiniętymi w konwencji o prawie morza przyjętej w 1982 r. w Montego Bay na Jamajce. Konwencja ta weszła w życie w 1994 r. i w lutym 1997 r. jej stronami było 113 państw, w tym 25 państw europejskich. Polska podpisała konwencję w 1982 r., ale dotychczas jej nie ratyfikowała. Polska jest natomiast stroną porozumienia z 1994 r. o stosowaniu najbardziej kontrowersyjnej części konwencji, jaką jest część dotycząca dna mórz poza granicami jurysdykcji państwowej. Dzięki temu może przez pewien czas brać udział w podejmowaniu międzynarodowych decyzji dotyczących tych zagadnień. Wśród państw, które jeszcze nie ratyfikowały konwencji z Montego Bay, znajdują się również Stany Zjednoczone, Rosja i Wielka Brytania.

Jeśli chodzi o umowy przyjmowane w celu szczegółowego uregulowania pewnych konkretnych zagadnień, to jest to bardzo liczna grupa źródeł prawa morza. Tytułem przykładu można wśród nich wymienić szereg konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu, o zdarzeniach statków, o pomocy i ratownictwie morskim, a także liczne umowy o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz. Do tej ostatniej kategorii należą konwencje o ochronie środowiska morskiego Bałtyku przyjęte w Helsinkach w 1974 r. i w 1992 r.

Istotne znaczenie w dziedzinie prawa morza posiadają również umowy dwustronne. W przeszłości państwa przyjmowały tzw. traktaty handlowe i nawigacyjne, a obecnie przedmiotem regulacji bilateralnych są przede wszystkim kwestie związane z rozgraniczeniem obszarów morskich. Należy również pamiętać o roli, jaką w tych sprawach odgrywa prawo wewnętrzne poszczególnych państw. W Polsce najważniejszym aktem prawnym regulującym publicznoprawne aspekty udziału Polski w obrocie morskim jest ustawa z 1991 r. o obszarach morskich RP i administracji morskiej.

42

2. Delimitacja i status obszarów morskich

Obszary morskie mają różny status prawny w zależności od odległości, w jakiej są położone od wybrzeży państwa nadbrzeżnego. Im bliżej lądu, tym większe są uprawnienia państwa nadbrzeżnego; im dalej - tym większe są uprawnienia tzw. społeczności międzynarodowej, czyli po prostu innych państw, w tym także państw śródlądowych. Co prawda państwa śródlądowe nie mają własnych obszarów morskich, ale mogą przyznawać statkom własną banderę i w związku z tym również są zainteresowane statusem poszczególnych obszarów.

Najbliżej wybrzeża są położone wody wewnętrzne. Stanowią one część terytorium państwa, dlatego państwu przysługuje wobec tych wód pełnia uprawnień suwerennych. Maksymalna powierzchnia wód wewnętrznych nie jest określona prawem międzynarodowym. Zależy ona od tego, jak przebiega linia wybrzeża - jeśli jest urozmaicona różnymi zatokami, ujściami rzek, przybrzeżnymi wysepkami itp., to wówczas obszar wód wewnętrznych może być znaczny. Zgodnie bowiem z utrwalonymi zasadami, potwierdzonymi konwencją z Montego Bay, za wody wewnętrzne państw można uznać wody między lądem a wyspami lub pasmami wysp, które to wyspy należą do danego państwa i znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie lądu. Ponadto do wód wewnętrznych można zaliczyć: ujścia rzek, wody portów oraz zatoki, których brzegi należą do jednego państwa, przy czym długość linii wyznaczającej wejście do zatoki nie może przekraczać 24 mil morskich (m.m.). Jeśli linia ta jest dłuższa, to do wód wewnętrznych można włączyć odpowiednio mniejszą część zatoki. Reguła 24 m.m. nie znajduje zastosowania w przypadku tzw. zatok historycznych, np. Zatoki Hudsona w Kanadzie lub Zatoki Bangkok w Tajlandii. Uprawnienia danego państwa do zatoki historycznej wynikają z długotrwałego wykonywania przez to państwo zwierzchnictwa terytorialnego i nie są uzależnione od szerokości wejścia do zatoki. Niektóre państwa zaliczają do wód wewnętrznych również redy, ale taka praktyka jest sprzeczna zarówno z konwencjami genewskimi z 1958 r., jak i konwencją z 1982 r., które pozwalają na włączenie red tylko do morza terytorialnego.

Niektórym państwom, zwanym państwami archipelagowymi (np. Indonezja, Filipiny czy Malediwy), przysługuje prawo do rozciągnięcia zwierzchnictwa terytorialnego na wody położone bezpośrednio za wodami wewnętrznymi, zwane wodami archipelagowymi. Jest to nowa kategoria wód, wprowadzona do prawa międzynarodowego dopiero konwencją z Montego Bay. Chodzi o akweny morskie leżące między wyspami tworzącymi archipelag, o ile spełnione zostaną pewne szczegółowe warunki określone w art. 47 konwencji. Uprawnienia państwa archipelagowego wobec tych wód są jednak węższe, aniżeli wobec wód wewnętrznych. Statkom innych państw przysługuje bowiem na wodach archipelagowych prawo nieszkodliwego przepływu (które zostanie omówione poniżej, w związku ze statusem morza terytorialnego) albo tak zwane prawo przejścia archipelagowym szlakiem morskim. Oznacza ono prawo korzystania z wyznaczonych przez państwo archipelagowe tras morskich i korytarzy powietrznych i daje państwom korzystającym z przejścia więcej praw, niż prawo nieszkodliwego przepływu.

¹² Za wodami wewnętrznymi lub - w przypadku państwa archipelagowego - wodami archipelagowymi, rozciąga się morze terytorialne państwa nadbrzeżnego. Jest to pierwszy spośród dotychczas omówionych morskich obszarów państwa, którego szerokość została dokładnie określona prawem międzynarodowym - współcześnie nie może przekraczać 12 m.m. licząc od tak zwanej linii podstawowej. Linia podstawową jest albo linia najniższego stanu wody wzdłuż wybrzeża, czyli linia najdalszego odpływu albo - gdy wybrzeże jest nieregularne - linia prosta łącząca określone, najdalej wysunięte w morze punkty na wybrzeżu lub na wyspach. Linia podstawowa stanowiąca wewnętrzną granicę morza terytorialnego jest zewnętrzną granicą wód wewnętrznych lub wód archipelagowych. Od linii podstawowej liczy się szerokość nie tylko morza terytorialnego, ale też wszelkich innych stref ochrony interesów państwa nadbrzeżnego, które zostaną omówione poniżej. Z kolei linia wyznaczająca zewnętrzną granicę morza terytorialnego określa równocześnie przebieg morskiej granicy państwa. Dlatego w praktyce przywiązuje się tak dużą wagę do różnych sposobów wyznaczania zarówno linii podstawowej, jak i linii odgra-

niczającej morskie terytorium państwa od innych obszarów (Góralczyk, s. 85-102, 110-113).

¹³ Morze terytorialne stanowi część terytorium państwa nadbrzeżnego, jednak państwu temu przysługują na nim mniejsze uprawnienia, aniżeli na wodach wewnętrznych. Zwierzchnictwo terytorialne jest tu bowiem ograniczone prawem nieszkodliwego przepływu statków innych państw, również okrętów wojennych. Należy przy okazji zauważyć, że w konwencjach z zakresu prawa morza nie znajdujemy podstawy prawnej do jednostronnego ograniczania przez państwa dostępu okrętów wojennych do morza terytorialnego tych państw (tymczasem takie ograniczenia istnieją obecnie między innymi w prawie polskim). Prawo nieszkodliwego przepływu oznacza nieprzerwaną i szybką żeglugę statków innych państw przez morze terytorialne danego państwa, przy czym - zgodnie z art. 18 konwencji z 1982 r. - dozwolone jest również zatrzymanie się o ile ma to charakter incydentalny (...) lub jest konieczne z powodu siły wyższej lub (...) w celu udzielenia pomocy ludziom albo statkom (...) znajdującym się w niebezpieczeństwie. Przepływ nie może zagrażać pokojowi, porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu państwa nadbrzeżnego. Konwencja podaje liczne przykłady działań podejmowanych przez statek, które mogą doprowadzić do uznania szkodliwego charakteru danego przepływu. Wspomniane ograniczenie zwierzchnictwa terytorialnego odnosi się tylko do wód morza terytorialnego, natomiast w żaden sposób nie zostały uszczuplone suwerenne prawa państwa nadbrzeżnego do dna i podziemia morza terytorialnego, ani do przestrzeni powietrznej ponad morzem terytorialnym.

¹⁴ Tradycyjnie poza morską granicą państwa rozciągało się morze pełne - otwarte dla wszystkich państw, które miałyby ochotę i możliwości wykorzystywania go w celach żeglugowych oraz gospodarczych. Po drugiej wojnie światowej pojawiło się jednak w prawie międzynarodowym wiele norm przyznających państwu nadbrzeżnemu wyłączność pewnych uprawnień - przede wszystkim gospodarczych - do coraz większych obszarów morza pełnego przylegających do morza terytorialnego danego państwa. Nie oznacza to jednak za-

właszczenia, czy też rozciągnięcia w jakikolwiek inny sposób zwierzchnictwa terytorialnego danego państwa na takie obszary.

Pierwszą strefą ochrony interesów państwa jest strefa przyległa, której szerokość nie może współcześnie przekraczać 24 m.m. licząc od linii podstawowej, i w której państwu nadbrzeżnemu przysługują dość wąskie, ściśle określone uprawnienia. Dotyczą one zapobiegania naruszaniu na terytorium tego państwa jego przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych oraz sanitarnych, a także karania za takie naruszenia.

Kolejną strefą chroniącą interesy - tym razem gospodarcze - państwa nadbrzeżnego może być strefa wyłącznego rybołówstwa. Występowała ona w praktyce państw głównie w minionych dekadach; współcześnie jest zastępowana przez wyłączną strefę ekonomiczną. Status i maksymalna szerokość tego obszaru nie zostały określone w żadnej z podstawowych umów wielostronnych z zakresu prawa morza. Zwyczajowo natomiast przyjmowano, że państwu nadbrzeżnemu przysługują wyłączne uprawnienia do wszelkich żywych zasobów (zatem, wbrew nazwie, nie tylko ryb) znajdujących się w wodach tej strefy w granicach 200 m.m. licząc od linii podstawowej. Korzystanie z zasobów przez inne państwa było uzależnione od zgody państwa nadbrzeżnego.

Na 200 m.m. - licząc od linii podstawowej - określono także maksymalną szerokość wyłącznej strefy ekonomicznej (w.s.e.) Jest to nowa kategoria obszarów morskich, która pojawiła się w praktyce państw w latach 70-tych, a usankcjonowana została w konwencji o prawie morza z 1982 r. Szczególny status prawny w.s.e. wyraża się tym, że państwu nadbrzeżnemu przysługuje w niej znacznie więcej uprawnień, aniżeli w strefie wyłącznego rybołówstwa. Są to mianowicie suwerenne prawa do badania i wykorzystywania zasobów naturalnych nie tylko wód morskich, ale również dna morskiego i jego podziemia. Ponadto państwu nadbrzeżnemu przysługują wyłączne uprawnienia do wznoszenia różnego rodzaju sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji w w.s.e. Prawom tym towarzyszą jednak również pewne obowiązki. Przyjęto mianowicie zasadę, że państwo nadbrzeż-

ne powinno popierać dążenie do optymalnego wykorzystania żywych zasobów w.s.e. (art. 62). Wynika to z faktu, że zasoby żywe mają charakter odnawialny i wielkość połowów nie ma wpływu na wielkość populacji poławianych gatunków - oczywiście o ile nie zostaną przekroczone granice przełowienia. Jeśli zatem państwo nie jest samo w stanie wykorzystać tych zasobów, to powinno dopuścić inne państwa do nadwyżki dopuszczalnego odłowu na podstawie szczegółowych porozumień określających zasady wydawania licencji połowowych, wysokość opłat za korzystanie z w.s.e. i szereg innych zagadnień. Prawo morza nie rozciąga tej reguły na nieożywione zasoby w.s.e. Jeżeli państwo nadbrzeżne nie wydobywa lub w niewielkim stopniu wydobywa bogactwa naturalne znajdujące się pod dnem morskim (np. ropę naftową lub gaz ziemny), to nie ma żadnego obowiązku wyrażenia zgody na eksploatację złóż przez inne państwa. Wynika to z faktu, że te tak zwane zasoby nieożywione nie są odnawialne, zatem eksploatacja prowadzi do ich bezpowrotnej utraty. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, aby państwo z własnej woli zezwoliło jednak innym państwom na wydobywanie.

Suwerenny i wyłączny charakter uprawnień państwa nadbrzeżnego do dna morskiego i jego podziemia był uznawany przez społeczność międzynarodową na długo przed przyjęciem koncepcji w.s.e. Państwa morskie posługiwały się w tym kontekście geologicznym pojęciem szelfu kontynentalnego, czyli naturalnego przedłużenia lądu schodzącego łagodnie w głąb morza do mniej więcej 200 metrów, kiedy to wyraźnym załomem przechodzi ono w bardziej pochylone obrzeże kontynentalne. Czwarta konwencja genewska z 1958 r. uznawała uprawnienia państw do szelfu do głębokości 200 metrów albo poza tę granicę, jeśli głębokość morza pozwalała na eksploatację zasobów naturalnych tego obszaru. Nie wpływało to na status wód nad szelfem, jako wód morza pełnego. Konwencja o prawie morza z 1982 r. wprowadziła w tej dziedzinie pewne niezbędne zmiany związane z rozwojem techniki umożliwiającej eksploatację dna morskiego na dowolnej głębokości oraz z przyjęciem koncepcji wyłącznej strefy ekonomicznej. Z dokonanej powyżej charakterystyki w.s.e. wynika, że w konstrukcji tej zawarte są już uprawnienia państwa nadbrzeż-

nego do szelfu. Zatem obecnie, na podstawie konwencji o prawie morza z 1982 r., każdemu państwu przysługują suwerenne i wyłączne uprawnienia do dna mórz i oceanów w granicach 200 m.m. od linii podstawowej. Żadnego znaczenia nie ma przy tym głębokość wód i rozległość szelfu geologicznego w tym obszarze. Z kolei w przypadku niektórych państw szelf jest tak korzystnie ukształtowany, że obrzeże kontynentalne wykracza poza 200 m.m. Zgodnie z konwencją z 1982 r. państwa te mają prawo do szelfu aż do zewnętrznej granicy obrzeża, przy czym konwencja szczegółowo określa sposób wyznaczania takiej granicy. J. Symonides podaje (s. 189, 192-193), że obrzeże szelfu około czterdziestu państw wykracza poza 200 m.m. i że w praktyce zewnętrzna granica szelfu może w niektórych sytuacjach przebiegać w odległości nawet około 400 m.m. od linii podstawowej. Prawa państwa nadbrzeżnego do szelfu nie są uzależnione od jakiegokolwiek wyraźnego oświadczenia ze strony tego państwa i mają one charakter wyłączny w tym znaczeniu, że jeśli państwo to nie bada lub nie eksploatuje zasobów szelfu, to nikt inny nie może podejmować takich działań bez jego wyraźnej zgody.

Dno mórz i oceanów, które znajduje się poza granicami szelfu kontynentalnego państw, określane jest dla uproszczenia jednym słowem: Obszar. Obszar jest współcześnie uważany za wspólne dziedzictwo ludzkości. To nieco patetyczne wyrażenie użyte w konwencji z Montego Bay, a wcześniej już używane w innych dziedzinach prawa międzynarodowego, ma podkreślać, że żadnemu państwu nie wolno zawłaszczać sobie jakiegokolwiek części Obszaru ani występować z roszczeniami do jego zasobów. Zasobami tymi są tzw. konkretne polimetaliczne stanowiące unikalny (nie mający odpowiednika na lądzie) rodzaj surowca. Zawierają one m. in. nikiel, miedź, kobalt, mangan i molibden, a znajdują się bezpośrednio na powierzchni dna niektórych części Pacyfiku i Oceanu Indyjskiego. W imieniu ludzkości - jako podmiotu praw do Obszaru - działa Międzynarodowa Organizacja Dna Morskiego, która sama prowadzi (za pomocą swego organu - Przedsiębiorstwa) działalność w Obszarze, a także organizuje i kontroluje taką działalność prowadzoną przez inne podmioty. Są nimi poszczególne państwa, ich przedsiębiorstwa lub osoby fizy-

czne bądź prawne. Obecnie stosowne upoważnienie Organizacji posiadają państwa: Francja, Japonia, Rosja, Indie, Chiny, Republika Korei oraz organizacja międzynarodowa InterOceanmetal, której członkiem jest między innymi Polska. Działalność w Obszarze nie wykroczyła dotychczas poza etap badań.

Szczególony status dna morskiego nie wpływa na status wód położonych nad tym dnem. Jest to morze pełne, które tradycyjnie rozciągało się poza morzem terytorialnym państw. Po usankcjonowaniu praw państw do wyłącznych stref ekonomicznych, których wody nie są uważane za część morza pełnego, obszar morza pełnego znajduje się albo poza morzem terytorialnym albo - w przypadku państw, które ustanowiły swoje w.s.e. - poza granicami tych stref. Jak już podkreślano wyżej, morze pełne jest niezawłaszczalne. Mogą z niego korzystać w celach pokojowych zarówno państwa nadbrzeżne, jak i śródlądowe, przy czym muszą one uwzględniać interesy innych państw uczestniczących w obrocie morskim. Wolności morza pełnego obejmują między innymi: wolność żeglugi, wolność przelotu nad morzem, wolność układania podmorskich kabli i rurociągów, budowania sztucznych wysp i innych instalacji dozwolonych przez prawo międzynarodowe, wolność rybołówstwa i badań naukowych. Wolności te mogą być ograniczane szczegółowymi normami prawa międzynarodowego. O ograniczeniach wolności żeglugi będzie mowa niżej w pkt. 3.

¹⁵ Prawo międzynarodowe zajmuje się również statusem kanałów morskich i cieśnin. Na kanałach, czyli wodach wewnętrznych powstałych wskutek sztucznego połączenia dwóch obszarów morskich otwartych dla żeglugi międzynarodowej, nie istnieje zwyczajowa zasada wolności żeglugi. Zatem wolność ta występuje tylko wtedy, gdy zawarta zostaje stosowna umowa międzynarodowa, tak jak w przypadku kanałów: Kilońskiego, Sueskiego i Panamskiego. Inaczej rzecz się przedstawia w przypadku cieśnin, czyli połączeń o charakterze naturalnym. W ostatnich dekadach, kiedy to państwa nadbrzeżne rozszerzały swoje morza terytorialne do 12 mil, wiele cieśnin położonych wcześniej częściowo na morzu pełnym i w związku z tym wykorzystywanych do żeglugi międzynarodowej, znalazło się w ca-

łości na morzu terytorialnym państw (L. Łukaszuk, s. 56 podaje, że problem ten dotyczył ponad 135 cieśnin). W celu zachowania poprzednio istniejącej wolności żeglugi, przy równoczesnym uwzględnieniu interesów państw nadbrzeżnych, konwencja o prawie morza z 1982 r. wprowadziła szczegółowo określone w art. 38 prawo przejścia tranzytowego przez cieśniny.

3. Status statków morskich

W prawie morza nie stworzono jednolitej definicji statku morskiego, chociaż jest to jedno z częściej używanych w tej dziedzinie pojęć. Za polskim kodeksem morskim z 1961 r. można powtórzyć, że statkiem morskim jest każde urządzenie pływające przeznaczone lub używane do żeglugi na morzu i wodach z nim połączonych... Pewne kategorie statków morskich korzystają ze szczególnego statusu. Należą do nich przede wszystkim okręty wojenne, których rozbudowaną definicję podaje art. 29 konwencji z 1982 r. kładąc nacisk na związek okrętu z siłami zbrojnymi danego państwa. Ze statusem okrętów zrównana została sytuacja prawna statków rządowych używanych do celów niehandlowych. Ponadto konwencja nakłada pewne szczególne obowiązki na łodzie i inne pojazdy podwodne (art. 20) oraz na statki o napędzie jądrowym i statki przewożące substancje jądrowe lub inne substancje o właściwościach niebezpiecznych albo szkodliwych (art. 23).

Każdy statek powinien być zarejestrowany w jednym państwie, przez co nabywa przynależność tego państwa i prawo podnoszenia jego bandery. Istnieje prawnomiędzynarodowy obowiązek podnoszenia bandery tego państwa, z którym statek jest połączony rzeczywistą więzią. Państwo bandery sprawuje zwierzchnictwo nad statkami podnoszącymi tę banderę, czyli powinno w sposób skuteczny wykonywać nad nimi swą jurysdykcję i kontrolę w dziedzinie administracyjnej, technicznej i socjalnej. W praktyce reguły te są często łamane ze względu na warunki - zwłaszcza dotyczące stanu technicznego statków oraz zasad zatrudnienia załogi - których spełnienia żąda większość państw przed dokonaniem rejestracji. Statki, które nie mogą sprostać tym wymogom, są rejestrowane w jednym z tzw. państw

wygodnych bander - przykładowo statki polskich armatorów pływają często pod banderą cyprijską bądź grecką. W takich sytuacjach nie ma mowy o rzeczywistej więzi między statkiem a państwem, ani o skutecznym wykonywaniu jurysdykcji i kontroli nad statkiem. Jest to zjawisko pod każdym względem niepożądane i instytucje międzynarodowe starają się mu zapobiegać.

Jeśli chodzi o status statków, to żadnych problemów nie nastęcza określenie statusu okrętów wojennych oraz innych statków rządowych używanych do celów niehandlowych. Niezależnie od miejsca pobytu korzystają one z pełnego immunitetu od jurysdykcji jakiegokolwiek innego państwa poza państwem bandery. Naturalnie nie zwalnia to państwa bandery od międzynarodowej odpowiedzialności za ewentualne szkody wyrządzone przez takie okręty.

Status innych statków, czyli przede wszystkim statków handlowych, jest uzależniony od obszaru morskiego, na którym przebywają. Znajdując się na cudzych wodach wewnętrznych lub morzu terytorialnym znajdują się one na terytorium innego państwa. Wówczas jurysdykcja państwa bandery staje się drugorzędna, a na pierwszy plan wysuwa się jurysdykcja państwa terytorialnie właściwego. W prawie morza przyjmuje się jednak, że na swoim morzu terytorialnym państwo może wykonywać jurysdykcję wobec statków obcych bander tylko w pewnych określonych sytuacjach. Zwyczajowo rozciąga się tę regułę na statki znajdujące się również na wodach wewnętrznych (np. w portach), chociaż formalnie przepisy konwencyjne nie uszczuplają w tym przypadku uprawnień państwa nadbrzeżnego.

Przebywając w cudzych strefach: przyległej, rybołówczej, wyłączonej strefie ekonomicznej lub na wodach pokrywających szelf statek podlega zasadniczo jurysdykcji państwa, którego banderę podnosi za wyjątkiem sytuacji, gdy narusza prawa państwa nadbrzeżnego chronione właśnie w tych obszarach. Jeśli zatem przykładowo dany statek bez zgody państwa nadbrzeżnego dokonuje połowów w jego w.s.e. albo prowadzi badania na szelfie, to w tym zakresie podlega on jurysdykcji państwa nadbrzeżnego.

Na morzu pełnym statek podlega wyłącznie jurysdykcji państwa bandery, co wynika bezpośrednio z podstawowej wolności morza pełnego, jaką jest wolność żeglugi. Od reguły tej istnieją jednak pewne wyjątki. Jednym z nich jest prawo pościgu, bardzo szczegółowo uregulowane w konwencji z 1982 r. Oznacza ono, że jeśli statek narusza przepisy państwa nadbrzeżnego w czasie, gdy przebywa na jednym z obszarów morskich, w którym interesy tego państwa są chronione naruszonymi przepisami, to państwo to może ścigać naruszciciela i wykonać względem niego jurysdykcję karną nawet na morzu pełnym. Pościg taki musi jednak być rozpoczęty w czasie, gdy statek znajduje się jeszcze w danej strefie, w której obowiązuje naruszone przezeń ustawodawstwo państwa nadbrzeżnego. Prawo pościgu ustaje z chwilą wejścia ściganego statku na morze terytorialne własnego kraju lub państwa trzeciego.

Innym wyjątkiem od zasady wyłącznej jurysdykcji państwa bandery względem statku na morzu pełnym jest prawo każdego państwa do zajęcia na tym obszarze statku pirackiego i przekazania piratów własnym sądom. Rozbudowaną definicję piractwa znajdujemy w art. 101 konwencji z 1982 r. Kolejnym wyjątkiem od omawianej reguły jest prawo wizyty i przeprowadzenia kontroli na obcym statku, który na przykład trudni się handlem niewolnikami lub nielegalnie nadaje z morza pełnego audycje radiowe albo telewizyjne. Wreszcie liczne umowy wielostronne dotyczące konkretnych problemów związanych z morską działalnością państw (np. rybołówstwa na określonym akwenie, ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami) przewidują w pewnych sytuacjach możliwość przeprowadzania inspekcji na morzu pełnym wobec statków, które są podejrzane o naruszanie tych umów.

ORGANIZACJA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

Literatura

Klepaczki Z.M., Organizacja Narodów Zjednoczonych 1945-1985, Ciechanów 1988, Ciechanowskie Towarzystwo Naukowe; red. Łoś-Nowak T., Narody Zjednoczone między oczekiwaniem a spełnieniem, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995; Morawiecki W., Organizacje międzynarodowe, Warszawa 1965; Osmańczyk E., Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych, Warszawa 1986, Wiedza Powszechna, Wyd. II; Pawlak S., Miejsce i rola ONZ w powszechnym systemie bezpieczeństwa międzynarodowego, „Sprawy Międzynarodowe” 1988, Nr 5; Sonnenfeld R., ONZ jako czynnik utrzymania pokoju - prawo a praktyka, „Sprawy Międzynarodowe” 1993, Nr 4; Woroniecki J., Reforma ONZ; szanse, kierunki, perspektywy, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, Nr 1; Zapałowski L., Operacje pokojowe ONZ, Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków 1989.

Tematyka

1. Powołanie Organizacji Narodów Zjednoczonych i jej charakter prawny; 2. Członkostwo ONZ; 3. Cele i zasady; 4. Organy główne ONZ; 5. Działalność ONZ.

62 1. Powołanie Organizacji Narodów Zjednoczonych i jej charakter prawny

Rozmiar prowadzonych działań wojennych i szczególne ich okrucieństwa pokazały, że istniejący w ramach Ligi Narodów system ochrony bezpieczeństwa zbiorowego jest nieskuteczny. Dlatego też jeszcze przed zakończeniem II wojny światowej państwa podjęły wysiłki na rzecz wypracowania nowego modelu współpracy państw w tej dziedzinie. Po raz pierwszy nazwa Narody Zjednoczone została użyta w podpisanej 1 stycznia 1942 roku przez 26 państw deklaracji, w której uzgodniono, iż rządy zaangażują wszystkie swoje zasoby przeciwko państwom osi oraz nie będą zawierały odrębnego zawieszenia broni lub pokoju. Na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych ZSRR, USA oraz Wielkiej Brytanii w Moskwie w październiku 1943 roku uznano konieczność utworzenia powszechnej organizacji międzynarodowej dostępnej dla wszystkich państw na zasadzie suwerennej równości, mającej na celu utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Dalsze szczegółowe zasady dotyczące zwłaszcza Rady Bezpieczeństwa i pozycji wielkich mocarstw oraz powołania Trybunału Sprawiedliwości zostały przyjęte podczas spotkań w Dumbarton Oaks w Wielkiej Brytanii (sierpień 1944 rok) oraz w Jałcie na Krymie (luty 1945 rok). Ostateczny tekst umowy powołującej do życia organizację został opracowany na konferencji w San Francisco. Kartę Narodów Zjednoczonych podpisało 50 państw biorących udział w tej Konferencji (26 czerwca 1945 roku) oraz Polska (16 października 1945 roku), która nie została zaproszona z uwagi na brak w składzie Rządu Tymczasowego RP przedstawicieli partii reprezentowanych w rządzie londyńskim.

Karta Narodów Zjednoczonych jest wielostronną umową międzynarodową powołującą do życia organizację międzynarodową. Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości stanowi integralną część Karty. Organizacja Narodów Zjednoczonych wypełnia wszystkie, przytaczane w doktrynie, cechy organizacji międzynarodowej rządowej - jest to więc forma współpracy państw ustalona w wielostronnej umowie międzynarodowej, obejmująca względnie stały

zakres członków posiadająca stałe organy działające dla realizacji wspólnych celów. (Morawiecki, s. 31-32).

Organizacja posiada na terytorium państw członkowskich zdolność prawną niezbędną dla wykonywania jej funkcji. Posiada więc osobowość prawną w prawie wewnętrznym.

W sferze zaś prawa międzynarodowego oprócz państw podmiotami tego prawa mogą być również organizacje. Zakres jednak tej podmiotowości jest, jak podkreślił MTS w opinii doradczej w sprawie odszkodowań za straty poniesione w służbie NZ, zależny od przyznanych jej uprawnień oraz od celów i funkcji wynikających z dokumentów konstytuujących.

Organizacja Narodów Zjednoczonych jest jedną z organizacji, która w najszerszym zakresie korzysta z atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Posiada *ius contrahendi* wynikające wprost z postanowień Karty NZ, które dotyczą m.in. zawarcia przez Radę Bezpieczeństwa układów z państwami w sprawie dostarczenia przez nie sił zbrojnych, pomocy i ułatwień; współpracy z organizacjami wyspecjalizowanymi; spraw związanych z obszarami powierniczymi. W praktyce Organizacja często korzysta z prawa do zawierania umów. Innym atrybutem podmiotowości prawnomiędzynarodowej jest korzystanie z przywilejów i immunitetów. Art. 105 Karty stanowi, iż Organizacja korzysta na terytorium każdego ze swych członków z przywilejów i immunitetów koniecznych dla osiągnięcia jej celów. Ponadto konwencja dotycząca przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych z 1946 roku przewiduje m.in. nietykalność siedziby, immunitet sądowy i egzekucyjny majątku i aktywów, nietykalność archiwów. Sekretarz Generalny i jego zastępcy korzystają z przywilejów w takim zakresie, jak przedstawiciele dyplomatyczni, natomiast pozostały personel organizacji - w zakresie pełnionych funkcji.

Organizacja korzysta z biernego prawa legacji, przy organizacji bowiem państwa członkowskie akredytują swoich stałych przedstawicieli.

Organizacja Narodów Zjednoczonych może występować z roszczeniami międzynarodowymi, co potwierdził MTS w wydanej opinii doradczej.

ONZ jest więc przykładem organizacji posiadającej osobowość w prawie wewnętrznym państw członkowskich i korzystającej z atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej.

2. Członkostwo w ONZ

Karta NZ wprowadza rozróżnienie na członków pierwotnych oraz tych, którzy do organizacji mogą być przyjęci. Członkami pierwotnymi są państwa, które brały udział w Konferencji NZ w San Francisco bądź podpisały Deklarację NZ z 1 stycznia 1942 roku oraz podpisały i ratyfikowały Kartę. Natomiast do Organizacji może być przyjęte każde państwo miłujące pokój, które przyjmie zobowiązania zawarte w Karcie oraz jest zdolne zobowiązania te wykonywać. Jak wynika z powyższego ONZ jest organizacją otwartą warunkowo, przy czym kryteria zastosowane do przyjęcia nowych państw nie są zbyt precyzyjnie określone. W praktyce było to wykorzystywane w okresie zimnej wojny przez stałych członków Rady Bezpieczeństwa, którzy sprzeciwiali się przyjęciu m.in. obu państw niemieckich, KRL-D, DRW. Problem rozwiązało dopiero jednoczesne przyjęcie wszystkich czekających państw w 1955 roku.

Przyjęcie nowych członków do Organizacji następuje na podstawie decyzji dwóch organów: Zgromadzenia Ogólnego podjętej na zalecenie Rady Bezpieczeństwa. Decyzja Zgromadzenia Ogólnego zostaje podjęta większością 2/3 obecnych i głosujących, zaś Rady Bezpieczeństwa - większością dziewięciu członków, włączając w to głosy wszystkich stałych członków. W 1950 roku MTS w wydanej opinii doradczej wyjaśnił, iż zalecenie negatywne czy też brak zalecenia nie może stanowić podstawy dla przyjęcia nowego członka przez Zgromadzenie Ogólne. Obecnie Organizacja skupia 185 państw członkowskich. 192

Rozróżnienie dokonane w Karcie na członków pierwotnych oraz przyjętych do Organizacji nie ma żadnego znaczenia praktycznego,

wszyscy członkowie posiadają bowiem jednakowy zakres uprawnień i obowiązków. Karta NZ nie zawiera wymogu wcześniejszej współpracy, jak czyni to np. Unia Europejska w ramach stowarzyszenia.

Członek Organizacji może być zawieszony w korzystaniu z przyśługających mu uprawnień, jeżeli Rada Bezpieczeństwa zastosowała w stosunku do niego środki przymusu lub środki zapobiegawcze. Decyzję taką podejmuje Zgromadzenie Ogólne na zalecenie Rady Bezpieczeństwa. Od zawieszenia członka w prawach należy odróżnić utratę prawa głosowania w Zgromadzeniu Ogólnym. Ta ostatnia sytuacja może zaistnieć, jeżeli państwo członkowskie zalega z opłatą składek w wysokości równej lub wyższej od sumy składek należnych za ostatnie dwa lata.

Najbardziej drastyczna forma sankcji może być zastosowana w stosunku do członka, który uporczywie łamie zasady Karty. W takiej sytuacji Zgromadzenie Ogólne - na zalecenie Rady Bezpieczeństwa - ma prawo wykluczyć państwo z Organizacji. W praktyce nie zdarzyło się zawieszenie lub wykluczenie członka, pomimo wielu zaistniałych sytuacji upoważniających do tego.

Karta NZ nie przewiduje instytucji wystąpienia. Kiedy w 1965 roku Indonezja ogłosiła oficjalnie taką decyzję - nie spotkała się ona ze sprzeciwem. Sprawa członkostwa Indonezji wróciła jednak w 1966 roku, kiedy to państwo zadeklarowało wolę powrotu do ONZ. Zgromadzenie Ogólne uznało wówczas, iż Indonezja przerwała jedynie współpracę. Tak więc w okresie działalności w drodze praktyki pojawiły się nowe instytucje związane z członkostwem: wystąpienie i przerwanie współpracy.

3. Cele i zasady

Główna idea, która towarzyszyła powołaniu Organizacji Narodów Zjednoczonych znalazła potwierdzenie w Karcie, bowiem w katalogu celów na pierwszym miejscu wymienione jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Środkiem dla umocnienia powszechnego pokoju ma być rozwijanie pomiędzy narodami przyjaznych stosunków opartych na poszanowaniu zasady równou-

prawienia i samostanowienia narodów. Państwa zobowiązały się ponadto do współpracy w rozwiązywaniu problemów międzynarodowych o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym, humanitarnym oraz do popierania praw człowieka. Ze względu na uniwersalny charakter organizacji znaczące jest również to, iż Organizacja ma stanowić ośrodek uzgadniania działalności narodów, ma być niejako centrum dyplomatycznym służącym do wymiany doświadczeń i poglądów zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów. Jak wynika z powyższego Organizacja Narodów Zjednoczonych posiada dość rozległe cele działalności, odzwierciedleniem zaś dokonujących się przemian w stosunkach międzynarodowych było zamieszczenie - obok utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa - celu zmierzającego do rozwijania współpracy w zakresie spraw gospodarczych i społecznych, a zwłaszcza popierania praw człowieka. Podejście to zaowocowało w późniejszym okresie przyjęciem wielu aktów z dziedziny ochrony praw człowieka i spojrzeniem na ten problem nie tylko przez pryzmat prawa wewnętrznego.

Zasady, którymi będą kierować się członkowie Organizacji dla realizacji powyższych celów to:

- a) suwerenna równość wszystkich członków;
- b) wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań przyjętych zgodnie z Kartą;
- c) załatwianie sporów międzynarodowych środkami pokojowymi;
- d) powstrzymanie się od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej którejkolwiek państwa bądź w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych;
- e) okazanie Organizacji wszelkiej pomocy w każdej akcji podjętej zgodnie z Kartą oraz powstrzymanie się od udzielania pomocy jakimkolwiek państwu przeciwko któremu Organizacja zastosowała środki zapobiegawcze lub środki przymusu;

• f) zapewnienie, by państwa, które nie są członkami Organizacji postępowały zgodnie z zasadami ONZ w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa;

• g) nieingerencja Organizacji w sprawy, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej któregośkolwiek państwa. Karta przyjmuje ponadto, iż państwa członkowskie nie są zobowiązane do załatwiania takich spraw w trybie przewidzianym Kartą. Zasada ta nie jest jednak przeszkodą do zastosowania środków przymusu w przypadku naruszenia pokoju, zagrożenia pokoju lub aktu agresji.

Ostatnia zasada przyjmująca zakaz ingerencji w sprawy, które należą do kompetencji własnej państwa może powodować, iż państwa będą wykorzystywać ją jako argument przeciwko debacie nad określoną sprawą na forum ONZ. Do katalogu pozostałych zasad jasno i precyzyjnie określonych odwołuje się wiele aktów prawa międzynarodowego, obecnie stały się one powszechnie uznanymi i akceptowanymi zasadami nie tylko przez państwa członkowskie ONZ i nie tylko w odniesieniu do ich działalności w ramach Organizacji. Znaczenie zatem tych zasad we współczesnych stosunkach międzynarodowych wykracza daleko poza założenie, iż są to tylko zasady współpracy państw członkowskich w związku z ich działalnością w Organizacji.

4. Organy główne ONZ

Organizacja Narodów Zjednoczonych jest organizacją o bardzo rozwiniętej strukturze posiadającą liczne organy pomocnicze, komitety oraz współpracującą z szeregiem agend czy organizacji wyspecjalizowanych. Cały system Narodów Zjednoczonych jest układem zmieniającym się, próbującym dostosować się do nowych potrzeb współczesnego świata. Centralne miejsce w całej tej strukturze zajmują organy główne, których pozycja i kompetencje zostały określone w Karcie Narodów Zjednoczonych. Organami tymi są: Zgromadzenie Ogólne, Rada Bezpieczeństwa, Rada Gospodarczo-Społeczna,

Rada Powiernicza, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości oraz Sekretariat.

Zgromadzenie Ogólne jest organem plenarnym, w skład którego wchodzi wszyscy członkowie Organizacji. Zgromadzenie Ogólne może zajmować się każdą sprawą określoną zakresem Karty oraz należącą do kompetencji któregośkolwiek organu. W szczególności inicjuje badania i udziela zaleceń w celu rozwijania współpracy politycznej, gospodarczej, społecznej, kulturalnej, oświaty i ochrony zdrowia oraz rozwoju i kodyfikacji prawa międzynarodowego. Ułatwia ponadto by wszyscy korzystali z praw człowieka i podstawowych wolności bez względu na różnice rasy, płci, języka lub wyznania. Zgromadzenie Ogólne będąc reprezentacją wszystkich państw członkowskich kształtuje ogólny kierunek działalności Organizacji, rozpatruje roczne sprawozdania z prac innych organów. Nakładanie się kompetencji w najważniejszej dziedzinie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa Karta rozstrzyga jednoznacznie przyznając priorytet Radzie Bezpieczeństwa. Wyraża się on w tym, iż tylko Rada Bezpieczeństwa może podjąć wiążącą dla państw decyzję o podjęciu akcji w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji. Każdą zatem taką sprawę, w której zachodzi konieczność przeprowadzenia akcji Zgromadzenie Ogólne ma obowiązek przekazać Radzie Bezpieczeństwa przed lub po jej omówieniu. Drugi zapis dotyczy zdarzeń, kiedy Rada Bezpieczeństwa wykonuje już swoje funkcje w związku z jakimkolwiek sporem lub sytuacją. Wówczas Zgromadzenie Ogólne nie może w odniesieniu do takiej sprawy udzielać żadnych zaleceń, chyba że Rada Bezpieczeństwa zwróci się o to.

W odniesieniu do głosowania przyjęto w Zgromadzeniu Ogólnym zasadę, iż jedno państwo ma jeden głos. Zróżnicowano natomiast procedury głosowania w zależności od kategorii spraw. I tak:

- w tzw. sprawach ważnych (do których Karta zalicza zalecenia dotyczące utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, wybór niestałych członków Rady Bezpieczeństwa, członków Rady Gospodarczo-Społecznej i Rady Powierniczej, przyjęcie, zawieszenie

i wykluczenie członków z Organizacji, sprawy dotyczące funkcjonowania systemu powiernictwa oraz kwestie budżetowe) uchwały zapadają większością 2/3 głosów członków obecnych i głosujących;

- w innych sprawach uchwały są przyjmowane zwykłą większością głosów członków obecnych i głosujących;

- przy wyborze sędziów MTS uchwały zapadają bezwzględną większością głosów;

- do poprawek Karty stosuje się system większości 2/3 członków Zgromadzenia Ogólnego.

Rada Bezpieczeństwa jest organem o ograniczonym składzie, którego status członkostwa jest zróżnicowany. Pięć państw (Chiny, Francja, Rosja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone) jest stałymi członkami, pozostałych dziesięć wybieranych jest przez Zgromadzenie Ogólne na dwuletnią kadencję. Stali członkowie - na których spoczywa szczególna odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa - to państwa, które przyczyniły się znacznie do zakończenia drugiej wojny światowej a w okresie tworzenia organizacji dysponowały największym potencjałem wojskowym i gospodarczym. W ostatnim okresie postuluje się, aby dla zwiększenia skuteczności Rady Bezpieczeństwa poszerzyć status stałych członków o państwa, które współcześnie dysponują określonym potencjałem gospodarczym lub których obecność przyczyniłaby się do pełniejszej reprezentacji państw w tym organie. Wymienia się zatem Japonię, Niemcy, Indie, Brazylię i Nigerię.

Rada Bezpieczeństwa jest organem, na którym spoczywa główna odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, w związku z czym członkowie Organizacji zobowiązują się przyjmować i wykonywać decyzje Rady. Zatem w sytuacjach zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktu agresji Rada może podjąć niewiążące zalecenie lub decyzję, która ma moc wiążącą dla państw. Do kompetencji Rady należy ponadto pokojowe załatwianie sporów, popieranie rozwoju instytucji pokojowego rozstrzygania sporów lokalnych na podstawie układów regionalnych oraz opracowanie przy pomocy Wojskowego Komitetu Sztabowego (jedyne go organu pomoc-

niczego wymienionego bezpośrednio w samej Karcie) planów ustanowienia systemu regulowania zbrojeń. Rada uczestniczy ponadto wspólnie ze Zgromadzeniem Ogólnym w procedurach przyjmowania, wykluczania członków oraz wyboru sędziów MTS i Sekretarza Generalnego.

Zróżnicowanie członków Rady Bezpieczeństwa na stałych i niestałych ma swoje konsekwencje w przyjętych zasadach głosowania. I chociaż przyjęto zasadę jedno państwo jeden głos szczególne znaczenie przyznano w określonych sytuacjach głosom stałych członków. W Radzie Bezpieczeństwa zastosowano następujące procedury głosowania:

- - w sprawach proceduralnych decyzje zapadają większością głosów dziewięciu jakichkolwiek członków;

- - we wszystkich innych sprawach - większością głosów dziewięciu członków, włączając w to głosy wszystkich stałych członków. Zatem w merytorycznych sprawach stałym członkom przysługuje tzw. prawo weta, które wyraża się w tym, iż głosowanie przez którekolwiek z pięciu mocarstw przeciwko przyjęciu decyzji odnosi taki skutek, że uchwała nie zostaje przyjęta. Karta nie zawiera rozstrzygnięcia kwestii wstrzymania się od głosu stałego członka Rady Bezpieczeństwa. Praktyka przyjęła zasadę, że nie stanowi to przeszkody do przyjęcia decyzji.

- - do wyboru sędziów MTS - bezwzględną większością jakichkolwiek członków.

Drugim organem głównym o ograniczonym składzie jest Rada Gospodarczo - Społeczna. Składa się z pięćdziesięciu czterech członków wybranych przez Zgromadzenie Ogólne na okres trzech lat, przy czym co roku wymienia się jedną trzecią składu.

W zakres kompetencji Rady Gospodarczo-Społecznej wchodzi zagadnienia gospodarcze, społeczne, kulturalne, wychowawcze, zdrowia publicznego oraz poszanowania i przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności. Rada Gospodarczo-Społeczna zawiera porozumienia z organizacjami wyspecjalizowanymi określające warunki

ich współpracy z Organizacją oraz ustala zasady kooperacji z organizacjami pozarządowymi. Znaczenie tej funkcji podkreśla fakt, że ilość organizacji pozarządowych i wyspecjalizowanych współpracujących z Organizacją jest znaczna, mówi się nawet z tego względu o systemie NZ.

Każdy członek Rady ma jeden głos. Dla wszystkich kategorii spraw przyjęta jest jedna procedura głosowania - mianowicie większość głosów członków obecnych i głosujących.

Trzeci organ o ograniczonym składzie - Rada Powiernicza miała zająć się administracją i kontrolą obszarów powierniczych, w których narody realizowałyby prawo do samostanowienia. Obecnie wskutek zaistniałych przemian w zakresie usamodzielnienia się terytoriów zależnych przestały praktycznie istnieć podstawy dla funkcjonowania tego organu. Dlatego też postuluje się powszechnie likwidację Rady Powierniczej.

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości jest organem sądowym Organizacji, którego działalność opiera się na Statucie będącym integralną częścią Karty. Stronami Statutu są *ipso facto* wszystkie państwa członkowskie Organizacji, mogą też stać się państwa nie należące do Organizacji (np. Szwajcaria, San Marino). Trybunał pełni dwie funkcje: rozstrzygania sporów przedłożonych przez państwa oraz wydawania opinii doradczych.

Kolejny stały organ wymieniony w Karcie to Sekretariat. Sekretariat składa się z Sekretarza Generalnego wybieranego przez Zgromadzenie Ogólne na zalecenie Rady Bezpieczeństwa oraz personelu. Przy wykonywaniu swoich funkcji Sekretarz Generalny i jego personel nie mogą przyjmować żadnych instrukcji od rządów.

Sekretarz Generalny jest najwyższym funkcjonariuszem administracyjnym Organizacji, stąd też działa w tym charakterze na posiedzeniach innych organów głównych i wykonuje funkcje zlecone przez te organy. Zgodnie z art. 102 Karty w Sekretariacie rejestrowane są umowy międzynarodowe. Sekretarz pełni też ważną funkcję merytoryczną, może bowiem zwrócić uwagę Rady Bezpieczeństwa

na każdą sprawę, która jego zdaniem może zagrażać utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

64

5. Działalność ONZ

Działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych poddawana była w ostatnich latach wnikliwej ocenie. Powodem do tego stały się zwłaszcza obchody pięćdziesięciolecia jej istnienia. Tak jak szeroki zakres kompetencji posiada Organizacja tak szeroki wachlarz ocen jej wystawiono.

Z jednej bowiem strony podkreśla się jej rolę jako instytucji będącej forum międzynarodowej współpracy i współdziałania państw, jedynej przeciw organizacji, która skupia tak znaczną liczbę państw i współpracuje z wieloma organizacjami rządowymi i pozarządowymi. ONZ wniosła niewątpliwie wkład w realizację zasady samostanowienia narodów i uzyskiwania niepodległości w ramach systemu powierniczego. Ważnym osiągnięciem jest też udział w rozwoju i kodyfikacji prawa międzynarodowego. Organizacja intensywnie zabiega o skuteczniejszą realizację praw człowieka, potępiając niejednokrotnie przypadki ich łamania.

Z drugiej zaś strony trudno jest mówić o skuteczności działań w skali globalnej w dziedzinie rozwoju społecznego i ekonomicznego oraz utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Pomoc techniczna i finansowa kierowana była głównie do ofiar klęsk żywiołowych czy konfliktów zbrojnych. Utworzenie specjalnych funduszy czy organów zajmujących się polityką rozwojową nie rozwiązały wszystkich problemów, głównie olbrzymich dysproporcji między Północą a Południem oraz olbrzymiego zacofania gospodarczego Trzeciego Świata, któremu towarzyszą częste konflikty, susza, brak opieki medycznej oraz brak oświaty. Podobnie ONZ nie zdołała zapobiec powstającym wciąż w różnych częściach świata konfliktom zbrojnym. Konflikt jugosłowiański jest tego znamienym przykładem. Nie możemy jednak zapominać o licznych operacjach pokojowych podjętych przez ONZ, których zadaniem było m.in. nadzorowanie przestrzegania przerwania ognia, wspomaganie wycofywania

wojsk czy tworzenie stref buforowych. Operacje takie obejmowały m.in. obszar Bliskiego Wschodu, Kongo, Angolę, Namibię, Somalię, Afganistan, Kambodżę czy Cypr. Organizacja dwukrotnie także wyraziła zgodę na zbiorową samoobronę: w konflikcie koreańskim w 1950 roku oraz po inwazji wojsk irackich na Kuwejt w 1990 roku.

Oceniając działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych należy pamiętać, że jej skuteczność uzależniona jest w głównej mierze od woli i współpracy państw członkowskich. Brak bowiem takiego współdziałania hamuje i utrudnia podejmowanie efektywnych działań.

RADA EUROPY

Literatura

Izdebski H., Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski, Warszawa 1996; Klepacki Z.M., Rada Europy. 1949-1991, Białystok 1991; Sieńczyło-Chlabicz J., Wkład Rady Europy w tworzenie i kodyfikację norm prawa międzynarodowego, „Białostockie Studia Prawnicze” 1994, nr 2; Szafarz R., Rozwój prawa międzynarodowego Europy. Z problematyki „europejskiej przestrzeni prawnej”, Warszawa 1994.

Tematyka:

1. Rada Europy - geneza i charakterystyka ogólna; 2. Dorobek normatywny Rady Europy i jego implementacja; 3. Polska a Rada Europy.

1. Rada Europy - geneza i charakterystyka ogólna

Początki Rady Europy sięgają końca II wojny światowej i narodzin tzw. ruchu federalizmu europejskiego. Ruch ten zwołał w maju 1948 Kongres Europy, konferencję o charakterze pozarządowym, której celem było wywarcie presji politycznej na ówczesnie rządzących, aby zdecydowali się powołać do życia organizację jedności europejskiej. Cel ten został przynajmniej częściowo osiągnięty. 5 maja 1949 w Londynie, po dość krótkiej konferencji dyplomatycznej, 10 państw Zachodniej Europy (Francja, Zj. Królestwo, Włochy, Irlandia, Dania, Belgia, Holandia, Luksemburg, Szwecja, Norwegia) zdecydowało się podpisać Statut i tym samym powołać do życia Radę Europy. Dzisiaj w skład Rady wchodzi 41 państw europejskich.

Celem Rady Europy stało się urzeczywistnianie ściślejszej jedności między swoimi członkami i popieranie ideałów oraz zasad, które są ich wspólnym dziedzictwem, jak również popieranie postępu społecznego i gospodarczego państw członkowskich. Ma być on osiąganym przez rozpatrywanie za pośrednictwem organów Rady spraw będących przedmiotem wspólnego zainteresowania członków we wszystkich dziedzinach życia, z wyjątkiem zagadnień obrony narodowej.

Członkiem Rady może zostać każde państwo europejskie, które zostało przez Radę uznane za zdolne do przestrzegania zasad rządów prawa, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz lojalnej i aktywnej współpracy w dążeniu do osiągnięcia celu Rady. Obok członków zwyczajnych, Statut Rady wyróżnia jeszcze członków stowarzyszonych. Możliwe jest także przyznanie przez Radę statusu obserwatora (m.in. USA, Kanada, Japonia, Izrael).

Organami Rady Europy są Komitet Ministrów oraz Zgromadzenie Parlamentarne. Komitet Ministrów to główny organ decyzyjny. Składa się on z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich. Do jego zadań należy uchwalanie konwencji i umów, przyjmowanie rekomendacji dla rządów państw członkowskich w celu wykonania wspólnej polityki, przyjmowanie nowych członków, uchwalanie programu działalności Rady, jej budżetu i decydowanie

o sprawach wewnętrznej organizacji Rady. Komitet dysponuje także zespołem organów pomocniczych, do których należą: Komitet Delegatów Ministrów (utw. w 1952, faktycznie przejął znaczną część kompetencji Komitetu), konferencje ministrów wyspecjalizowanych, komitety stałe (tzw. zarządzające, ang. steering committees) i *ad hoc* oraz komitety eksperckie dla opracowania konwencji lub rekomendacji.

Zgromadzenie Parlamentarne jest głównym organem deliberującym. Składa się ono z przedstawicieli parlamentów narodowych w liczbie ustalonej w Statucie (od 2 dla Lichtensteinu, San Marino i Andory po 18 dla Francji, RFN, Włoch, Zj. Królestwa i Rosji; Polska, jak Hiszpania, Turcja i Ukraina ma 12 miejsc). Każde państwo ma prawo wydelegowania członka i zastępcy członka, co sprawia, że delegacje narodowe należy mnożyć razy dwa. Do tego dochodzą jeszcze parlamentarzyści państw, które mają status specjalnego gościa i obserwatora. W efekcie obecnie jest nieco ponad 580 deputowanych Zgromadzenia Parlamentarnego. Parlamentarzyści w trakcie obrad grupują się nie według przynależności narodowej, lecz politycznej. Do zadań Zgromadzenia należy odbywanie debat na tematy objęte kompetencją Rady, przyjmowanie uchwał, w tym inicjowanie prac Komitetu Ministrów, powoływanie Sekretarza Generalnego Rady Europy.

Oba główne organy Rady Europy działają w trybie sesyjnym.

Ważnym organem Rady, chociaż usytuowanym formalnie na II planie, jest Sekretariat Generalny. Jest to główny organ o charakterze pomocniczym w stosunku do Komitetu i Zgromadzenia. Na jego czele stoi Sekretarz Generalny (aktualnie Szwed, D. Treschys). Obok funkcji czysto administracyjnych, Sekretarz Generalny faktycznie organizuje pracę Rady i spełnia liczne funkcje zlecone przez traktaty zawierane w ramach Rady (jest np. depozytariuszem umów).

Prezentując w uproszczeniu strukturę organizacyjną Rady Europy należy jeszcze wspomnieć o powolnym kształtowaniu się pozastatutowego organu: spotkania szefów państw lub rządów państw członkowskich. Pierwsze spotkanie tego typu odbyło się 8 i 9 X 1993 w

Wiedniu. Kolejne miałyby się odbyć 10 i 11 X 1997 w Strasbourgu. Jego tematami, według Zgromadzenia Parlamentarnego, powinny być: bilans działań podjętych w Wiedniu co do ochrony mniejszości narodowych, plan działania przeciwko rasizmowi, ksenofobii, antysemityzmowi i nietolerancji, reforma Trybunału Europejskiego Praw Człowieka, a także podjęcie nowych działań na rzecz ratyfikacji Europejskiej Karty Socjalnej wraz z protokołami (bardziej ogólnie potwierdził to Komitet Ministrów w 1996).

57

2. Dorobek normatywny Rady Europy i jego implementacja

Rada Europy tworzy standardy normatywne o różnym natężeniu. Są wśród nich standardy wiążące, które zawarte są w konwencjach i umowach (porozumieniach mniejszej wagi ze względu na przedmiot regulacji; mają one raczej charakter pomocniczy czy uzupełniający w stosunku do konwencji), jak też standardy niewiążące, chociaż zalecane, które są przyjmowane w postaci deklaracji, rekomendacji i rezolucji Komitetu Ministrów, czy Zgromadzenia Parlamentarnego.

Rada Europy zdołała przygotować i przyjąć ponad 160 konwencji i umów odnoszących się do całej sfery aktywności Rady. Nie sposób ich tutaj zatem wymienić. Tytułem ważniejszych przykładów. Jedną z kluczowych dziedzin, którymi zajmuje się Rada Europy jest ochrona praw człowieka. Z ratyfikacji sztandarowej w tym względzie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 XI 1950 (aktualnie wraz z 11 protokołami) uczyniono wręcz niezbędny warunek przystąpienia do Rady. Konwencja ta jest ważna także ze względu na to, że obok deklaracji praw, głównie obywatelskich i politycznych, stworzyła system ochronny, oparty głównie na skargach indywidualnych do Europejskiej Komisji i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Komitetu Ministrów (po wejściu w życie reformy jedynie do Trybunału), który z całą pewnością można traktować jako najbardziej efektywny międzynarodowy mechanizm ochrony praw jednostki. Z Konwencją tą łączy się Konwencja z 1987 w sprawie zapobiegania torturom, traktowaniu lub karaniu niehumanitarnemu lub poniżającemu (z dwoma protokołami), która tworzy dodatkowy sposób ochrony dla wolności od tortur z art. 3 Konwencji

z 1950. Warto tu wspomnieć także o stale reformującej się Europejskiej karcie socjalnej z 18 X 1961 (z trzema protokołami dodatkowymi), której wersja zmieniona i ujednolicona została uchwalona w 1996. Tu także zdołano w końcu stworzyć mechanizm ochronny (zwłaszcza Komitet Niezależnych Ekspertów), który - po wejściu w życie - może okazać się dość skuteczny. Są nimi skargi zbiorowe, tzw. reklamacje. Nowymi konwencjami w dziedzinie praw człowieka są Konwencja ramowa o ochronie praw osób należących do mniejszości narodowych z 1995 oraz Konwencja o ochronie praw człowieka i godności jednostki ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny z 1997.

Do dziedziny Rady Europy należy z pewnością zapewnienie standardów demokratycznych (w zakresie w jakim nie mieszczą się już w sferze ochrony praw człowieka). Warto w tym miejscu wskazać na Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej wspólnot lub władz lokalnych z 1980, Europejską kartę samorządu lokalnego z 1985, Konwencję europejską o telewizji transgranicznej z 1989, Kartę europejską języków regionalnych lub mniejszościowych z 1992, Konwencję o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 1992.

Inną klasyczną dziedziną zainteresowania Rady są szeroko pojęte rządy prawa, w tym standaryzacja niektórych norm prawa cywilnego, handlowego, prawa pracy i prawa karnego. Można tu wymienić m.in.: Europejską konwencję o przedsiębiorczości z 1955, Europejską konwencję ekstradycyjną z 1957, Europejski kodeks zabezpieczenia społecznego z 1990, Konwencję europejską o karaniu przestępstw drogowych z 1964, Konwencję europejską w sprawie adopcji dzieci z 1967, Konwencja europejska dotycząca ustawy jednolitej w dziedzinie arbitrażu z 1966, Konwencję europejską o miejscu płatności zobowiązań pieniężnych z 1972, Konwencję europejską o statusie dzieci pozamałżeńskich z 1975, Konwencję europejską o pomocy sądowej w sprawach karnych z 1959, Konwencję europejską o międzynarodowej mocy orzeczeń karnych z 1970, Konwencję europejską o zwalczaniu terroryzmu z 1977, Konwencję europejską o sta-

tusie pracownika-migranta z 1977, Konwencję o niektórych międzynarodowych aspektach bankructwa z 1990.

Rada Europy przyjęła również szereg konwencji w zakresie prawa międzynarodowego. Zwracają tu uwagę Konwencja europejska o pokojowym rozwiązywaniu sporów z 1957, Umowa europejska o zniesieniu wiz dla uchodźców z 1959, Konwencja europejska o funkcjach konsularnych z 1967, Konwencja europejska o immunitacie państwowym z 1972, Konwencja europejska o nieprzedawnianiu zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych z 1974.

Wiele konwencji i umów Rady dotyczy również kwestii kulturalnych (ogólnie, dziedzictwa kulturalnego), sportu, medycznych i zdrowia publicznego, ochrony przyrody, uznawania dyplomów akademickich i edukacji w ogóle, i innych.

Rada Europy przyjęła w toku swego funkcjonowania całe mnóstwo standardów niewiążących. Tytułem przykładu można tu wymienić deklaracje o azylu terytorialnym z 1977, o wolności wypowiedzi i informacji z 1982, czy o równości kobiet i mężczyzn z 1988. Znamy także rekomendacje Komitetu Ministrów o ochronie danych osobowych w różnych sektorach: w stosunkach z bankami danych elektronicznych w sektorze prywatnym z 1973 i publicznym z 1974, używanych w celach bezpiecznego marketingu z 1985, ubezpieczeń społecznych z 1986, zatrudnienia z 1989, w celach płatniczych i operacji z tym związanych z 1990, wreszcie korzystania z danych przez policję z 1987. Standardy te, mimo braku mocy prawnej, odgrywają poważną rolę w praktyce Rady oraz w ocenie zachowań państw, co sprawia, że przynajmniej niektóre z nich są wcielane w życie za pomocą prawa krajowego, niejednokrotnie okazując się środkami bardziej skutecznym niż konwencje czy umowy (np. Europejskie reguły więzienne z 1987).

Rada Europy jest największą europejską organizacją międzynarodową (OBWE, wbrew swojej nazwie, pozostaje konferencją międzyrządową o stałym charakterze). Standardy normatywne, które tworzy z konieczności zatem odzwierciedlają minimalny wspólny mianownik dla państw europejskich. Dzięki temu jednak mogą być

i są przyjmowane i rozwijane (precyzowane, uszczegóławiane) oraz implementowane w mniej licznych organizacjach europejskich, jak zwłaszcza we Wspólnotach Europejskich.

Rzecz jasna taki stan nie jest w pełni zadowalający, bo wprawdzie pokazuje możliwy wpływ działalności Rady na inne organizacje europejskie, lecz zarazem uzmysławia jej znaczną indolencję własną we wprowadzaniu w życie przyjętych przez siebie standardów. Problem ten dostrzegł z całą ostrością szczyt wiedeński państw członkowskich Rady w 1993. W następstwie tego Komitet Ministrów przyjął Deklarację o poszanowaniu zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie Rady Europy (10 XI 1994) i odpowiednią uchwałę wykonawczą (20 IV 1995). Na ich podstawie Komitet zyskał prawo badania kwestii poszanowania zobowiązań odnoszących się do demokracji, rządów prawa i praw człowieka, które mogą być do niego wnoszone przez: każde państwo członkowskie, Sekretarza Generalnego, Zgromadzenie Parlamentarne na podstawie rekomendacji. Komitet podczas analizy sprawy będzie czerpał informacje jej dotyczące z różnych źródeł, w tym z OBWE, a Sekretarz Generalny będzie przekazywał Komitetowi informacje uzyskane w ramach kontaktów i współpracy z państwami członkowskimi. Komitet ma badać sprawę w duchu konstruktywnym, zachęcając państwa członkowskie przez dialog i współpracę do podejmowania wszelkich środków dla zapewnienia zgodności zachowań państw ze Statutem. Gdy uzna on, że niezbędne jest podjęcie środków specyficznych może zdecydować o nałożeniu na Sekretarza Generalnego obowiązku wystąpienia z misją kontaktową, informacyjną lub doradczą, sformułować opinię lub rekomendację, sporządzić komunikat dla Zgromadzenia Parlamentarnego, podjąć każdą inną decyzję przewidzianą Statutem. Kluczowymi zasadami postępowania są poufność i efektywność. Należy tu jeszcze dodać, że Sekretarz Generalny został zobowiązany do przedstawiania w dwuletnich odstępach czasu przegląd faktograficzny poszanowania zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie.

3. Polska a Rada Europy

Polska stała się oficjalnym członkiem Rady Europy 26 XI 1991. Od tego też czasu zaczęła aktywnie uczestniczyć w pracach Rady. Dotyczy to w szczególności komitetów pomocniczych działających przy Komitecie Ministrów, w tym w dziedzinie ochrony środowiska, edukacji, polityki społecznej, migracji, władz lokalnych oraz zatrudnienia i pracy. Polacy stają się również urzędnikami Sekretariatu Generalnego Rady.

Polska jest stroną około 40 konwencji i umów, które przyjęła Rada, w tym dwie konwencje (Europejską konwencję kulturalną i Konwencję przeciwko dopingowi) nasz kraj zdołał ratyfikować jeszcze przed przystąpieniem do Rady (w 1989).

Literatura

Ahlt M., Prawo europejskie, Warszawa 1995; Druesne G., Prawo materialne i polityki Wspólnot i Unii Europejskiej, Warszawa 1996; Doliwa-Kepacki Z.M., Wspólnoty Europejskie. Analiza oraz wybrane dokumenty, Białystok 1993; Evans A., Prawo integracji europejskiej, cz. I i II, Warszawa 1996; Galster J., Mik C., Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu, Toruń 1995; Lasok D., Zarys prawa Unii Europejskiej, Toruń 1995; Gomuła J., Unia a Wspólnoty Europejskie, „Państwo i Prawo” 1995, nr 12; Mik C., Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego, „Toruński rocznik praw człowieka i pokoju” 1993, z. 2; Mik C., Wspólna polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej a system bezpieczeństwa ONZ, „Przegląd Zachodni” 1996, nr 2; Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II, pod red. C. Mika, Toruń 1996; Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, szanse, zagrożenia, warunki, pod red. C. Mika, Toruń 1997; Wasilkowski A., Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4-5; J.A. Wojciechowski, Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich, Warszawa 1996; Wspólnoty Europejskie (Unia). Wybrane problemy prawne, cz. I i II, pod red. J. Kolasy, Wrocław 1994/1995.

Tematyka:

1. Unia Europejska i Wspólnota Europejska - charakterystyka ogólna; 2. Wspólnota Europejska i jej zdolność do uczestniczenia w stosunkach międzynarodowych; 3. Wspólna polityka zagranicznych i bezpieczeństwa UE; 4. Znaczenie Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej dla rozwoju prawa międzynarodowego; 5. Polska a Unia Europejska i Wspólnota Europejska.

1. Unia Europejska i Wspólnota Europejska - charakterystyka ogólna

Początki omawianego tu zagadnienia sięgają tzw. deklaracji Schumana z 9 V 1950 (franc. Ministra Spraw Zagranicznych), która zainicjowała oficjalnie proces integracji europejskiej. Chodziło wówczas o stworzenie bloku państw, które byłyby zdolne stopniowo budować coraz silniejszą więź między ich narodami w oparciu o współpracę gospodarczą, a następnie polityczną i aby w ten sposób zapewnić trwałą pokój i dobrobyt. W efekcie udało się powołać do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (traktat paryski z 18 IV 1951), która skupiła 6 państw: Francję, RFN, Włochy oraz kraje Beneluksu. Niepowodzeniem natomiast skończyła się próba stworzenia wkrótce po EWWiS dwóch wspólnot równoległych: Europejskiej Wspólnoty Politycznej i Europejskiej Wspólnoty Obronnej (1954), co sprawiło, że integracja europejska przez długi czas (i właściwie jeszcze do tej pory) rozwijała się w sposób ułomny, jednostronny, ograniczając się jedynie do dziedzin gospodarczych (stąd mówiono często o europejskiej integracji gospodarczej).

Do EWWiS dołączyły niebawem dwie kolejne wspólnoty: Europejska Wspólnota Gospodarcza oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EWG i Euratom powstały dzięki tzw. traktatom rzymskim z 25 III 1957). Trzy Wspólnoty zostały też częściowo powiązane instytucjonalnie w 1957 (organami wspólnymi stały się Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne, przekształcone w 1962 w Parlament Europejski oraz Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot). Stworzenie EWG miało znaczenie przełomowe, gdyż dzięki niemu znacznie poszerzono zakres integracji i otwarto ją praktycznie na wszystkie sfery życia społeczno-gospodarczego (zwłaszcza wspólny rynek towarów, osób, usług i kapitałów, wspólne reguły konkurencji dla różnych dziedzin gospodarki, wspólne polityki rolna, transportowa i handlowa, możliwość wkraczania w dziedziny wyraźnie nie objęte traktatem o EWG, gdyby to okazało się niezbędne dla dobrego funkcjonowania wspólnego rynku, co było widoczne w zakresie ochrony środowiska, ochrony socjalnej, badań i rozwoju technologicznego,

ochrony konsumenta, polityki regionalnej, polityki finansowej i walutowej).

W 1965 doszło do dalszej integracji instytucjonalnej. Od tej chwili trzy Wspólnoty Europejskie uzyskały jednolitą strukturę - cztery wspólne instytucje: Radę jako główny organ prawodawczy, składający się z ministrów państw członkowskich (znane są Rady ogólne, podczas których spotykają się ministrowie spraw zagranicznych, oraz Rady wyspecjalizowane, odpowiadające składem dziedzinom lub zagadnieniom rozpatrywanym; aktualnie w Radzie zasiada 15 ministrów), Komisję jako główny organ wykonawczo-zarządzający, składającą się z niezależnych od państw komisarzy (aktualnie 20), Parlament Europejski jako główny organ przedstawicielski, deliberujący i do pewnego stopnia współtworzący prawo (zwłaszcza po 1992) oraz kontrolny, składający się najpierw z delegatów poszczególnych parlamentów narodowych, a od 1979 z deputowanych bezpośrednio wybieranych przez obywateli państw członkowskich (obecnie 626), i wreszcie Trybunał Sprawiedliwości jako główny organ sądowy (ma on prawo badania skarg pochodzących od państw, instytucji wspólnotowych, zwł. Komisji, ponadto ma wyłączne prawo ustalania wykładni prawa WE oraz mocy wiążącej konkretnych jego norm; prawo rozpatrywania skarg od osób fizycznych i prawnych, którym dysponował zrazu Trybunał obecnie przejął Sąd I Instancji), składający się z niezależnych sędziów (dziś 15). Układ ten przetrwał w zasadniczym zakresie do dnia dzisiejszego.

Lata 70. przyniosły dalsze pogłębienie integracji. Dojrzewała zwłaszcza myśl o potrzebie pełnej integracji w postaci Unii Europejskiej i jej tożsamości wobec świata zewnętrznego. Od 1969 zaczęli spotykać się regularnie szefowie państw lub rządów państw WE oraz przewodniczący Komisji, co w 1974 uzyskało nazwę Rady Europejskiej. Rada ta stała się najważniejszym ciałem politycznym, przesądzającym praktycznie o losach integracji. W połowie lat 70. zdecydowano się wszcząć formalnie prace nad utworzeniem Unii Europejskiej, które jednak przeciągnęły się do połowy lat 80.

Od początku lat 70. podjęto na nowo zaniechaną od dłuższego czasu integrację polityczną w postaci tzw. Europejskiej Współpracy Politycznej (kolejno: system Davignon z 1970, raport kopenhaski z 1973 i raport londyński z 1981). EWP opierała się na dyplomatycznej koordynacji polityk zagranicznych na szczeblu ministrów spraw zagranicznych, dyrektorów politycznych MSZ (stworzyli oni tzw. Komitet Polityczny), grup roboczych, korespondentów europejskich (utrzymywanie więzi między MSZ państw członkowskich) i ambasadów w państwach trzecich.

W 1973 na szczycie państw członkowskich przyjęto Deklarację o tożsamości europejskiej, która wyartykułowała wspólne wartości dla państw zorganizowanych we WE: demokracja i sprawiedliwość społeczna, rządy prawa, prawa człowieka i podstawowe wolności, zachowanie tożsamości kulturowej w jej bogatej różnorodności narodowej. W latach 70. rozpoczęto także współpracę w dziedzinach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (zwłaszcza walka z terroryzmem). W okresie tym doszło również do przystąpienia do Wspólnot nowych państw: Zjednoczonego Królestwa, Irlandii, Danii (w 1973) oraz Grecji (przyjętej ostatecznie w 1981).

Lata 80. przyniosły przede wszystkim konsolidację integracji europejskiej. Przyczynił się do niej zwłaszcza Jednolity Akt Europejski z 1986. Traktat ten uświadomił jednoznacznie dążenie do stworzenia w krótkiej perspektywie Unii Europejskiej (idea wcześniej jasno wyrażona w tzw. Uroczystej deklaracji o Unii Europejskiej z 1983). Dał on traktatową podstawę dla funkcjonowania Rady Europejskiej i zmodyfikował mechanizmy działania instytucji wspólnotowych. Ponadto, JAE włączył do procesu integracji wyrażnie dziedziny uprzednio rozwijane w drodze prawotwórczej działalności Rady (kwestie unii gospodarczej i monetarnej, ochrona środowiska, badania naukowe i rozwój technologiczny, spójność społeczno-gospodarcza). Pogłębił współpracę w sferze socjalnej. JAE zreformował również Europejską Współpracę Polityczną (ustalono m.in., że formami kooperacji będą: porozumiewanie się, wspólne stanowiska i wspólne działania), czyniąc z niej oficjalny element integracji europejskiej. W latach 80. doszło także do pogłębienia współpracy w zakresie wymiaru spra-

wiedliwości i spraw wewnętrznych (swoboda przepływu osób z państw III, walka z narkotykami). W 1986 doszło też do włączenia do Wspólnot Hiszpanii i Portugalii.

7 II 1992, w Maastricht (Holandia), przyjęto Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ten stanowi kolejny, nie ostateczny, krok w tworzeniu coraz ściślejszego związku między narodami jednoczącej się Europy. Unia Europejska powołana do życia w tym traktacie (wszedł w życie 1 XI 1993) jest ewoluującą strukturą integracyjną pozbawioną osobowości prawnej (zarówno w sferze międzynarodowej, jak krajowej). Oparto ją na trzech filarach: wspólnotowym (trzy Wspólnoty powiązane instytucjonalnie i wyposażone w osobowość prawną; do czterech instytucji: Rady, Komisji, Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości, dodano Trybunał Obrachunkowy, odpowiednik NIK, składający się z niezależnych kontrolerów; aktualnie 15), wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy w dziedzinach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Po-lecono przy tym Radzie i Komisji czuwać nad spójnością działań wszystkich filarów Unii (począwszy od ustaleń z 8-9 XI 1993 Rada zaczęła nazywać się Radą UE, a Komisja Komisją Europejską). Cele Unii objęły wszystkie trzy filary: popieranie zrównoważonego i trwałego postępu społeczno-gospodarczego (rynek wewnętrzny, spójność społeczno-gospodarcza, unia gospodarcza i monetarna), potwierdzenie tożsamości na arenie międzynarodowej (II filar, w tym docelowo wspólna polityka obronna i wspólna obrona), wzmacnianie ochrony i interesów obywateli państw członkowskich (wprowadzono instytucję obywatelstwa UE), rozwijanie bliskiej współpracy w III filarze, pełne zachowanie i wzmocnienie *acquis communautaire*.

Filar I, wspólnotowy, został przez Traktat z Maastricht poważnie zreformowany (zmieniono m.in. nazwę EWG na Wspólnota Europejska), chociaż przede wszystkim co do procedur tworzenia prawa wspólnotowego (poszerzono udział Parlamentu Europejskiego w tworzeniu prawa przez Radę) oraz organizacji poszczególnych instytucji. W aspekcie materialnym doszło do zmiany przepisów o swobodnym przepływie kapitałów, a zwłaszcza wprowadzono szereg nowych postanowień o urzeczywistnianiu unii gospodarczej i monetarnej (po-

wstanie Europejskiego Systemu Banków Centralnych na czele z Europejskim Bankiem Centralnym, wspólna polityka kursowa i wymiany walut, koordynacja polityk gospodarczych; ma ona być osiągnięta ostatecznie w 2002, po wprowadzeniu wspólnej waluty - euro). Do sfer objętych integracją wprowadzono po raz pierwszy w jej historii dziedziny pozaekonomiczne: edukację, ochronę zdrowia, kulturę. Wzmocniono także sfery integracji gospodarczej, głównie w związku z narastającą konkurencją zewnętrzną (reforma wspólnej polityki handlowej, konkurencyjność w przemyśle), a także z rozwojem sieci transeuropejskich (transport, energetyka, telekomunikacja), ochroną socjalną (umowa o polityce socjalnej) i pogłębianiem więzi z państwami rozwijającymi się (polityka współpracy w rozwoju). W aspekcie formalnym filar wspólnotowy nadal ma stanowić fundament procesu integracyjnego, opierając się na wspólnotowym porządku prawnym (prawo pierwotne: traktaty zakładające Wspólnoty i je zmieniające; prawo wtórne: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje; umowy międzynarodowe, których Wspólnoty są stronami; zasady ogólne prawa wyartykułowane przez Trybunał Sprawiedliwości).

Filar II, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, jako mająca szczególne znaczenie dla stosunków międzynarodowych, zostanie zaprezentowana oddzielnie. Filar III, współpraca w dziedzinach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, jest najgorzej dopracowaną sferą integracji. Według Traktatu z Maastricht, obejmuje ona dziewięć dziedzin: przekraczanie granic zewnętrznych, w tym wspólną politykę wizową, politykę azylową, politykę imigracyjną, zwalczanie narkomanii, zapobieganie przestępczości międzynarodowej, w tym zwłaszcza defraudacjom międzynarodowym i przestępczości zorganizowanej, współpracę sądową w sprawach cywilnych, karnych, współpracę administracji celnych oraz współpracę policyjną (w tym stworzenie tzw. Europolu). Instrumentami działania są: wspólne deklaracje, rezolucje (ustalają one ogólne zasady działania i wyjątki od nich, podlegają monitoringowi Rady i powinny być wprowadzane do prawa krajowego państw członkowskich, np. rezolucja Rady z 1995 o legalności podsłuchów), wspólne stanowiska (np. o pomocy przedgranicznej z 1996), wspólne działania (np. o stworzeniu

Europejskiego Wydziału Narkotykowego z 1995, czy o jednolitym formacji zezwoleń pobytowych z 1996) oraz konwencje międzynarodowe (po 1993 zawarto m.in. dwie konwencje dotyczące ekstradycji, a także konwencje odnoszące się do procedur upadłościowych, utworzenia Europolu, ochronie interesów finansowych Wspólnot, o użyciu technologii informacyjnej w ramach współpracy celnej).

Traktat z Maastricht nie zakończył budowy Unii Europejskiej. W nim samym przewidziano bowiem zwołanie kolejnej konferencji międzyrządowej, tzw. Maastricht II, co stało się 29 III 1996 w Turynie. Mimo wcześniejszych zapowiedzi jej prace jeszcze się nie zakończyły (10 czerwiec 1997; planuje się jednak zakończenie konferencji jeszcze w czerwcu, w ramach Rady Europejskiej w Amsterdamie. Gdyby tak się nie stało prawdopodobny będzie koniec 1997 roku). Prace konferencji koncentrują się na wielu zagadnieniach, które zostały oficjalnie pogrupowane w następujący sposób (dane za: projekt rewizji traktatów - Dublin II, 13-14 XII 1996): (1) część A, która obejmuje 5 sekcji: I - przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (prawa podstawowe, niedyskryminacja, swoboda przepływu osób, azyl, imigracja, bezpieczeństwo publiczne i bezpieczeństwo osób), II - Unia i obywatel (zatrudnienie, postanowienia socjalne, środowisko, polityka konsumencka, przejrzystość, subsydiarność), III - skuteczna i spójna polityka zagraniczna (cele, środki, struktury, zewnętrzne stosunki gospodarcze, bezpieczeństwo i obrona, osobowość-prawna Unii), IV - instytucje Unii (Parlament Europejski, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości, inne kwestie instytucjonalne, parlamenty krajowe), V - wzmocniona współpraca - elastyczność; (2) część B - kwestie inne (17 zagadnień szczegółowych); (3) część C - uproszczenie traktatów. Generalnie rzecz ujmując, reforma UE zmierza do: (1) uelastycznienia funkcjonowania instytucji wspólnotowych tak, aby mogły one funkcjonować w warunkach przystępowania nowych państw do Unii (zwłaszcza poszerzenie zastosowania głosowania ważonego w Radzie, także zmniejszenie i syplifikacja procedur legislacyjnych zwłaszcza z udziałem Parlamentu); (2) do dość poważnej zmiany unormowań filarów II i III (wydzielenie z filaru III postanowień o swobodnym przepływie osób, azylu i imigracji jako odrębne-

go tytułu, chociaż nie wiadomo, czy w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej, czy o Unii Europejskiej; uściślenie celów i dziedzin III filaru - dodanie m.in. walki z handlem ludźmi i przestępstwami popełnianymi wobec dzieci oraz harmonizacji norm dotyczących konfliktu norm i kompetencji w sprawach cywilnych i handlowych; poszerzenie i jakościowa zmiana form działania oraz środków prawnych - m.in. dopuszczenie harmonizacji przepisów krajowych, także w niektórych sprawach karnych, doprecyzowanie metod współpracy policyjnej i celnej); (3) do poszerzenia sfery integracji społeczno-gospodarczej przez dodanie przepisów o zatrudnieniu, zmianę postanowień dotyczących ochrony środowiska i konsumentów; (4) do pogłębienia standardów demokratycznych w samej Unii przez wyrażne wyliczenie wspólnych wartości Unii (ich nieprzestrzeganie mogłoby prowadzić do zawieszenia niektórych praw traktatowych), uzależnienia członkostwa w UE od spełnienia wspólnych zasad, ochronę praw podstawowych przez sądy wspólnotowe, poszerzenie zasady niedyskryminacji o nowe kryteria, zapewnienie dostępu podmiotom prywatnym do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, dodanie protokołu o subsydiarności oraz o roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej; (5) do nadania UE samodzielnej osobowości prawnej. Wiele propozycji nadal jest kontrowersyjnych, przeto trudno rozstrzygnąć, które z nich zostaną ostatecznie przyjęte.

2. Wspólnota Europejska i jej zdolność do uczestniczenia w stosunkach międzynarodowych

W obecnym stanie integracji podmiotami prawa międzynarodowego są Wspólnoty, a zwłaszcza mająca najszerze kompetencje - Wspólnota Europejska. WE korzystają z osobowości prawnej wyraźnie przyznanej przez traktaty założycielskie, lecz ograniczonej funkcjonalnie celami i zadaniami, jakie im wyznaczono (jedynie państwa w prawie międzynarodowym mają pełną osobowość prawną). Na podmiotowość prawną Wspólnot składają się: prawo zawierania umów międzynarodowych z państwami i innymi organizacjami międzynarodowymi, prawo utrzymywania stosunków dyplomatycznych, prawo posiadania i korzystania z przywilejów i immunitetów dyplo-

matycznych oraz zdolność sądowa i do ponoszenia odpowiedzialności prawnej.

W odniesieniu do prawa zawierania umów należy wskazać, że Wspólnoty mogą tu działać samodzielnie (gdy ich kompetencja jest wyłączna; tak w przypadku GATT 1994) lub razem z państwami członkowskimi (gdy kompetencja jest dzielona; tak w przypadku GATS i TRIPS; w ramach Maastricht II planuje się, aby Komisja miała wyłączne prawo prowadzenia negocjacji i zawierania umów w zakresie handlu usługami, własności intelektualnej i inwestycji bezpośrednich, ale państwa członkowskie nadal mają zachować swe kompetencje zewnętrzne w tych dziedzinach). Pierwsza sytuacja związana jest z korzystaniem przez Wspólnotę z kompetencji wyłącznych (państwa pozbawione są prawa samodzielnego działania). Kompetencje wyłączne do zawierania umów międzynarodowych są albo przyznane wyraźnie (wspólna polityka handlowa), albo w sposób dorozumiany: (1) gdy WE wydała reguły wspólne w ramach kompetencji wyłącznej wewnętrznej, kompetencja wyłączna zewnętrzna staje się jej naturalnym przedłużeniem; (2) gdy kompetencja zewnętrzna o charakterze wyłącznym jest niezbędna dla osiągnięcia celu wspólnotowego, a przyjęcie reguł wspólnych nie jest możliwe; (3) gdy kompetencja wewnętrzna zostaje przejęta w pełni przez Wspólnotę wskutek harmonizacji norm krajowych, wyłączna kompetencja zewnętrzna staje się jej przedłużeniem. Poza tym kompetencja Wspólnot ma charakter nieekskluzywny, bez względu na to, czy jest ona wyraźna (np. w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego, ochrony środowiska, współpracy na rzecz rozwoju), czy nie.

Wspólnoty zawierają wiele umów międzynarodowych, z których poważna część ulega standaryzacji i pewnej hierarchizacji, co jest możliwe dzięki temu, że WE są faktycznie silniejszą stroną umowy. Obok umów o przystąpieniu, znane są umowy o stowarzyszeniu, które prowadzą do członkostwa (m.in. układy europejskie Polski i innych państw Europy Środkowej i Wschodniej) lub nie (np. umowa z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, tzw. Lomé IV z 1989). Praktykuje się również umowy o stowarzyszeniu eurośrodkomor-

skim (m.in. z Marokiem, Tunezją, Palestyńczykami), umowy o partnerstwie i współpracy (z Rosją i innymi b. republikami ZSRR) oraz umowy o współpracy i handlu (z pozostałymi państwami).

Wspólnoty korzystają z czynnego i biernego prawa legacji. W tym celu Komisja wysyła misje dyplomatyczne, które są akredytowane w państwach trzecich (m.in. w Polsce), przy organizacjach międzynarodowych (np. ONZ, OECD, WTO, OPEC, ILO) i na konferencjach międzynarodowych. Czasami delegacje WE obsługują całe regiony geograficzne (są trzy misje regionalne - dla Ameryki Łacińskiej w Caracas, dla Azji Pd.-Wsch. w Bangkoku, dla Azji Południowej w New Dehli). Także przy Wspólnotach akredytowani są ambasadory państw (w tym Polski w Brukseli) i organizacji międzynarodowych. Wspólnoty i ich funkcjonariusze czerpią również dobrodziejstwa z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych, w tym nienaruszalności budynków i lokali, nietykalności archiwów, immunitetu fiskalnego, celnego, nietykalności oficjalnej korespondencji, swobody poruszania się członków i agentów instytucji WE.

Ważną prerogatywą Wspólnot jest ich zdolność poddania się międzynarodowym procedurom rozstrzygania sporów (głównie z państwami III) i związana z nią zdolność ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej. Wspólnoty muszą zatem zastosować się do wszelkich rozstrzygnięć przyjętych przez organy rozstrzygające działające na podstawie umów międzynarodowych, których WE są stroną (np. w ramach Światowej Organizacji Handlu, umów stowarzyszeniowych - w przypadku Polski - Rady Stowarzyszenia). W przeciwnym przypadku narażone są na retorsje.

3. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZB)

Filar II Unii Europejskiej stanowi wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. W kształcie nadanym przez Traktat z Maastricht jej celami są: (1) ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii; (2) wzmocnienie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich; (3) zachowanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z Kartą NZ, Aktem końcowym

z Helsinek i celami Karty paryskiej KBWE; (4) popieranie współpracy międzynarodowej; (5) rozwijanie i wzmacnianie demokracji, rządów prawa, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

WPZB opiera się na systematycznej współpracy, co może przybrać kształt wizyt dyplomatycznych, deklaracji i komunikatów politycznych, inicjowania negocjacji, wysyłania misji obserwatorów lub mediatorów. Może ona także być zwieńczona tzw. wspólnym stanowiskiem, które jest wiążące dla państw (stanowiska takie przyjęto np. w odniesieniu do przerwania stosunków gospodarczych i handlowych z Haiti, Sudanem, Libią, podtrzymania procesów demokratycznych w Rosji i RPA, czy w sprawie uchodźców w przypadku Rwandy i Burundi). Ponadto, wspólna polityka może wiązać się z przyjęciem tzw. wspólnego działania, także prawnie obligującego państwa (działanie takie dotyczyło m.in. Paktu stabilizacji w Europie, towarów o podwójnym, cywilno-wojskowym, przeznaczeniu, min antypersonalnych, laserów oślepiających). Wspólne działanie nie może jednak objąć sfer, które mają implikacje obronne (wspólne działania są podejmowane, zgodnie z ustaleniami, zwłaszcza w stosunku do Europy Środkowej i Wschodniej oraz WNP i Bałkanów, regionu śródziemnomorskiego oraz Bliskiego Wschodu). Dokumenty WPZB są zawsze przyjmowane przez Radę (zazwyczaj jednomyślnie, chyba że w przypadku wspólnych działań Rada postanowi działać większością kwalifikowaną).

W sprawach związanych z obronnością UE ściśle współpracuje z NATO i UZE. Ta ostatnia zwłaszcza uznana została w Maastricht za europejski filar NATO i ramię zbrojne UE (mimo że nie wszyscy członkowie UE, bo tylko 10, są członkami UZE). UE uzyskała wręcz prawo zlecania UZE akcji o implikacjach wojskowych sensu largo. W pierwszy rzędzie chodzi tu jednak o tzw. misje petersberskie (ustalone przez Radę UZE w 1992 w Petersbergu): misje humanitarne, misje ratunkowe, misje utrzymania pokoju, misje zarządzania kryzysami, w tym przywracania pokoju.

Każde państwo członkowskie UE jest zobowiązane aktywnie i bez zastrzeżeń popierać WPZB w duchu lojalności i solidarności oraz powstrzymać się od działań sprzecznych z interesami Unii lub mogących szkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych. Państwa mają też obowiązek czuwania nad zgodnością ich polityk narodowych ze wspólnymi stanowiskami i w organizacjach oraz na konferencjach międzynarodowych bronić ich. Obowiązane są one również kierować się decyzjami o wspólnym działaniu przy przyjmowaniu własnych stanowisk i w toku własnego postępowania. Państwa członkowskie, które są jednocześnie członkami Rady Bezpieczeństwa będą uzgadniały własne stanowiska i w pełni informowały pozostałe państwa członkowskie. Te zaś, które są członkami stałymi RB (Francja, Zj. Królestwo) będą czuwały w wykonywaniu swych funkcji nad obroną stanowisk i interesu Unii, wszakże bez szkody dla odpowiedzialności, która na nich ciąży z mocy Karty NZ.

Wprowadzenie w życie decyzji Rady podjętych w ramach WPZB pozostawione jest państwom członkowskim. W zasadzie nie ma tu kontroli ponadnarodowej (w szczególności nie ma możliwości kontroli Trybunał Sprawiedliwości). Warto jednak zauważyć, że możliwe jest implementowanie tych decyzji za pomocą aktów prawa wspólnotowego (rozporządzeń), na mocy których dojdzie do nałożenia sankcji gospodarczych, handlowych lub kapitałowo-płatniczych na państwa III (całkowite lub częściowe przerwanie lub zawieszenie stosunków). Akty te będą już podlegały kontroli Trybunału Sprawiedliwości.

Konferencja Maastricht II przynosi liczne propozycje zmian WPZB. Do najważniejszych z nich zaliczyć można sugestię utworzenia przy Radzie Sekretarza Generalnego, którego zadaniem byłoby przyczynianie się do konceptualizacji, opracowania i urzeczywistniania decyzji politycznych, jak również zapewnienie na prośbę Rady zewnętrznej reprezentacji UE lub uczestniczenia w wykonaniu zadań związanych z reprezentacją zewnętrzną, w tym dialogu z państwami III. Przy tym urządzie funkcjonowałaby komórka planowania politycznego i wczesnego ostrzegania. Doprecyzowaniu miałyby ulec także

postanowienia dotyczące wspólnych stanowisk i działań. Pierwsze z nich, definiowałyby stanowisko globalne UE na temat szczegółowej sprawy oznaczonej geograficznie lub tematycznie. Wspólne działania z kolei określałyby cele Unii i środki w dyspozycji UE w sytuacjach, gdy akcja o charakterze operacyjnym jest niezbędna w dziedzinach, w których państwa członkowskie mają ważne wspólne interesy. Reformie miałyby też ulec sposób podejmowania decyzji. Nadal obowiązywałaby jednomyślność. Jednak państwo, które wstrzyma się od głosu nie niweczyłoby uchwały i godziło się z tym, że wiąże ono Unię, chociaż nie musi być wykonywane przez to państwo. UZE zostałaby również uznana wyrażnie za integralną część rozwoju UE. Mimo że wszystkie państwa UE nie są członkami UZE, mogłyby one brać udział w misjach UZE.

4. Znaczenie Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich dla rozwoju prawa międzynarodowego

Unia Europejska (Wspólnota Europejska) jest przykładem organizacji integracji międzynarodowej. Organizacje takie, chociaż różnicowane co do charakteru, zakresu integracji i stopnia dojrzałości, występują dzisiaj dość powszechnie (poza może Azją Centralną). Wpływ ich istnienia i funkcjonowania na współczesne stosunki międzynarodowe, a zwłaszcza rozwój prawa międzynarodowego, nie jest do tej pory wszechstronnie zbadany. Wydaje się jednak, że nie będąc może rewolucyjnym z natury (prawo międzynarodowe zdaje się być odporne na rewolucje), wpływ ten daje się zaobserwować. Warto w tym miejscu podać kilka przykładów tego zjawiska, ograniczając się do najbardziej prężnej struktury integracyjnej świata - Unii Europejskiej.

Zacznijmy od teorii źródeł. Prawo międzynarodowe uchodzi za niedojrzały porządek prawny, którego struktura hierarchiczna źródeł prawa niemal nie istnieje (można co najwyżej mówić o hierarchii norm: *ius cogens* - *ius dispositivum*). Jak się zdaje niektóre organizacje integracyjne przynajmniej, wśród nich zwłaszcza Wspólnota Europejska, pozwalają odrzucić taki zarzut. Jeżeli bowiem przyjąć, że porządek prawny, który one kształtują nie zrywa całkowicie z pra-

wem międzynarodowym (co jest wszakże kwestią sporną), to można dojść do wniosku, że klasyczne prawo międzynarodowe doznaje rozwoju normatywnego dzięki organizacjom takim, jak WE, która tworzy rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, które muszą być zgodne z traktatami założycielskimi i które generalnie zabezpieczają rzeczywistnienie umów międzynarodowych, których WE jest stroną. Co więcej, dzięki specyfice podsystemowej prawa wspólnotowego (przy założeniu, że prawo międzynarodowe klasyczne stanowi system), możliwe było rozwinięcie idei pierwszeństwa tego prawa nad prawem krajowym i skutku bezpośredniego jego norm w porządkach narodowych (to ostatnie pozwala jednostkom na kwestionowanie norm krajowych i wtórnych norm wspólnotowych ze względu na ich sprzeczność z prawem pierwotnym, czy zasadami ogólnymi prawa), co jedynie nieśmiało przewija się w prawie międzynarodowym obciążonym skazą pozytywistyczną (widoczne zwłaszcza w prawach człowieka). Rodzi to z kolei nadzieję na przełamanie skądinąd fałszywego przekonania, że prawo międzynarodowe zawsze i wyłącznie regulowało stosunki międzypaństwowe.

Prawo międzynarodowe kreuje zobowiązania prawne. W razie ich nieprzestrzegania państwa mogą odwołać się do retorsji, a więc jednostronnych środków odwetowych, których istnienie na szerszą skalę uważa się obecnie za słabość porządku prawnego, objaw jego prymitywizmu. Prawo integracji międzynarodowej z jednej strony pozwala ograniczyć ten mankament prawa międzynarodowego, gdyż tworzy dość autonomiczny system środków prawnych i proceduralnych wraz z własnymi organami rozstrzygającymi (we WE Trybunał Sprawiedliwości i Sąd I Instancji), co jednocześnie nie oznacza uchylenia się od jurysdykcji organów w sporach z podmiotami III. Z drugiej strony, dzięki zacieśnianiu współpracy pozwala na wykształcenie mechanizmu retorsji zbiorowych, który niewątpliwie mniej anarchizuje życie międzynarodowe niż retorsje indywidualne. Przykładem takiego mechanizmu jest rozporządzenie Rady z 1996 o ochronie przed skutkami ekstraterytorialnego stosowania ustaw i innych środków prawnych oraz działań podjętych przez państwo III (tu zwłaszcza USA na tle ustaw kubańskich oraz sankcyjnych ustaw

przeciw Iranowi i Libii). Rozporządzenie m.in. odmawia uznania lub wykonania jakiegokolwiek wyroku sądu lub decyzji administracyjnej pochodzącej spoza WE, jeśli naruszają one interesy osób fizycznych lub prawnych traktowanych jako przynależne do Wspólnot. Podmioty te nie muszą stosować się do wymagań obcego prawa i mają prawo do odszkodowania, które może być zabezpieczone na majątku firm lub osób spoza WE, które działają we Wspólnocie, która spowodowała szkody.

WE jest też podmiotem prawa międzynarodowego. Takimi podmiotami są też klasyczne organizacje międzyrządowe, jak ONZ, MOP, UNESCO, Rada Europy, NATO. Jednak dokonanie transferu wykonywania szerokiej gamy uprawnień suwerennych na Wspólnotę sprawia, że jej pozycja jako podmiotu prawa radykalnie odbiega od pozycji klasycznych organizacji międzynarodowych. Może ona w szczególności zawierać umowy międzynarodowe na niespotykaną dotąd skalę (nie tylko umowy techniczne, dotyczące np. siedziby, czy umowy o współpracy administracji różnych organizacji) zarówno z państwami III (zob. pkt 2), jak organizacjami międzynarodowymi. Przykładem bardzo ciekawym jest tu Umowa między WE i jej państwami członkowskimi a Wspólnym Rynkiem Krańca Południowo-Wschodniego Ameryki Łacińskiej (tzw. MERCOSUR) i jego państwami członkowskimi z 1995, która dotyczy współpracy we wszystkich niemal dziedzinach (łącznie ze współpracą dla rozwoju integracji w Ameryce). Taka aktywność pozwala nabrać nowego blasku Konwencji ONZ o prawie traktatów państw z organizacjami międzynarodowymi i między organizacjami międzynarodowymi.

Wspólnota Europejska jest wreszcie w stanie przełamać opory narodowe, których nie jest w stanie odmienić klasyczne prawo międzynarodowe (Wspólnota oferuje bowiem powstanie i funkcjonowanie dość jednolitej przestrzeni prawnej o preferencyjnym charakterze). Tu dwa przykłady. Pierwszy to tzw. obywatelstwo Unii Europejskiej. W klasycznym prawie międzynarodowym (ochrona praw człowieka) nie zdołano doprowadzić do tego, aby obywatele innych państw korzystali z praw wyborczych, choćby do zgromadzeń lokalnych. W prawie WE, mimo pewnych wyjątków, udało się przekonać

państwa, że cenzus obywatelstwa nie zawsze jest właściwym kryterium oceny, zwłaszcza, gdy chodzi o decydowanie o tzw. małych obywatelstwach i zgodzono się, aby decydował tu cenzus domicylu. Obywatelstwo UE zapewniło także prawo swobodnego poruszania się i osiedlania na terytorium całej Wspólnoty na zasadzie narodowej, korzystanie z opieki dyplomatycznej i konsularnej państw członkowskich obywatelom państw członkowskich w państwach III, w których ich państwa nie są reprezentowane, prawo petycji do instytucji wspólnotowych.

Innym przykładem jest ekstradycja. W klasycznym prawie międzynarodowym nie ekstraduje się własnych obywateli, obywateli innych państw, którym udzielono azylu lub którzy są sprawcami przestępstw nieekstradycyjnych (przestępstwa nie objęte traktatem ekstradycyjnym, przestępstwa polityczne). Konwencja przyjęta w UE 27 IX 1996 o ekstradycji między państwami członkowskimi delikatnie stara się zmienić ten stan rzeczy w niektórych elementach. I tak w odniesieniu do przestępstw politycznych stanowi ona, że żądane przestępstwo nie będzie uważane za polityczne, chyba że państwo złoży stosowną deklarację (może ona dotyczyć jedynie czynów wymienionych w art. 1 i 2 Konwencji Rady Europy o zwalczaniu terroryzmu). W przypadku ekstradycji własnych obywateli także odwraca się logikę normatywną: ekstradycji nie odmawia się tylko z tego względu, że chodzi o obywatela (tu jednak Konwencja godzi się, że państwo nie pozwoli na ekstradycję obywatela lub podda ją pewnym warunkom; stosowna deklaracja ważna jest 5 lat i może być przedłużana).

5. Polska a Unia Europejska i Wspólnota Europejska

Polska zawarła pierwszą swą umowę ze Wspólnotami 19 IX 1989. Była to umowa o handlu i współpracy, która stanowiła pierwszy krok w nawiązaniu poważniejszych stosunków gospodarczych. Rzeczywistym przełomem okazało się jednak dopiero podpisanie Układu europejskiego o stowarzyszeniu Polski ze WE i ich państwami członkowskimi z 16 XII 1991. Układ ten wszedł w życie 1 II 1994 (Dz.U. 1994, nr 11, poz. 38-39), z tym, że jego część handlową zdołano stosować tymczasowo już od 1 III 1992.

Na podstawie Układu RP zdecydowała się podjąć wysiłki dla uzyskania w przyszłości członkostwa we WE (UE), w tym zwłaszcza dostosować swe prawo do prawa wspólnotowego (przede wszystkim gospodarczego: celnego, o spółkach, bankowego, podatkowego, własności intelektualnej, usług finansowych, ochrony konkurencji, transportu, oraz innych norm związanych z funkcjonowaniem rynku jednolitego: ochrona pracownika, ochrona środowiska, ochrona konsumenta, ochrona życia i zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, przepisy techniczne; Komisja przygotowała w związku z tym specjalną Białą Księgę, w której wskazała konkretne dziedziny i akty prawne, które mają być objęte dostosowaniem). M.in. dla usprawnienia procesu dostosowawczego powołano w 1991 urząd Pełnomocnika Rządu do spraw Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej w Urzędzie Rady Ministrów (był nim J. Saryusz-Wolski), który od reformy centrum administracyjnego w 1996 został zastąpiony kolegiąlnym Komitetem Integracji Europejskiej jako naczelnym organem administracji państwowej (jego sekretarzem została D. Hübner).

Cel w postaci członkostwa Polski w UE nie był od razu aprobowany przez samą UE. Tym niemniej ostatecznie uznano jego zasadność. Polska złożyła wniosek o przyjęcie do Unii 8 IV 1994. Negocjacje jednak nie zostały podjęte. Stan taki ma trwać dopóty, dopóki Unia nie zakończy reformy wewnętrznej (Maastricht II). Pół roku potem, według zapowiedzi, ma dojść do wszczęcia negocjacji, o czym ostatecznie zadecyduje Rada na podstawie opinii Komisji o stanie polskich przygotowań do członkostwa, której opracowanie właśnie dobiega końca.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA

Literatura

Ciechanowicz J., Zasady ustalania odszkodowania w prawie międzynarodowym publicznym, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1989; de Fiumel H., Prawnomiędzynarodowa odpowiedzialność majątkowa państw, Ossolineum, Wrocław 1979; Flemming M., Międzynarodowe sądownictwo karne. Nowe perspektywy, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 1994, nr 2, s. 3-22; Gardocki L., Zarys prawa karnego międzynarodowego, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1985, rozdziały II-V; Sonnenfeld R. (red.), Odpowiedzialność państwa w prawie międzynarodowym, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1980; Symonides J., Odpowiedzialność państwa w prawie międzynarodowym, Studia Prawnicze, 1971, z. 30, s. 33-64.

Tematyka

1. Pojęcie, podstawy prawne oraz rodzaje odpowiedzialności państw; 2. Następstwa odpowiedzialności państw; 3. Odpowiedzialność osób fizycznych.

1. Pojęcie i podstawy prawne odpowiedzialności państw

W dokumentach z zakresu prawa międzynarodowego nie zdefiniowano pojęcia odpowiedzialności międzynarodowej państw. Definicje doktrynalne różnią się między sobą, ale generalnie można stwierdzić, że chodzi o całokształt stosunków prawnomiędzynarodowych, które powstają w związku z naruszeniem przez państwo jego zobowiązań lub w związku ze szkodą wyrządzoną przy działalności zgodnej z prawem. Współcześnie mamy zatem do czynienia z dwoma podstawowymi rodzajami odpowiedzialności: odpowiedzialnością za naruszenie prawa, czyli za działalność nielegalną oraz odpowiedzialnością za szkodliwe następstwa czynów dozwolonych, zwaną często odpowiedzialnością z tytułu ryzyka. Ten drugi rodzaj odpowiedzialności występuje w związku z nieprzewidzianymi, negatywnymi skutkami działań legalnych, na przykład w związku ze szkodami wyrządzonymi przez opadające na Ziemię szczątki obiektu kosmicznego czy szkodami wyrządzonymi w wyniku awarii elektrowni jądrowej (zarówno wypuszczanie obiektów w przestrzeń kosmiczną, jak i budowanie elektrowni jądrowych jest legalne).

W przeszłości zagadnienie to ujmowano znacznie wężiej - jedynie jako odpowiedzialność za szkody poniesione przez cudzoziemców pozostających pod jurysdykcją danego państwa. Na przykład gdy Komisja Prawa Międzynarodowego (KPM - organ pomocniczy Zgromadzenia Ogólnego ONZ) przystąpiła w 1955 r. do kodyfikacji zasad odpowiedzialności państw, ograniczyła się do rozpatrywania wyłącznie problemu szkód wyrządzonych cudzoziemcom. Dopiero po kilku latach prac zajęła się kwestią odpowiedzialności w dużo szerszym kontekście.

Prawną podstawę odpowiedzialności za naruszenie prawa międzynarodowego, czyli za działanie (lub zaniechanie działania) sprzeczne z normami tego prawa, stanowi przede wszystkim zwyczaj międzynarodowy. KPM podjęła próbę kodyfikacji oraz rozwinięcia istniejących w tej dziedzinie norm zwyczajowych. W 1996 roku, w wyniku prac trwających ponad 40 lat, Komisja przyjęła tymczasowo projekt sześćdziesięciu artykułów regulujących te zagadnienia. Trud-

no na razie przesądzić, czy projekt Komisji stanie się podstawą przyszłej konwencji o odpowiedzialności państw, ale niewątpliwie stanowi on ważny punkt odniesienia w rozważaniach nad źródłami, treścią, formami odpowiedzialności oraz sposobami rozstrzygania sporów międzynarodowych, jakie mogą powstawać na tym tle.

Poza normami o charakterze zwyczajowym, również normy umowne mogą stanowić prawną podstawę odpowiedzialności państw za czyny zabronione. Konkretyzują one w związku z określonym stanem faktycznym ogólne zasady odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej. Przykładem mogą służyć zwłaszcza traktaty pokoju, których typową częścią składową są postanowienia dotyczące odszkodowań oraz zwrotu majątku zajętego podczas działań zbrojnych.

Jeśli chodzi o drugi rodzaj odpowiedzialności państw, czyli odpowiedzialność z tytułu ryzyka, to główną podstawę odpowiedzialności stanowią w tym przypadku - inaczej niż przy odpowiedzialności za naruszenie prawa - umowy międzynarodowe. Skoro działalność jest legalna, to państwo ponosi odpowiedzialność za wyrządzone szkody wówczas, gdy wyraźnie przyjmie odpowiednie zobowiązania w postaci umów międzynarodowych - na przykład stanie się stroną Konwencji o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne z 1972 r. Z drugiej jednak strony nie można pozostawiać bez żadnej pomocy poszkodowanego państwa, które nie miało nic wspólnego z daną działalnością. Dlatego państwa przyjmują, że również w tej dziedzinie istnieją pewne podstawowe normy o charakterze zwyczajowym. KPM prowadzi od 1978 r. prace zmierzające do ich skodyfikowania i rozwinięcia, jednak dotychczas nie udało się jej opracować ostatecznego projektu prawnomiędzynarodowej regulacji tego zagadnienia. Projekt dwudziestu dwóch artykułów został przekazany w 1996 r. do oceny państwom członkowskim ONZ. W doktrynie, jak i wśród samych członków Komisji występuje jednak dużo większa rozbieżność zdań na temat celowości przyjmowania projektowanej regulacji, aniżeli w przypadku projektu artykułów dotyczących odpowiedzialności za naruszenie prawa.

1.1. Odpowiedzialność za naruszenie prawa

W przygotowanym przez KPM projekcie artykułów o odpowiedzialności państw za naruszenia prawa międzynarodowego stwierdzono, że każdy bezprawny akt państwa pociąga za sobą odpowiedzialność międzynarodową. Z bezprawnym aktem państwa mamy do czynienia wtedy, gdy spełnione zostaną dwa warunki: 1) postępowanie polegające na działaniu lub zaniechaniu można przypisać państwu zgodnie z prawem międzynarodowym (jest to tzw. element subiektywny aktu zabronionego); 2) takie postępowanie stanowi naruszenie międzynarodowego zobowiązania tego państwa (jest to tzw. element obiektywny aktu).

Ustalenie, czy wystąpiła pierwsza z wymienionych przesłanek odpowiedzialności, czyli czy można przypisać państwu popełnienie danego czynu naruszającego prawo międzynarodowe, bywa czasami trudnym zadaniem. W projekcie KPM poświęcono temu zagadnieniu aż jedenaście artykułów. Przede wszystkim potwierdzono ustaloną i niekwestionowaną zasadę, iż państwo odpowiada za działanie lub zaniechanie wszelkich swoich organów i urzędników bez względu na ich pozycję i funkcje. Zgodnie z projektem artykułu 6 postępowanie organu państwa będzie uważane za akt tego państwa (...) niezależnie od tego, czy organ ten należy do władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowej lub innej, czy jego funkcje mają charakter międzynarodowy czy wewnętrzny, i czy zajmuje on pozycję nadrzędną czy podporządkowaną w organizacji państwa. Zasada ta odnosi się zarówno do wszelkich organów centralnych, jak i terenowych, a także do instytucji, które co prawda nie są częścią formalnej struktury państwa, ale zostały uprawnione na mocy uregulowań wewnętrznych do wykonywania w pewnym zakresie władzy rządowej.

Liczne kontrowersje w pracach Komisji oraz w literaturze przedmiotu (np. Sonnenfeld, s. 69-73) wzbudził natomiast problem, czy państwo ponosi odpowiedzialność wówczas, gdy organ przekroczył swoje kompetencje (jest to tzw. akt *ultra vires*). Tekst projektu nie pozostawia żadnych wątpliwości w tym względzie: postępowanie organu państwa (...) będzie uważane za akt państwa w świetle prawa

międzynarodowego nawet, jeśli w jakiejś szczególnej sytuacji organ przekroczył swe kompetencje wynikające z prawa wewnętrznego lub postąpił wbrew instrukcjom dotyczącym jego działalności.

Współcześnie nie budzi natomiast wątpliwości zasada, zgodnie z którą państwo nie ponosi odpowiedzialności za postępowanie osoby lub grupy osób, które nie działają formalnie ani faktycznie na rzecz państwa. Nie wpływa to na możliwość przypisania państwu odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie jego organu związane z działaniem lub zaniechaniem podjęcia działania przez osobę prywatną. Naruszenie zobowiązania międzynarodowego następuje tutaj jednak nie w wyniku działania jednostki, lecz w wyniku czynnego lub biernego zachowania organu państwa. Często podaje się w tym kontekście przykład zaniechania polegającego na tym, że organy państwa (np. policja) nie powstrzymały danej osoby przed wtargnięciem do ambasady, czyli nie zapobiegły naruszeniu normy prawa międzynarodowego przewidującej nietykalność misji dyplomatycznej.

Mniej problemów interpretacyjnych związanych jest z drugą z wymienionych przesłanek odpowiedzialności, czyli warunkiem, aby postępowanie państwa stanowiło naruszenie prawa międzynarodowego. Należy przy tym zwrócić uwagę, że przesłanka ta w żaden sposób nie została połączona z przesłanką szkody, czyli z wymogiem, by w wyniku naruszenia prawa doszło do wyrządzenia szkody. Zatem szkoda nie jest brana pod uwagę przy ocenie, czy mamy do czynienia z odpowiedzialnością za czyn bezprawny. Jeśli natomiast szkoda wystąpi, to może ona być uwzględniana przy określaniu wysokości ewentualnego odszkodowania (de Fiumel, s. 28-32).

Ze względu na znaczenie naruszenia z punktu widzenia interesów całej społeczności międzynarodowej dokonywany jest podział bezprawnych aktów państwa na międzynarodowe zbrodnie i międzynarodowe delikty. Zbrodnią jest działanie lub zaniechanie, które powoduje naruszenie międzynarodowego zobowiązania tak istotnego dla ochrony fundamentalnych interesów społeczności międzynarodowej, że jego naruszenie uznane jest przez całą tę społeczność za zbrodnię. Do zbrodni należy naruszenie zobowiązań istotnych mię-

dzy innymi dla: utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (np. zakazujących agresji), ochrony prawa narodów do samostanowienia (np. zakazujących utrzymywania panowania kolonialnego), ochrony praw człowieka (np. zakazujących niewolnictwa, ludobójstwa czy apartheidu), ochrony środowiska naturalnego. Inne formy bezprawnej działalności stanowią delikty międzynarodowe.

W kontekście dyskusji nad podziałem czynów zakazanych na zbrodnie i delikty rozważano również możliwość przypisania odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej państwa pewnych cech odpowiedzialności karnej. Jednak nie wydaje się - nawet w świetle doświadczeń związanych z następstwami II wojny światowej i późniejszych konfliktów zbrojnych - by koncepcja odpowiedzialności karnej państw została zaakceptowana w praktyce państw (Sonnenfeld, s. 79; Symonides, s. 64). W projekcie KPM określone zostały - zamiast reguł odpowiedzialności karnej - prawa i obowiązki społeczności międzynarodowej wobec państwa, które dokonało bezprawnego aktu, a zwłaszcza dopuściło się zbrodni międzynarodowej. Są to następstwa odpowiedzialności i zostaną one omówione poniżej, w punkcie 2.

Interesującym zagadnieniem jest istniejąca w prawie międzynarodowym możliwość powołania się przez państwo dokonujące naruszenia tego prawa na okoliczności wykluczające bezprawność określonego czynu, a przez to wyłączające odpowiedzialność. Należą do nich między innymi sytuacje, gdy czyn zakazany dokonywany jest w drodze represaliów (czyli stanowi reakcję na bezprawny akt innego państwa), nastąpił stan wyższej konieczności, konkretna osoba dokonująca czynu przypisywanego państwu znajdowała się w sytuacji skrajnej, bezpośrednio zagrażającej jej życiu lub państwo działało w samoobronie, zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych.

1.2. Odpowiedzialność z tytułu ryzyka

Państwa oraz organy rozstrzygające spory już od dawna wyrażały przekonanie, że w prawie międzynarodowym istnieją - niezależnie od szczegółowych norm umownych - pewne ogólne zasady zwyczajowe regulujące kwestię odpowiedzialności za szkodliwe następstwa

działalności dozwolonej. Już w latach 40-ych naszego wieku Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sprawie wypadków w Cieśninie Korfu, czy Trybunał Arbitrażowy w sprawie huty Trail Smelter wyraziły pogląd, iż państwa nie mogą wykorzystywać swego terytorium w sposób szkodliwy dla innych państw. KPM próbuje zarówno określić standardy postępowania państw podejmujących działalność mogącą wyrządzić szkody innym państwom, jak i ustalić zasady odpowiedzialności w sytuacjach, gdy dochodzi jednak do wyrządzenia szkody. Przez standardy postępowania należy rozumieć wszelkie kroki podejmowane w celu zapobieżenia wyrządzeniu szkody, np. obowiązek zapewnienia, by działalność niebezpieczna była prowadzona tylko i wyłącznie z upoważnienia państwa, obowiązek powiadomienia o niebezpieczeństwie państw potencjalnie zagrożonych, przekazania im wszelkich stosownych informacji na temat ryzykownego przedsięwzięcia oraz ewentualnego przeprowadzenia konsultacji.

Gdy pomimo podjęcia wszelkich środków ostrożności (lub w wyniku zaniechania ich podjęcia) dojdzie do wyrządzenia szkody innemu państwu, państwo prowadzące niebezpieczną działalność ponosi międzynarodową odpowiedzialność wobec państwa poszkodowanego. Istnieją dwie przesłanki takiej odpowiedzialności: 1) wyrządzenie szkody, 2) możliwość przypisania państwu legalnego czynu, którym szkoda została wyrządzona. Jeśli chodzi o pierwszą przesłankę, to wyraźnie widoczna jest różnica pomiędzy tym rodzajem odpowiedzialności, a odpowiedzialnością za naruszenie prawa. W przypadku działalności legalnej dopiero wyrządzenie szkody sprawia, że powstaje problem odpowiedzialności. Jeżeli natomiast mamy do czynienia z naruszeniem prawa, to istnienie stosunków odpowiedzialności jest zupełnie niezależne od tego, czy łamiąc prawo wyrządzono komuś szkodę, czy też nie. Gdyby na przykład jakieś państwo rozmieściło broń na terytorium zdemilitaryzowanym, to państwo to będzie ponosiło odpowiedzialność, choćby nikomu przy tym nie wyrządzono żadnej szkody. Jeśli przy okazji naruszenia prawa wystąpi również szkoda, to okoliczność ta może wpłynąć jedynie na sposób realizacji odpowiedzialności, np. na konieczność zapłaty odszkodowania.

Druga przesłanka brzmi w obu rodzajach odpowiedzialności podobnie. Jednak w przypadku działalności legalnej nie występują takie kontrowersje co do możliwości przypisania państwu danego czynu, jak przy odpowiedzialności za naruszenie prawa. Państwo ponosi odpowiedzialność zawsze wtedy, gdy szkodliwa działalność jest prowadzona na jego terytorium lub w innym miejscu znajdującym się pod jego jurysdykcją bądź kontrolą. Zatem w imię ochrony interesów państw trzecich wprowadzono domniemanie, że państwo jest w stanie nadzorować wszelką działalność na swoim terytorium. Natomiast określając reguły odpowiedzialności za naruszenie prawa starannie odróżnia się - jak podkreślano wyżej w punkcie 1.1. - czyny rzeczywiście popełnione przez państwo od czynów, których państwo nie jest w stanie kontrolować, gdyż są one popełniane przez osoby prywatne.

2. Następstwa odpowiedzialności

Następstwa odpowiedzialności są często określane jako formy realizacji odpowiedzialności i ujmowane są nieco inaczej w zależności od tego, czy mamy do czynienia z odpowiedzialnością za naruszenie prawa, czy też z odpowiedzialnością z tytułu ryzyka.

W pierwszym przypadku państwo - naruszytel zobowiązane jest przede wszystkim do zaprzestania popełniania czynów bezprawnych, a ponadto do reparacji na rzecz państwa lub państw pokrzywdzonych nielegalnym postępowaniem. Reparacje obejmują: 1) przywrócenie do stanu poprzedniego, czyli tzw. restytucję, 2) odszkodowanie, 3) zadośćuczynienie, zwane często satysfakcją, 4) zapewnienie o zaniechaniu podejmowania w przyszłości bezprawnych działań. Czasami dwie pierwsze kategorie określane są mianem odpowiedzialności materialnej w odróżnieniu od dwóch następnych oznaczających odpowiedzialność niematerialną. Obowiązek ponoszenia odpowiedzialności niematerialnej występuje tylko i wyłącznie wtedy, gdy doszło do naruszenia prawa. Jest zatem charakterystyczny dla odpowiedzialności za czyny bezprawne. Jeśli równocześnie wyrządzono innemu podmiotowi szkodę, to dodatkowym następstwem jest konieczność poniesienia odpowiedzialności o charakterze materialnym.

Spośród wymienionych sposobów reparacji charakter podstawowy ma restytucja jako odtworzenie sytuacji, która istniała przed popełnieniem aktu bezprawnego. Jeśli restytucja jest wykonalna i jeśli w całości wyrównuje ona szkody poniesione przez pokrzywdzone państwo, to wówczas nie istnieje osobny obowiązek odszkodowawczy. Gdy natomiast taki obowiązek wystąpi, to odszkodowanie powinno objąć zarówno szkodę rzeczywistą, jak i utracone korzyści. Spełnia ono zatem przede wszystkim funkcję kompensacyjną, chociaż może także działać zapobiegawczo (w obawie przed wysokim odszkodowaniem państwo powstrzyma się od wyrządzenia szkody innemu państwu) oraz stanowić formę represji wobec naruszcyciela. Ta ostatnia możliwość występuje zwłaszcza w przypadku zbrodni międzynarodowych, kiedy to przy ustalaniu wysokości odszkodowania nie bierze się pod uwagę rzeczywistych możliwości finansowych państwa - naruszcyciela, ale niezależnie od wszystkiego nakłada nań obowiązek pełnego wyrównania strat poniesionych przez pokrzywdzone państwo. Z kolei odpowiedzialność niematerialna nie jest co prawda dotkliwa z gospodarczego punktu widzenia, ale za to może być trudna do zniesienia ze względu na poczucie godności państwa. Zadośćuczynienie polega bowiem na oficjalnym przeproszeniu połączonym z uroczystym wyjaśnieniem, na wyrażeniu ubolewania, zobowiązaniu się do ukarania osób winnych, podkreśleniu bezprawnego charakteru popełnionego czynu. W przeszłości wysyłano również w takich sytuacjach specjalne poselstwa bądź oddawano honory fladze lub godłu poszkodowanego państwa.

W przypadku odpowiedzialności z tytułu ryzyka w grę może wchodzić tylko odpowiedzialność o charakterze materialnym, wynikająca z faktu wyrządzenia szkody. Nie można natomiast wymagać od państwa prowadzącego działalność legalną ponoszenia odpowiedzialności niematerialnej, gdyż nie ma żadnego powodu by godzić w jego honor. W projekcie artykułów przygotowywanym przez KPM następstwa odpowiedzialności zostały określone jako odszkodowanie lub inna pomoc. Zatem w tym przypadku - inaczej niż przy odpowiedzialności za naruszenie prawa - odszkodowanie ma istotniejsze znaczenie niż restytucja, traktowana jako przejaw innej pomocy. O

innej pomocy można było mówić na przykład w związku z incydem, do którego doszło w 1966r. w Hiszpanii. W wyniku zderzenia amerykańskiego bombowca z samolotem transportowym, które nastąpiło nad terytorium tego państwa, na lądzie i w przybrzeżnych wodach znalazły się bomby z głowicami nuklearnymi. Specjaliści ze Stanów Zjednoczonych odszukali i wywieźli bomby, a także usunęli skażoną ziemię.

3. Odpowiedzialność osób fizycznych

W powszechnym prawie międzynarodowym nie ma norm o charakterze ogólnym dotyczących odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej podmiotów innych niż państwa. Przy okazji prac nad odpowiedzialnością państw za naruszenie prawa, KPM zajęła się częściowo problemem odpowiedzialności międzynarodowych organizacji międzyrządowych, a także władz powstańczych w przypadku wojny domowej. Natomiast zupełnie niezależnie od kwestii odpowiedzialności państw, w ramach odrębnego tematu zatytułowanego Kodeks zbrodni przeciwko pokojowi i bezpieczeństwu ludzkości, Komisja rozważała zagadnienie odpowiedzialności osób fizycznych. Prace te zostały ukończone w 1996 r. i obecnie od państw zależy, czy potraktują projekt Komisji jako podstawę do przyjęcia odpowiedniej konwencji międzynarodowej, czy też nie.

Przed wszystkim należy pamiętać, że z międzynarodową odpowiedzialnością osób fizycznych mamy do czynienia wówczas, gdy łącznie zostaną spełnione trzy warunki: 1) dana osoba odpowiada bezpośrednio na podstawie prawa międzynarodowego; zatem niezależnie od ewentualnych regulacji w prawie wewnętrznym prawo międzynarodowe wprowadza obowiązek poniesienia przez osobę fizyczną odpowiedzialności o charakterze międzynarodowym; 2) dana osoba odpowiada za naruszenie prawa międzynarodowego, czyli za czyny sprzeczne z tym prawem bez względu na to, czy są one zakazane również przez prawo wewnętrzne państwa, którego zwierzchnictwu ta osoba podlega; 3) dana osoba odpowiada przed organem międzynarodowym, nie zaś przed sądem określonego państwa.

Odpowiedzialność osób fizycznych występuje zupełnie niezależnie od ewentualnej odpowiedzialności państwa, która z kolei może wynikać na przykład z faktu, że sprawca danych czynów był funkcjonariuszem państwa. Obecnie obowiązujące w tej dziedzinie normy prawne mają charakter zwyczajowy i ukształtowały się w wyniku dość skąpej praktyki międzynarodowej. Po raz pierwszy - pomijając pewne próby podejmowane w XIX w. - odpowiedzialność międzynarodową osób fizycznych wprowadził w swej części VII Traktat Wersalski z 1919 r. przewidując konieczność ukarania Wilhelma II Hohenzollerna (byłego cesarza Rzeszy i króla Prus) za najwyższą obrazę moralności międzynarodowej i świętej powagi traktatów, a także konieczność ukarania innych osób, które dokonały czynów sprzecznych z prawem i zwyczajami wojennymi. Nie doszło jednak do międzynarodowego osądzenia osób winnych popełnienia zbrodni wojennych w czasie I wojny światowej; kilka z nich stanęło przed sądem niemieckim (Sądem Rzeszy w Lipsku) na podstawie odpowiednich ustaw wydanych przez Niemcy w 1920 r. i zaakceptowanych przez aliantów.

Wymienione wyżej trzy warunki zostały spełnione po raz pierwszy w związku ze zbrodniami popełnionymi podczas II wojny światowej. Składane od początku 1942 r. polityczne deklaracje o konieczności ukarania osób winnych tych przestępstw, powołanie do życia w 1943 r. w Londynie Komisji Narodów Zjednoczonych do Spraw Zbrodni Wojennych dokumentującej czyny zbrodniarzy, a także ustalenia Konferencji Jałtańskiej i Poczdamskiej stały się podstawą Porozumienia Londyńskiego zawartego w sierpniu 1945 r. przez rządy czterech państw alianckich. Porozumienie to dotyczyło ścigania i karania głównych przestępców wojennych z krajów osi europejskiej i stanowiło bezpośrednią podstawę prawną międzynarodowej odpowiedzialności tych osób. Integralną częścią Porozumienia była dołączona doń Karta Międzynarodowego Trybunału Wojskowego, czyli organu międzynarodowego rozstrzygającego o zakresie odpowiedzialności oskarżonych. Przeszedł on do historii pod nazwą Trybunału Norymberskiego. Trybunał orzekał w sprawie głównych zbrodniarzy, czyli takich, których czyny obejmowały swoim zasięgiem te-

rytoria wielu państw. Pozostali przestępcy wojenni byli natomiast odsyłani do państw, w których dopuścili się przestępstw i tam byli sądzeni przed sądami krajowymi stosownie do ustawodawstwa wewnętrznego danego państwa. Nie ponosili zatem odpowiedzialności międzynarodowej.

Trybunał Norymberski sądził za następujące naruszenia prawa międzynarodowego: zbrodnie przeciwko pokojowi, zwłaszcza przygotowanie i prowadzenie wojny agresywnej, zbrodnie wojenne, np. zabijanie osób cywilnych, deportowanie ich na roboty przymusowe, zabijanie jeńców wojennych, zakładników, niszczenie miast i wsi nie usprawiedliwione koniecznością wojenną, zbrodnie przeciwko ludzkości, np. eksterminacja ludności, czynienie z ludzi niewolników, deportacje, prześladowania. Stanowisko urzędowe oskarżonych (np. jako wysokich funkcjonariuszy państwa) nie mogło zwalniać z odpowiedzialności. Natomiast na złagodzenie kary mogła wpłynąć okoliczność, że oskarżony działał na rozkaz.

Trybunał działał przez rok i jesienią 1946 r. wydał wyrok uniewinniający trzech oskarżonych, natomiast dwiętnastu pozostałych skazujący na kary terminowego pozbawienia wolności, dożywocia i śmierci. Wiosną 1946 r. rozpoczął się podobny proces głównych japońskich zbrodniarzy wojennych przed Międzynarodowym Trybunałem Wojskowym dla Dalekiego Wschodu, znanym jako Trybunał Tokijski. Zastosowana konstrukcja prawna nie była jednak identyczna z poprzednio omówioną, gdyż bezpośrednią podstawą prawną powołania do życia i funkcjonowania Trybunału nie była umowa międzynarodowa, lecz specjalna proklamacja generała D. MacArthura, głównego dowódcy sił alianckich na Dalekim Wschodzie. Jego daleko idące uprawnienia zmierzające do zapewnienia wykonania warunków kapitulacji wynikały z woli państw wyrażonej podczas Konferencji Moskiewskiej w grudniu 1945 r. Trybunał Tokijski sądził za te same kategorie zbrodni prawa narodów i z uwzględnieniem tych samych zasad, co Trybunał Norymberski. Wyrok skazujący oskarżonych na kary terminowego pozbawienia wolności, dożywocia i śmierci został wydany w listopadzie 1948 r.

Zgromadzenie Ogólne ONZ potwierdziło rezolucją z grudnia 1946 r. zasady prawa międzynarodowego uznane w Karcie Trybunału Norymberskiego i w jego wyroku, a po utworzeniu Komisji Prawa Międzynarodowego powierzyło jej zadanie skodyfikowania tych tzw. zasad norymberskich. Jak już wyżej wspomniano, prace nad tematem zatytułowanym ostatecznie jako Kodeks zbrodni przeciwko pokojowi i bezpieczeństwu ludzkości zostały zakończone dopiero w 1996 r. Projekt liczy 20 artykułów i potwierdza wymienione wyżej zasady, w tym zasadę, iż dla uznania za zbrodnię prawa międzynarodowego nie ma znaczenia, czy dany czyn osoby fizycznej stanowi przestępstwo również w świetle prawa wewnętrznego jej państwa. Do zbrodni przeciwko pokojowi i bezpieczeństwu ludzkości zostały zaliczone: agresja, ludobójstwo, zbrodnie wojenne określone w dokumentach z zakresu prawa wojennego, zbrodnie przeciwko personelowi Narodów Zjednoczonych, a także zbrodnie przeciwko ludzkości obejmujące m.in. dokonywane na dużą skalę zabójstwa, tortury, czynienie z ludzi niewolników, zmuszanie do prostytucji, zinstytucjonalizowaną dyskryminację. W ramach prac nad tym zagadnieniem rozważano również celowość powołania do życia stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego, którego zadaniem byłoby sądenie osób winnych popełnienia zbrodni przeciwko pokojowi i bezpieczeństwu ludzkości. Chodziło o zmianę dotychczasowego stanu rzeczy, w którym międzynarodowa odpowiedzialność osób fizycznych za zbrodnie prawa narodów była uzależniona od aktualnej sytuacji politycznej na świecie. Przez 45 lat po wyroku tokijskim, mimo wielu zbrodni popełnianych w wielu państwach, ani razu nie powołano do życia międzynarodowego sądu *ad hoc* na wzór Trybunału Norymberskiego czy Tokijskiego. Stąd wzięło się przekonanie wielu państw, że problemowi temu można zaradzić tworząc sąd stały, reagujący - niezależnie od aktualnej sytuacji międzynarodowej - na coraz to nowe zbrodnie. KPM ukończyła w 1994 r. prace nad projektem statutu takiego Międzynarodowego Trybunału Karnego. Jest to obszerny dokument złożony z 60 artykułów zgrupowanych w 8 częściach oraz kilku załączników. W 1995 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ powołało

do życia Komitet Przygotowawczy do spraw Utworzenia Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Gdy KPM pracowała w ostatnich latach nad koncepcją stałego organu międzynarodowego rozstrzygającego o odpowiedzialności osób fizycznych, doszło do utworzenia - po raz pierwszy od zakończenia procesu w Tokio - dwóch sądów międzynarodowych *ad hoc*. Pierwszym z nich jest Międzynarodowy Trybunał Karny do spraw zbrodni w byłej Jugosławii z siedzibą w Hadze, utworzony w lutym 1993 r. rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ jako jej organ pomocniczy. Działa on na podstawie statutu z maja 1993 r. i w listopadzie 1996 r. wydał pierwszy wyrok skazujący na karę terminowego pozbawienia wolności za zbrodnie wojenne. Drugim takim sądem jest powołany w takim samym trybie Międzynarodowy Trybunał Karny do spraw Rwandy z siedzibą w Aruszy (w Tanzanii). Zgodnie ze statutem, przyjętym w listopadzie 1994 r., ma on wymierzać sprawiedliwość osobom odpowiedzialnym za ludobójstwo i inne poważne naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego, do których doszło w 1994 r. W walkach pomiędzy plemionami Hutu i Tutsi zginęły wówczas setki tysięcy osób. Pierwszy proces przed trybunałem w Aruszy rozpoczął się w listopadzie 1996 r.

ZAŁATWIANIE SPORÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Literatura

Bierzanek R., Załatwianie sporów międzynarodowych 1945-1973, Wydawnictwo MON, Warszawa 1974; Bierzanek R., Symonides J., Prawo międzynarodowe publiczne, Wydawnictwo Naukowe PWN, wydanie II, Warszawa 1992; Gilas J., Koncyliacja międzynarodowa, w: Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie. Księga pamiątkowa dla uczczenia prof. M. Iwanejko, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1995; Góralczyk W., Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, Wydawnictwa Prawnicze PWN, wydanie V, Warszawa 1995; Iwanejko M., Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, Kraków 1969; Ostrihansky R., Kompetencja Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości do rozpoznawania sporów międzypaństwowych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, nr 2; Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów. Pod red. B. Wierzbickiego. Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1996; Szafarz R., Nowe trendy i możliwy rozwój w dziedzinie rozstrzygania sporów przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, w: Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie. Księga pamiątkowa dla uczczenia prof. M. Iwanejko, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1995.

Tematyka

1. Pojęcie i klasyfikacja sporów międzynarodowych; 2. Dyplomatyczne sposoby załatwiania sporów; 3. Sądowe sposoby załatwiania sporów.

1. Pojęcie i klasyfikacja sporów międzynarodowych

Spór międzynarodowy to taki stan rzeczy, w którym punkty widzenia dwóch stron są wyraźnie przeciwstawne. Tę ogólną formułę znajdujemy w opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 1950 r.

Ze sporem międzynarodowym w ścisłym znaczeniu tego terminu mamy do czynienia, gdy jeden podmiot prawa międzynarodowego żąda od innego podmiotu określonego zachowania się, powołując się przy tym na normę zwyczajową lub traktatową, natomiast ten drugi podmiot kwestionuje istnienie takiego prawnego obowiązku.

Podmiotem sporu międzynarodowego mogą być wyłącznie podmioty prawa międzynarodowego. Przedmiot sporu może dotyczyć każdej sfery stosunków międzynarodowych, najczęściej będzie to określony sposób wykonania umowy międzynarodowej, ochrona środowiska czy ochrona interesów własnych obywateli.

Zarówno w praktyce, jak i w doktrynie stosowane są inne, pokrewne określenia, takie jak sytuacja czy konflikt. W szczególności Karta ONZ zawiera w swej treści dwa, występujące często obok siebie terminy: spór i sytuacja. Z treści Karty można wnioskować, że „sytuacja” stanowi określoną fazę w rozwoju rozbieżności, fazę poprzedzającą spór (przykładowo, sformułowane zostały określone roszczenia, lecz druga strona ich jeszcze nie odrzuciła). Z kolei termin „konflikt” zazwyczaj jest stosowany, gdy spór przybiera ostrą formę, najczęściej połączoną z groźbą użycia siły lub gdy do zaangażowania sił zbrojnych już doszło.

Jednym z najczęściej przyjmowanych (równocześnie często krytykowanym ze względu na brak precyzji) jest podział sporów na **prawne i polityczne**. Kryterium podziału stanowi tu nie tylko charakter sporu, lecz także sposób jego rozwiązywania. Do **sporów prawnych** zalicza się więc spory nadające się do rozstrzygnięcia w drodze postępowania sądowego (żądanie i jego odmowa mają tu podstawę prawną), natomiast pozostałe spory określone są jako polityczne. Zgodnie z treścią Statutu MTS (art. 36) do kategorii sporów **prawnych** zalicza się spory dotyczące: a) interpretacji umowy; b) jakiego-

kolwiek zagadnienia prawa międzynarodowego; c) zaistnienia faktu, który w wypadku jego stwierdzenia, stanowiłby naruszenie zobowiązania międzynarodowego; d) rodzaju i zakresu odszkodowania należnego w związku z naruszeniem zobowiązań międzynarodowych.

Prawo międzynarodowe pozostawia państwom całkowitą swobodę w zakresie wyboru sposobu załatwienia konkretnego sporu międzynarodowego, zakazując jedynie użycia siły lub groźby jej użycia. Korelatem zakazu użycia siły jest obowiązek pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych. W praktyce stosunków międzynarodowych ukształtowało się kilka, powszechnie przyjmowanych sposobów (procedur) załatwiania sporów.

W Karcie ONZ (art. 33) wyliczono następujące sposoby załatwiania sporów: rokowania, pośrednictwo, badania, koncyliację, arbitraż i sądownictwo. Wskazano ponadto na możliwość odwołania się do organów i układów regionalnych. Wybór sposobu załatwienia sporu należy zawsze do stron sporu. W sposób bardziej szczegółowy zasady załatwiania sporów międzynarodowych reglamentuje konwencja o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych z 1907 r.

Przedstawiciele nauki prawa międzynarodowego dzielą wszystkie sposoby załatwiania sporów na dwie grupy: dyplomatyczne i sądowe.

2. Dyplomatyczne sposoby załatwiania sporów

Wspólną cechą niżej omówionych sposobów załatwiania sporów stanowi to, że w każdej fazie załatwiania sporu, strona sporu może wycofać się bądź zaproponować inny sposób jego załatwienia. Natomiast w przypadku sposobów sądowych prawo ostatecznej decyzji co do załatwienia sporu, w taki lub inny sposób, zostaje przekazane organowi sądowemu. Jednocześnie strony zobowiązują się wykonać w dobrej wierze orzeczenie, które zapadnie.

Rokowania polegają na dyskutowaniu spornych zagadnień przez przedstawicieli państw (innych podmiotów) będących w sporze. Mogą one przyjmować formę bezpośrednich negocjacji bądź toczyć się w drodze korespondencji dyplomatycznej. Jeśli w spór zaangażowana

jest większa liczba stron, to rokowania mogą przyjąć formę konferencji międzynarodowej.

W zależności od wagi sporu w charakterze negocjatorów mogą występować osoby zajmujące różne stanowiska, od specjalnie upoważnionych urzędników różnej rangi, po szefa misji dyplomatycznej z jednej strony a ministra spraw zagranicznych z drugiej, do głów państw z obu stron w przypadku sporów o najwyższym znaczeniu dla interesów państw.

Negocjacje mogą zakończyć się osiągnięciem porozumienia (uznanie roszczeń, kompromis itp.), tym samym spór zostaje rozwiązany. Niekiedy strony mogą uznać, że okoliczności sprawy wymagają skorzystania z innych procedur (o czym niżej). Wreszcie rokowania mogą zostać odroczone na czas nieokreślony - czyli utknąć w martwym punkcie, bądź nawet zostać zerwane. Ta ostatnia sytuacja prowadzi do wyraźnego zaostrzenia sporu.

W przypadku odroczenia lub zerwania rokowań strony zazwyczaj skorzystają z pośrednictwa innych podmiotów prawa międzynarodowego (państw lub organizacji międzynarodowych), a często także z pośrednictwa znanych i szanowanych osobistości dla nawiązania kontaktu i podjęcia dalszych prób osiągnięcia porozumienia.

Należy odróżnić rokowania od konsultacji. W przypadku rokowań zakłada się istnienie różnicy zdań między stronami oraz uświadomianą sobie przez strony wolę osiągnięcia porozumienia. Jeśli powyższe elementy nie występują a spotkanie ma na celu jedynie wymianę poglądów na określone tematy, wówczas stosujemy termin konsultacje.

Dobre usługi i pośrednictwo (mediacja). Jeśli państwa nie są w stanie załatwić sporu w drodze rokowań (rokowania zostały odroczone lub zerwane), to mogą skorzystać z pomocy innych państw, organizacji międzynarodowych lub wybitnych osobistości życia publicznego. Inicjatywa świadczenia dobrych usług lub wystąpienia w roli mediatora może wyjść zarówno od państwa trzeciego, organizacji międzynarodowej, znanego polityka, jak i od samych stron w sporze.

Zasadnicza różnica między dobrymi usługami a mediacją sprowadza się do różnicy w zakresie inicjatywy, którą wykazuje pośrednik. I tak pełniące dobre usługi państwo trzecie dąży jedynie do powtórnego nawiązania rokowań, a z momentem, gdy do rokowań dojdzie rola państwa trzeciego kończy się, zostaje bowiem w ten sposób osiągnięty cel dobrych usług. Natomiast funkcje pośrednika mają szerszy zakres, uczestniczy on w rokowaniach, niekiedy nawet może nimi kierować, może także proponować stronom określony sposób załatwienia sporu.

Zarówno dobre usługi, jak i mediacje mają ściśle doradczy charakter i nie wiążą stron co do ostatecznego sposobu załatwienia sporu.

W praktyce stosunków międzynarodowych z mediacjami spotykamy się często. Można wskazać na wielokrotne pośrednictwo USA w sporach między Izraelem a państwami arabskimi oraz pośrednictwo papieża Jana Pawła II w sporze między Argentyną a Chile dotyczącego kanału Beagle, zakończonego podpisaniem, w 1985 r., traktatu w Watykanie regulującego ten spór terytorialny.

Komisja badań jest tworzona przez strony sporu, gdy podczas rokowań zarysuje się istotna różnica zdań co do stanu faktycznego i bez wyjaśnienia tych rozbieżności nie można zastanawiać się nad ostatecznym rozwiązaniem sporu. Realizacji tego celu służy powołanie, w oparciu o umowę międzynarodową, organu wspólnego jakim jest komisja badań. Ściśle rzecz biorąc komisja badań jest nie tyle sposobem załatwienia sporu co raczej metodą ustalenia stanu faktycznego. Dopiero te ustalenia mają ewentualnie stanowić racjonalną podstawę rozstrzygnięcia kwestii spornych.

Zasady funkcjonowania komisji badań określa dość szczegółowo konwencja o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych z 1907 r. Zasady te nie mają charakteru obligatoryjnego i strony mogą przyjąć odmienne lub zmodyfikowane reguły. W umowie o powołaniu komisji określa się sposób i termin jej utworzenia, fakty podlegające zbadaniu, procedurę postępowania, siedzibę, język urzędowy komisji oraz inne, niezbędne warunki jej funkcjonowania.

Postępowanie przed komisją ma charakter kontrydiktoryjny, tym samym komisja może żądać wszelkich informacji i wyjaśnień od stron sporu, przesłuchiwać świadków, powoływać ekspertów, przeprowadzać wizje lokalne itp. Uchwały zapadają większością głosów, a koszty obciążają w równym stopniu wszystkie strony sporu. Rezultatem pracy komisji jest sprawozdanie zawierające wyłącznie stwierdzenie faktów. Nie ma ono charakteru wiążącego dla stron i może bądź stanowić podstawę dla ostatecznego załatwienia sporu, bądź pozostać niewykorzystane.

W praktyce stosunków międzynarodowych (poza kontynentem amerykańskim) komisje badań są powoływane sporadycznie. W 1968 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ wezwało państwa do częstszego korzystania z tej instytucji, a Sekretarz Generalny ONZ sporządził listę ekspertów, których można wykorzystywać przy tworzeniu komisji badań.

Komisja pojednawcza (koncyliacyjna). Strony sporu poszerzały niekiedy zadania komisji badań zlecając im, po obiektywnym ustaleniu stanu faktycznego, opracowanie propozycji co do załatwienia sporu. W ten sposób, w XX wieku, doszło do wykształcenia się procedury pojednawczej.

Postępowanie przed komisją ma charakter postępowania spornego, a przedmiotem badań tej komisji mogą niekiedy być (oprócz faktów) także kwestie prawne. Oprócz sformułowania propozycji co do zasad i warunków załatwienia sporu komisja concyliacyjna określa termin, w którym strony powinny przyjąć lub odrzucić te propozycje.

Procedurę concyliacyjną kończy protokół, w którym stwierdza się czy strony osiągnęły porozumienie w sprawie ostatecznego załatwienia sporu, czy też nie.

Ogólne zasady oraz modelową procedurę postępowania przed komisją concyliacyjną określono w Akcie generalnym w sprawie pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych z 1928 r.

W 1990 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło standardowe zasady procedury concyliacyjnej (zob. Prawo międzynarodowe, 326),

a w 1991 r. przyjęto konwencję o koncyliacji w ramach KBWE (Zbiór Dokumentów 1992, nr 4). Stosunkowo często państwa zawierają dwustronne porozumienia koncyliacyjne, przykładowo traktat między Polską a Szwajcarią z 1993 r. (Zbiór Dokumentów 1993, nr 2).

3. Sądowe sposoby załatwiania sporów

Wśród sądów międzynarodowych w ogóle wyróżnia się arbitraż międzynarodowy (sądy rozjemcze) od sądów międzynarodowych *sensu stricto*. Instytucja arbitrażu jest historycznie znacznie starsza natomiast pierwszy sąd międzynarodowy powstał dopiero na początku XX wieku i miał charakter regionalny. W 1921 r. powstał Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej, który był pierwszym, stałym sądem o charakterze powszechnym.

Sądy międzynarodowe, w ścisłym znaczeniu tego słowa, charakteryzują się przede wszystkim tym, że strony nie mają wpływu na skład sądu oraz jego procedurę. Podstawę orzekania stanowi zawsze prawo międzynarodowe i strony sporu nie mogą jej ani ograniczyć, ani - w zasadzie - zmienić. Stały charakter sądu stanowi gwarancję jego niezawisłości, profesjonalności oraz wpływa korzystnie na jednolitość orzecznictwa.

Sądownictwo międzynarodowe od dyplomatycznych sposobów załatwiania sporów odróżnia głównie wiążący charakter orzeczeń kończących postępowanie sądowe.

3.1. Arbitraż międzynarodowy (sądy rozjemcze)

Zgodnie z treścią konwencji z 1907 r. arbitraż został uznany za najbardziej skuteczny a zarazem najbardziej sprawiedliwy sposób załatwiania sporów, które nie zostały załatwione w drodze dyplomatycznej.

Postępowanie arbitrażowe wszczynane jest w oparciu o porozumienie państw (doraźne - dotyczące określonego sporu lub generalne - dotyczące określonych kategorii sporów), w którym strony sporu zobowiązują się równocześnie wykonać orzeczenie sądu rozjemczego

w dobrej wierze. Spór jest rozstrzygany przez sędziów, pochodzących wprawdzie z wyboru stron, lecz po wyborze od nich niezależnych. Wyrok rozstrzyga spór w sposób ostateczny, a jego interpretacja leży w kompetencji sądu, który go wydał. Właśnie sposób powoływania składu sędziowskiego stanowi główny element odróżniający sądy międzynarodowe w ścisłym znaczeniu (skład sędziowski nie zależy od wyboru stron) od arbitrażu, w którym strony wybierają sędziów. Stąd też sądy międzynarodowe w ścisłym znaczeniu mają charakter stały, natomiast sądy rozjemcze tworzone są doraźnie, w zależności od konkretnej potrzeby. Istnieje wprawdzie Stały Trybunał Arbitrażowy, ale jedynym stałym jego elementem jest biuro w Ha-dze. Biuro to ma ułatwić szybkie korzystanie z arbitrażu i w tym celu dysponuje listą arbitrów (zgłaszanych przy zachowaniu określonej procedury przez państwa). Strony sporu zachowują pełną swobodę co do decyzji skorzystania z tej listy przy powoływaniu sądu rozjemczego do rozstrzygnięcia określonego sporu.

Spośród bardziej znanych przykładów załatwienia sporu międzynarodowego w drodze arbitrażu można wymienić spór między Nową Zelandią a Francją dotyczący zniszczenia przez agentów francuskich statku Rainbow Warrior. Funkcję arbitra spełnił w 1985 r. Sekretarz Generalny ONZ (zob. Prawo międzynarodowe, 143).

3.2. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości

MTS jest głównym organem sądowym ONZ, który rozpatruje wyłącznie spory między państwami. Statut Trybunału, wzorowany na Statucie STSM, stanowi integralną część Karty ONZ. Stronami Statutu MTS są *ipso facto* wszyscy członkowie ONZ. Państwa nie będące członkami tej organizacji mogą przystąpić do Statutu na warunkach określonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Państwa nie będące stronami Statutu mogą doraźnie przedkładać swoje spory Trybunałowi na warunkach określonych w uchwale Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Oprócz orzekania w sporach Trybunał może także wydawać tzw. opinie doradcze w odniesieniu do wszystkich zagadnień mieszczących się w zakresie prawa międzynarodowego. Upoważnionymi do

występowanie o wydanie opinii, zgodnie z Kartą ONZ, są Rada Bezpieczeństwa oraz Zgromadzenie Ogólne ONZ. Zgromadzenie Ogólne ONZ może upoważnić także inne organy tej organizacji oraz tzw. organizacje wyspecjalizowane (powiązane specjalnymi porozumieniami z ONZ) do występowania o wydanie opinii doradczej. Upoważnienie takie otrzymały Rada Gospodarczo-Społeczna, Rada Powiernicza oraz kilka organizacji wyspecjalizowanych, między innymi UNESCO, WHO. Opinie doradcze nie mają charakteru wiążącego.

Realizacja funkcji sądowej Trybunału jest ograniczona jedynie warunkiem uzyskania zgody stron sporu na zastosowanie tej procedury. Zgoda na kompetencję MTS może zostać wyrażona w trojaki sposób: a) w drodze przekazania określonego, już istniejącego sporu, Trybunałowi (w formie umowy międzynarodowej lub odrębnych oświadczeń stron sporu); b) przez zamieszczenie w umowie międzynarodowej, niezależnie od jej przedmiotu, tzw. klauzuli sądowej - poddającej właściwości Trybunału wszystkie sprawy dotyczące interpretacji lub wykonania danej umowy; c) generalne wyrażenie zgody na właściwość Trybunału (forma deklaracji składanej na ręce Sekretarza Generalnego ONZ). Państwo składające taką deklarację uznaje właściwość Trybunału za obowiązkową, w odniesieniu do sporów o charakterze prawnym, w stosunku do każdego innego państwa przyjmującego takie samo zobowiązanie. Około 60 państw, w tym Polska, złożyło takie deklaracje. Znaczenie ich osłabia jednak fakt, iż zazwyczaj obwarowane są one licznymi zastrzeżeniami ograniczającymi zakres ich zastosowania.

Trybunał tworzy 15 sędziów, wybieranych w podwójnym głosowaniu przez Radę Bezpieczeństwa i Zgromadzenie Ogólne ONZ (wybrana zostaje osoba, która uzyskała bezwzględną większość głosów w obu organach), spośród osób o różnej przynależności państwowej. Kandydaci na sędziów muszą prezentować wysoki poziom moralny oraz wykazać się kwalifikacjami wymaganymi do zajmowania najwyższych stanowisk sędziowskich w swym kraju albo posiadać uznany autorytet naukowy w dziedzinie prawa międzynarodowego.

Kadencja sędziego trwa 9 lat, z możliwością reelekcji. Sędziowie wybierają prezesa Trybunału (na 3 lata) oraz sekretarza Trybunału (na okres 7 lat). Niezawisłości sędziowskiej sprzyja korzystanie z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych oraz praktyczna nieusuwalność ze stanowiska (do usunięcia sędziego wymagana jest jednomyślna opinia pozostałych sędziów). Sędziowie są wynagradzani z funduszu ONZ, a w czasie sprawowania funkcji nie mogą zajmować żadnych innych stanowisk o charakterze politycznym lub administracyjnym.

Oprócz sędziów stałych w składzie orzekającym mogą zasiadać także tzw. sędziowie narodowi (sędziowie *ad hoc*). Wprowadzenie sędziego narodowego jest możliwe w sytuacji, gdy w składzie orzekającym znajduje się sędzia posiadający przynależność państwową jednej ze stron sporu. Wówczas w celu zrównania pozycji stron druga z nich może wyznaczyć inną osobę (niekoniecznie własnego obywatela) jako tzw. sędziego narodowego. Ponadto obie strony mogą wyznaczyć sędziów narodowych, jeśli w składzie orzekającym nie zasiada żaden sędzia posiadający ich obywatelstwo. Wyznaczenie sędziego narodowego jest prawem a nie obowiązkiem stron. Sędziowie narodowi biorą udział w orzekaniu na równych prawach z sędziami stałymi.

Wprawdzie pełny skład Trybunału liczy 15 sędziów, lecz quorum wynosi tylko 9 sędziów. Oprócz tego Statut Trybunału upoważnia do tworzenia izb specjalnych, w składzie 3 lub więcej sędziów, w celu orzekania w określonej kategorii spraw, np. dotyczących ochrony środowiska. Można także tworzyć pięcioosobowe izby, które orzekają w trybie uproszczonym, o ile strony sporu wyrażą zgodę na taki tryb postępowania.

Postępowanie przed Trybunałem ma charakter sporny i można w nim wyodrębnić dwie fazy: pisemną i ustną. Zanim jednak Trybunał przystąpi do rozstrzygania sprawy musi uznać swą kompetencję, co niekiedy jest kwestią dyskusyjną oraz może zastosować środki tymczasowe służące zabezpieczeniu praw stron.

W pisemnej fazie postępowania strony przedkładają Trybunałowi dokumenty potwierdzające ich prawa i roszczenia oraz odnoszą się do, w ten sposób przedstawionego, stanowiska drugiej strony. Przekazanie dokumentacji stronie przeciwnej odbywa się za pośrednictwem sekretarza Trybunału.

W fazie ustnej strony są reprezentowane przez swych przedstawicieli, występują także adwokaci wspierani przez doradców stron. Rozprawa ma charakter jawny, chyba że Trybunał zarządzi rozprawę zamkniętą. W wypadku, gdy jedna ze stron nie stawia się przed Trybunałem wówczas może zapisać wyrok zaoczny. Językami urzędowymi w postępowaniu przed Trybunałem są: francuski i angielski.

Wyrok zapada większością głosów, w przypadku równej ilości głosów decyduje głos przewodniczącego składu orzekającego. Wyrok zawiera uzasadnienie i nie podlega apelacji. Sędziowie, którzy nie zgadzają się z sentencją wyroku mogą załączyć opinię odrębną, natomiast ci spośród sędziów, którzy zgadzają się z wyrokiem, lecz nie podzielają jego uzasadnienia, mogą dołączyć opinię indywidualną. Ze względu na wysoki autorytet Trybunału zarówno wyroki, jak i opinie odrębne oraz indywidualne, są przedmiotem wnikliwej analizy w nauce prawa międzynarodowego, Koszty utrzymania Trybunału ponosi ONZ. Natomiast każde państwo występujące w charakterze strony sporu ponosi własne koszty rozprawy.

W okresie od 1946 do 1996 r. Trybunał wydał 60 orzeczeń (8 spraw w toku) oraz 21 opinii doradczych (2 opinie w toku).

Stosunkowo niewielki stopień wykorzystania MTS-u do załatwiania sporów między państwami wynika z kilku przyczyn. Jedną z nich jest brak zaufania do składu sędziowskiego demonstrowany przez państwa rozwijające się (niewielka liczba sędziów z Afryki i Azji). Ważną przyczyną jest skomplikowana i czasochłonna procedura (na którą w dodatku strony nie mają wpływu) stosowana w postępowaniu przed Trybunałem. Istotnym czynnikiem jest preferowanie przez strony sporów sposobów dyplomatycznych, w których zachowują one przez cały czas kontrolę nad przebiegiem postępowania oraz prawo ostatecznej decyzji co do sposobu załatwienia sporu.

Jakie są najogólniej zalety i wady omówionych wyżej dyplomatycznych i sądowych sposobów załatwienia sporów międzynarodowych?

Za sądownictwem międzynarodowym przemawia zasada równości stron przed sądem, co o postępowaniu dyplomatycznym nie zawsze da się powiedzieć. Ponadto sąd międzynarodowy gwarantuje rządy prawa w stosunkach między stronami sporu.

Z kolei niewątpliwą wadą sądownictwa międzynarodowego jest przeciwstawianie sobie stron (syndrom zwycięzcy i pokonanego) oraz brak możliwości zastosowania tzw. rozwiązań pakietowych. Rozwiązań, w których ustępstwo w jednej sprawie wiąże się z uzyskaniem korzyści w innej. Rozwiązania pakietowe pozwalają każdej ze stron odnieść jakieś korzyści z załatwienia sporu.).



W-96767

Spis treści:

Od redaktora	5
Rozdział 1: Zagadnienia wstępne	7
1. Definicja prawa międzynarodowego i jego specyfika	9
2. Zasady prawa międzynarodowego kształtujące stosunki w ramach społeczności międzynarodowej	13
3. Stosunek prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego	16
Rozdział 2: Źródła prawa międzynarodowego	21
1. Pojęcie źródeł i ich systematyka	23
2. Prawo zwyczajowe	24
3. Prawo traktatowe	29
4. Zasady ogólne prawa	44
5. Uchwały organów organizacji międzynarodowych	45
Rozdział 3: Podmioty prawa międzynarodowego	49
1. Pojęcie podmiotu prawa międzynarodowego	51
2. Instytucja uznania w prawie międzynarodowym	58
3. Powstanie, upadek i sukcesja państw	62
Rozdział 4: Prawo dyplomatyczne i konsularne	69
1. Źródła prawa dyplomatycznego i konsularnego	71
2. Funkcje dyplomatyczne i konsularne	72
3. Organy wykonujące funkcje dyplomatyczne i konsularne	74
4. Przywileje i immunitety dyplomatyczne oraz konsularne	79

Rozdział 5: Sytuacja prawna ludności..... 83

1. Obywatelstwo 85
2. Status prawny cudzoziemców 88
3. Azyl..... 90
4. Uchodźcy 95
5. Ekstradycja przestępców 96

Rozdział 6: Ochrona praw człowieka..... 101

1. Pojęcie praw człowieka w prawie międzynarodowym 103
2. Źródła ochrony międzynarodowej praw człowieka..... 105
3. Zasady ochrony praw człowieka 109
4. Zakres ochrony praw człowieka..... 112
5. Zobowiązania prawnomiędzynarodowe w dziedzinie praw człowieka 114
6. Środki kontroli międzynarodowej wykonywania zobowiązań państwowych 117
7. Międzynarodowa ochrona praw człowieka a prawo polskie..... 119

Rozdział 7: Terytorium państwa..... 121

1. Zwierzchnictwo terytorialne i jego ograniczenia..... 123
2. Zmiany terytorialne 125
3. Granice państw 126
4. Roszczenia państw do obszarów podbiegunowych..... 128

Rozdział 8: Prawo lotnicze i kosmiczne..... 131

1. Źródła prawa lotniczego i prawa kosmicznego..... 133
2. Status prawny przestrzeni powietrznej i przestrzeni kosmicznej..... 135
3. Status prawny statków powietrznych i obiektów kosmicznych..... 137

Rozdział 9: Prawo morza..... 139

1. Źródła prawa morza 141
2. Delimitacja i status obszarów morskich 143
3. Status statków morskich 150

Rozdział 10: Organizacja Narodów Zjednoczonych..... 153

1. Powołanie Organizacji Narodów Zjednoczonych i jej charakter prawny 155
2. Członkostwo ONZ 157
3. Cele i zasady 158
4. Organy główne ONZ 160
5. Działalność ONZ..... 165

Rozdział 11: Rada Europy..... 167

1. Rada Europy - geneza i charakterystyka ogólna 169
2. Dorobek normatywny Rady Europy i jego implementacja..... 171
3. Polska a Rada Europy 175

Rozdział 12: Unia Europejska..... 177

1. Unia Europejska i Wspólnota Europejska - charakterystyka ogólna 179
2. Wspólnota Europejska i jej zdolność do uczestniczenia w stosunkach międzynarodowych..... 185
3. Wspólna polityka zagranicznych i bezpieczeństwa UE 187
4. Znaczenie Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej dla rozwoju prawa międzynarodowego..... 190
5. Polska a Unia Europejska i Wspólnota Europejska 193

Rozdział 13: Odpowiedzialność międzynarodowa..... 195

1. Pojęcie, podstawy prawne oraz rodzaje odpowiedzialności państw 197

2. Następstwa odpowiedzialności państw	203
3. Odpowiedzialność osób fizycznych	205

Rozdział 14: Załatwianie sporów międzynarodowych 211

1. Pojęcie i klasyfikacja sporów międzynarodowych	213
2. Dyplomatyczne sposoby załatwiania sporów	214
3. Sądowe sposoby załatwiania sporów	218