

PRAWO MIĘDZYNARODOWE PUBLICZNE

Pod redakcją Bogdana Wierzbickiego



PRAWO
MIEDZYNARODOWE
PUBLICZNE

PRAWO MIĘDZYNARODOWE PUBLICZNE

*Podręcznik dla studentów
prawniczych studiów zaocznych*

pod redakcją Bogdana Wierzbickiego

Wydanie drugie zmienione



Temida 2

Białystok 2001

Autorzy:

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



258937

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

ISBN 83-86137-81-9

© Copyright by Temida 2
 Białystok 2001

Opracowanie graficzne okładki:
 Jerzy Banasiuk, Krzysztof Kruszewski

Opracowanie typograficzne:
 Jerzy Banasiuk

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa
 Uniwersytetu w Białymstoku

BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA
 im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku



FUW0122688

Handwritten signature/initials.

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 powodów, 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.

Pierwsze wydanie podręcznika ukazało się w 1997 r. Obecne, jest wydaniem poprawionym i uwzględnia najnowsze źródła oraz publikacje z zakresu prawa międzynarodowego publicznego.

Bogdan Wierzbicki

Białystok, grudzień 2000 r.

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Literatura

Bierzanek R., Symonides J., Prawo międzynarodowe publiczne, Wydawnictwo naukowe PWN, wydanie II, Warszawa 1992; Czapliński Wł., Wyrozumska A., Prawo międzynarodowe publiczne, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999; Gilas J., Prawo międzynarodowe, Wydawnictwo Comer, Toruń 1995; Góralczyk W., Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, Wydawnictwa Prawnicze PWN, wydanie V, Warszawa 1995; Klafkowski 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–prawowyje sankcii, Gołownoje Izdatielstwo Izdatielskogo Objedinenija Wiszcza Szkoła, 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.

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 stwier-

dzić, 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 (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 (Kłafkowski, 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 wprowadzić 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. 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, sytuacji prawnej 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 środków 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 prawno-międzynarodowego 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 retorsje, takie jak podniesienie taryf celnych lub zerwanie stosunków dyplomatycznych;

3. Sankcje zorganizowane – stosowane nie przez państwo porrzywdzone, 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 całokształtu 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 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 ściśle 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 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 zaostrzenie 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 Helsinkach 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 (Gillas, 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 cywi-

lizacyjnych, 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 ąrodkowoamerykańską. Normy prawa międzynarodowego wytwarzane przez wspólnoty często przyjmują kształt prawa regionalnego.

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 prawnego, 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 mię-

dzynarodowym. 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 powiązania tych dwóch systemów, co jest widoczne tak w trakcie two-

rzenia, 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) 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 usprawiedliwiać niewywiązywanie się z prawnomiędzynarodowych obowiązków. 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 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 z 1997 r. ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią część wewnętrznego porządku i mogą być bezpośrednio stosowane, o ile nie jest to uzależnione od wydania ustawy – co może uzasadniać pogląd o przyjęciu zasady inkorporacji. Konstytucja nie zawiera bezpośredniego odniesienia do innych źródeł prawa międzynarodowego (umowy zwykłe, uchwały prawotwórcze) – można przyjąć, że ich stosowanie zależeć będzie od aktu transformacji.

ŹRÓDŁA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Literatura

De Arechaga J., *El Derecho Internacional Contemporaneo*, Madrid 1980 (wydanie w języku rosyjskim: *Sowriemiennoje mieżdunarodnoje 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; Frankowska M., *Prawo traktatów*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 1997; 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., *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. Wypływa 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 formalnym oraz poznawczym.

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.

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, 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 integralną 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 jednorodna 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. Wykazywano (Bierzanek, 32), iż nie wymaga się spełnienia także warunku, aby dana reguła była uznawana za prawo zwyczajowe, m.in. przez strony uczestniczące w sporze. 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 sprzeciw państwa sformułowany w okresie tworzenia się normy zwyczajowej, a nie odrzucanie normy już istniejącej. Zagadnienie to było szeroko dyskutowane w związku z 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 żmudnych badań praktyki państw, przejawiającej się w szczególności w wystąpieniach jego przedstawi-

cieli 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 skutek 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 wygaśnięcie 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 wywoodem 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 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 zaproponowane 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 r. zajęła się tą tematyką. W 1968 roku została zwołana do Wiednia konferencja w sprawie traktatów, której obrady zakończyły się przyjęciem 22 maja 1969 r. tekstu konwencji o prawie traktatów. Konwencja ta reguluje problematykę umów zawieranych tylko pomiędzy państwami. Natomiast 21 marca 1986 r. 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 poddany zostanie 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 do podmiotów – tylko państw oraz formy – pisemnej. Dodatkowy wymóg regulacji przez prawo międzynarodowe wyłącza 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, 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 regulującymi 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 – 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.

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

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.

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.

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 zróżnicowanym 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 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 prawnie 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 obo-

wiązek 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 stanowi podjęcie przez kompetentny organ decyzji o ratyfikacji umowy międzynarodowej i złożenie dokumentu ratyfikacyjnego u depozytariusza bądź ich wymiana. I dopiero ta ostatnia 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 niewypełnienie 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 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 jakikolwiek inny sposób tak uzgodniły (art. 25).

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 prawa międzynarodowego 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 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 zajęą w 1951 r. 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 za-

strzeżenia 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 wyraźnie 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. Przestrzeganie, stosowanie i interpretacja traktatów

W odniesieniu do przestrzegania umowy międzynarodowej konwencja odwołuje się do podstawowej zasady – *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 zasadę *lex retro non agit*, chyba że odmienny zamiar strony wynika z traktatu lub został ustalony w inny sposób (art. 28). Kolejna reguła dotyczy obowiązywania umowy międzynarodowej na terytorium całego 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 przewidyuje 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 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. Kon-

wencja, 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 wyrażnie 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 stwierdzo- no 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. Następstwem bowiem nieważności jest to, iż postanowienia umowy nie mają mocy prawnej od samego początku. Gdyby jednak na podstawie takiej umo-

wy 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 i 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 niewykonywania 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 nie zgody tylko wtedy, gdy o istnieniu ograniczenia pozostałe państwa wiedziały przed wyrażeniem przez nie 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 podstawę jego zgody na związanie się umową. Wyłącza jednak taką możliwość zachowanie państwa, które samo przyczyniło 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 Karcie Narodów Zjednoczonych (art. 51, 52). Zdarza się, że obie formy przymusu są zastosowane jednocześnie. Przykładem czego jest podpisanie umowy niemiecko–czeskosłowackiej 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 istniejącą w chwili zawierania umowy. Konwencja, imperatywną normę prawa międzynarodowego (*ius cogens*) określa jedynie jako normę przyjętą i uznaną przez społeczność międzynarodową państw, 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 przedstawicieli państwa, wobec państwa oraz z powodu sprzeczności z normą *ius cogens* nie mogą być konwalidowane. 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 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 skutek 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 wygaśnięcia umowy, jeżeli równocześnie spełnia dwa warunki: 1) istnienie tych okoliczności stanowiło istotną podstawę zgody stron na związanie się umową oraz; 2) skutek tej zmiany radykalnie przekształcił 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 swej praktyce odwoływał się do „zasady dobrze znanej”, „zasady powszechnie przyjętej” czy „normy ogólnie stosowanej” powołując np. w sprawie wyroków odszkodowawczych Trybunału Administracyjnego 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.

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.

Sprawa jest bardziej złożona, gdy ocenie prawnej podlegają uchwały wykraczające poza treść obowiązujących już norm prawnych i nie dotyczące zagadnień wewnątrzorganizacyjnych. 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 to 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 organizacji, 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 Unii Europejskiej. Należy dodać, że na prawo wspólnotowe (chodzi o tzw. prawo wtórne, w odróż-

nieniu od pierwotnego, które tworzą traktaty założycielskie wspólnot wraz z późniejszymi zmianami) składają się uchwały (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) podejmowane przez Radę Unii oraz Komisję Europejską. Wiążący charakter tych uchwał wynika z trzech zasad przyjętych przez państwa członkowskie Unii, stanowiących fundament prawa wspólnotowego, są to: zasada prymatu prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego; zasada bezpośredniego obowiązywania i stosowania tego prawa w porządkach krajowych oraz zasada odpowiedzialności państw członkowskich wobec osób fizycznych i prawnych za naruszenie prawa wspólnotowego.

PODMIOTY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Literatura

Antonowicz L., Podręcznik prawa międzynarodowego, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN 1994; Antoszewski A., Herbut R. (red.), Leksykon politologii, Wrocław, Atla 2 1999; Bierzanek R., Symonides J., Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN 1994; Czapliński W., Konwencja wiedeńska o sukcesji państw w odniesieniu do mienia państwowego, archiwów i długów państwowych, „Państwo i Prawo” 1987, z. 9; Czapliński W., Wyzumska A., Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe, Warszawa, C.H. Beck 1999; Gelberg L., Zarys prawa międzynarodowego, Warszawa PWN 1979; Góralczyk W., Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, Warszawa PWN 1983; Klafkowski A., Prawo międzynarodowe a Stolica Apostolska, „Życie i Myśl”, 1963, nr 11–12; Klafkowski A., Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa, PWN 1981; Wyzumska A., Teorie sukcesji państw w stosunku do traktatów a koncepcja sukcesji w konwencji wiedeńskiej z 23 sierpnia 1978 r., Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica 7, 1982.

Tematyka

1. Pojęcie podmiotu prawa międzynarodowego. 2. Uznanie międzynarodowe. 3. Państwo jako podmiot. 4. Inne podmioty prawa międzynarodowego.

1. Pojęcie podmiotu prawa międzynarodowego

Konsekwencję rozwoju prawa międzynarodowego w kilkudziesięciu ostatnich latach stanowią dyskusje związane z odpowiedzią na pytanie kto jest podmiotem tego prawa. Zważywszy, że prawo międzynarodowe reguluje stosunki pomiędzy jego podmiotami, zatem istotne wydaje się ich wskazanie. Szczególne kontrowersje budziła kwestia rozszerzenia kręgu podmiotów o podmioty inne niż państwa. W miarę upływu czasu w doktrynie zrezygnowano z utożsamiania podmiotowości międzynarodowej z suwerennością, a co za tym idzie przypisywania jej jedynie państwu. Nadal jednak brak jest zgodności co do przyjęcia jednolitych kryteriów podmiotowości.

Prawo międzynarodowe w klasycznej formie i rozumieniu kojarzone jest z normami regulującymi stosunki między państwami. Nie zawiera jednak normy materialnej regulującej podmiotowość międzynarodową. W przeciwieństwie do innych dziedzin prawa, prawo międzynarodowe cechuje brak ustawodawcy określającego krąg podmiotów prawa i zakres ich podmiotowości.

Niektórzy z teoretyków prawa międzynarodowego podnosili, że koncepcja rozszerzenia kręgu podmiotów o podmioty inne niż państwa rozumiane będzie jako zmiana struktury społeczności międzynarodowej i zaprzeczenie istocie prawa. Jedną z cech charakterystycznych prawa międzynarodowego jest bowiem tworzenie norm prawnych przez podmioty prawa, a więc adresatów tych norm. Bezsprzecznie jedynymi podmiotami, które w równym stopniu tworzą jak i stosują prawo międzynarodowe są państwa (z wyjątkiem na rzecz organizacji międzynarodowych). Z drugiej strony, praktyka państw wskazuje na wyraźną intencję rozszerzenia tego kręgu i przyznania pewnego zakresu podmiotowości innym jednostkom. Jednostki te zwane są uczestnikami stosunków międzynarodowych, co wynika z realnej funkcji jaką pełnią w społeczności międzynarodowej. Z art. 3 Konwencji o prawie traktatów z 1969 r. wynika, że co prawda nie ma ona zastosowania do umów zawieranych z innymi podmiotami prawa międzynarodowego, jednak dopuszcza ona ich istnienie.

W związku z powyższymi uwagami trudne wydaje się przyjęcie uniwersalnej definicji podmiotu międzynarodowego. Najbliższe prawdy będzie stwierdzenie, że podmiotami prawa międzynarodowego są państwa i inni uczestnicy stosunków międzynarodowych, którzy mają zdolność do działania w płaszczyźnie międzynarodowej.

1.1. Podmiotowość pierwotna i pochodna

Tradycyjnie prawo międzynarodowe łączyło podmiotowość międzynarodową z suwerennością państwową, a więc ze swobodą wynikającą z braku podporządkowania innym państwom. Suwerenność była wyróżnikiem państwa jako podmiotu międzynarodowego, w przeciwieństwie do innych niesuwerennych jednostek geopolitycznych, które takiej podmiotowości nie miały. Z suwerennością podmiotów łączone są główne cechy prawa międzynarodowego ale także prawa zasadnicze, a więc takie, które nabywają tylko państwa w momencie powstania i z racji powstania. Przysługują one państwom przez cały okres ich istnienia. Są to między innymi: prawo do istnienia, czci, równości i niezawisłości.

Państwa zwane są w doktrynie prawa międzynarodowego podmiotami pierwotnymi. Ich podmiotowość jest konsekwencją powstania państwa, następstwem suwerenności. Nie zależy od żadnych czynników zewnętrznych, a więc od intencji i woli innych państw. Wywodzi się ją z samego faktu ich istnienia. Podmiotowość wszystkich pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych ma charakter wtórny (pochodny), ponieważ jej istnienie i zakres zależą od woli, czyli nadania państw.

1.2. Atrybuty podmiotowości międzynarodowej

Atrybuty podmiotowości są to inaczej cechy, które powinny spełniać podmioty prawa międzynarodowego. Można je również określić jako kryteria przesądzające o podmiotowości. Podobnie jak w innych dziedzinach prawa podmiotowość łączona jest tutaj ze zdolnością prawną czyli możliwością posiadania praw i obowiązków i ze zdolnością do czynności prawnych, a więc z możliwością kształtowania swojej sytu-

acji prawnej przez nabywanie praw i zaciąganie zobowiązań w wyniku własnego działania.

Atrybuty te należy odróżnić od tzw. kryteriów państwowości, które decydują o tym, że jednostka geopolityczna jest państwem. Są to dla odmiany cechy, które powinna spełnić taka jednostka aby być traktowana jak państwo, ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z prawa międzynarodowego.

W klasycznym okresie rozwoju prawa międzynarodowego (XVII – XIX w.) kryteria państwowości były równocześnie jedynymi kryteriami podmiotowości. Wyróżnienie tych ostatnich w oderwaniu od atrybutów państwowości stało się istotne w związku z tendencją rozszerzeniem kręgu podmiotów. Przedmiotem dyskusji pozostaje wciąż kwestia czy wszystkie podmioty powinny posiadać zdolność do czynności prawnych i czy jej brak przesądza o braku podmiotowości. Kontrowersje wynikają głównie z faktu, że zakres podmiotowości wtórnej przyznanej przez państwa innym podmiotom jest różny. Szczególnie wyraźnie różnice w zakresie podmiotowości można zaobserwować na przykładzie organizacji międzynarodowych.

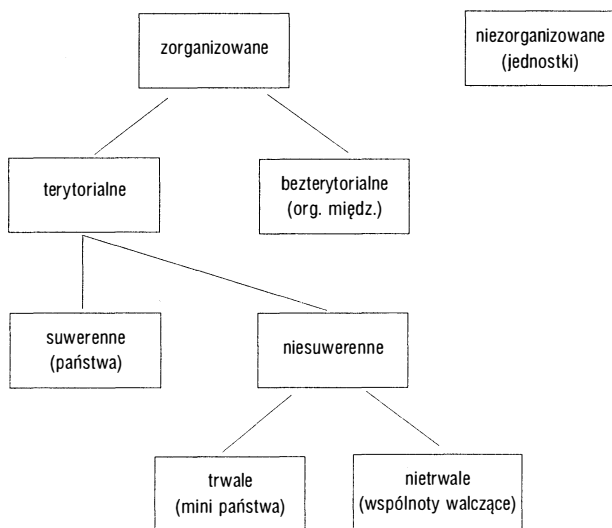
1.3. Klasyfikacja podmiotów prawa międzynarodowego

W doktrynie prawa międzynarodowego można doszukać się rozbieżności w kwestii kryteriów klasyfikacji podmiotów. Jeśli przyjąć założenie, że o podmiotowości decyduje zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych, należy przeprowadzić podział na podmioty, które posiadają obie zdolności w pełnym zakresie (jednakże trudno jest wskazać co oznacza pełny zakres zdolności i czy w przyszłości nie może on być poszerzony bądź ograniczony) i na te, których zakres zdolności odbiega od „idealnego modelu”. W pierwszej grupie znalazłyby się więc państwa, w drugiej – inne podmioty. Generalnie rzecz biorąc podział ten odpowiada klasyfikacji na podmioty pierwotne i wtórne (pochodne).

Odminną koncepcję zaprezentował C. Berezowski. Jest ona oparta na trzech cechach, analogicznych do kryteriów państwowości – zorganizowaniu, terytorialności i suwerenności. W ten sposób podmiotem

„idealnym”, posiadającym trzy wskazane cechy jest państwo. Natomiast pozostałe podmioty, takie jak jednostki, organizacje międzynarodowe, mini państwa i wspólnoty walczące posiadają jedną lub dwie z trzech wskazanych cech. Aby przyjąć, że wszystkie zaklasyfikowane przez C. Berezowskiego podmioty są podmiotami prawa międzynarodowego należałoby jednak założyć, że każdy z w ten sposób zaklasyfikowanych podmiotów ma inny zakres zdolności do działania w płaszczyźnie międzynarodowej (a więc zdolności do czynności prawnych). Wszystkie natomiast posiadają zdolność prawną.

Podmioty prawa międzynarodowego wg C. Berezowskiego



Jeżeli jednak przyjąć inną metodę wyróżnienia podmiotów (za W. Czaplińskim i A. Wyrozumską, 112, 258, 317), państwa można określić mianem podmiotów o pełnych kompetencjach, organizacje międzynarodowe mianem podmiotów o kompetencjach szczegółowych a jednostki – mianem podmiotów o kompetencjach ograniczonych.

2. Uznanie międzynarodowe

Uznanie jest jednostronnym aktem, w którym podmiot prawa międzynarodowego stwierdza istnienie pewnego faktu i wiąże z nim określone skutki prawne. Podmiotami uznającymi są z reguły państwa lub organizacje międzynarodowe. Przedmiotem uznania może być państwo, rząd oraz między innymi tzw. wspólnoty powstańcze (powstańcy, strona walcząca, naród walczący).

Uznanie może przybierać dwie formy – uznania *de iure* i uznania *de facto*. Pierwsza z nich oznacza bezwarunkową, wyraźną i nieodwołalną deklarację podmiotu. Forma taka spełnia warunki określone dla uznania w konwencji z Montevideo o prawach i obowiązkach państw amerykańskich z 1933 r. Uznanie *de facto* (*per facta cocludentia*) może polegać na zawarciu z uznawanym podmiotem umowy międzynarodowej lub nawiązaniu z nim stosunków dyplomatycznych a więc mieć charakter dorozumiany. Może być ograniczone i niepełne, związane z wypełnieniem pewnych warunków i odwołalne.

Uznanie państwa jest to deklaracja stwierdzająca podjęcie i istnienie stosunków pomiędzy państwami. Konsekwencją uznania państwa jest przyjęcie wobec niego wszelkich zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego. Ponieważ uznanie ma w dużej mierze charakter polityczny, dlatego też nieuzasadnione jest twierdzenie, że istnieje obowiązek uznania jednostek geopolitycznych, które posiadają atrybuty państwowości. W wielu przypadkach w historii takim jednostkom odmawiano uznania, np. zupełny brak uznania Czechenii. Z postanowień powyżej przytaczanej konwencji z Montevideo o prawach i obowiązkach państw amerykańskich z 1933 r. wynika jednak, że polityczne istnienie państwa nie zależy od jego uznania. Według art. 6 konwencji, uznanie oznacza, że państwo uznające akceptuje osobowość prawną państwa uznanego ze wszystkimi prawami i obowiązkami, które z tym uznaniem łączą prawo międzynarodowe.

W związku z tym pojawia się problem natury zarówno prawnej jak i politycznej – czy uznanie państwa należy traktować jako akt o charakterze deklaratywnym, czy też konstytutywnym. Uznanie deklaratywne oznacza potwierdzenie pewnego faktu i nie wpływa na istnienie lub nie-

istnienie państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego. Potwierdza, że państwo powstało i normalizuje jego sytuację prawną. Uznanie konstytutywne tworzy podmiot. W tym wypadku faktyczne istnienie państwa na arenie międzynarodowej uzależnione jest od chęci akceptowania go jako podmiotu przez inne państwa. Jeżeli jednak przyjąć dwie płaszczyzny funkcjonowania prawa międzynarodowego, płaszczyznę obowiązywania i płaszczyznę stosowania prawa, słuszne wydaje się przyjęcie zróżnicowanych teorii dotyczących pojmowania uznania państwa w tych dwóch płaszczyznach. W aspekcie obowiązywania prawa uznanie państwa będzie miało charakter deklaracyjny, a więc jednostka geopolityczna o atrybutach państwowości będzie istniała pomimo braku uznania. W aspekcie stosowania prawa uznanie będzie miało charakter konstytutywny, gdyż o faktycznym zaistnieniu podmiotu w stosunkach międzynarodowych będą decydowały państwa tworzące społeczność międzynarodową. Na zasadzie dobrowolności wykażą one chęć lub brak chęci do dopuszczenia podmiotu do współpracy międzynarodowej z wszelkimi konsekwencjami wynikającymi z prawa międzynarodowego. Można też twierdzić, że uznanie ma charakter konstytutywny dla państwa uznającego, ponieważ powoduje powstanie zobowiązań międzynarodowych. Dla państwa uznawanego ma ono charakter deklaracyjny, ponieważ nie wpływa ono na faktyczne istnienie państwa. Oznacza to, że charakter uznania państwa możnaby określić jako mieszany, łączący elementy uznania konstytutywnego i deklaracyjnego.

Uznanie konstytutywne dotyczy w największej mierze wspólnot powstańczych. Konsekwencją uznania za naród walczący jest możliwość realizacji wobec niego zasady samostanowienia. Skutkiem uznania za stronę wojującą i powstańców jest obowiązek stosowania wobec tych podmiotów prawa wojennego. Spoczywa on zarówno na podmiotach uznających jak i uznawanych.

Do tego rodzaju uznania dochodzi zwykle w przypadku konfliktu wewnętrznego – wojny domowej. Uznanie powoduje powstanie sytuacji, w której na terytorium jednego państwa znajdują się dwa ośrodki władzy – jednym jest dotąd jedyna legalna władza państwowa, drugim władze powstańcze. Dlatego warunkiem uznania za stronę wojującą jest

sprawowanie władzy i kontroli nad znaczną częścią terytorium oraz prowadzenie działań wojennych z poszanowaniem postanowień prawa wojennego. Oddziały prowadzące walki aby zostać uznane za powstańców powinny spełnić warunek stosowania się do prawa wojennego.

Uznanie rządu nie ma wpływu na istnienie, ciągłość lub tożsamość państwa. Rząd jest elementem suwerenności państwowej i jego wyłonienie pozostaje domeną stosunków między ludnością a władzą państwową. Dlatego też o międzynarodowym uznaniu rządu można mówić jedynie w przypadkach jego powstania w drodze niekonstytucyjnej, a więc na przykład gdy do władzy w drodze zamachu stanu dojdzie junta. Inaczej uznanie rządu oznaczałoby ingerencję społeczności międzynarodowej w sprawy wewnętrzne państwa. Problem uznania rządu pojawia się również w sytuacjach kiedy do reprezentacji jednego terytorium aspirują dwa ośrodki władzy (taka sytuacja miała miejsce w przypadku Chin i Tajwanu).

Prawo międzynarodowe wiąże uznanie rządu z kryterium efektywności. Efektywność należy rozumieć jako rzeczywiste sprawowanie władzy nad ludnością, która zamieszkuje określone terytorium. Przyjmuje się również, że rząd ten powinien mieć charakter rodzimy, niezależny od rządów innych państw.

W pierwszej połowie XX w. ekwadorski polityk Tobar postulował wprowadzenie zasady legitymizmu demokratycznego jako kryterium uznania rządu. Jego doktryna opierała się na twierdzeniu, że legitymację międzynarodową mają tylko te rządy, który doszły do władzy w sposób konstytucyjny, demokratyczny. Wszystkim innym rządóm należy odmówić uznania międzynarodowego. Postulaty Tobary skierowane były do państw Ameryki Łacińskiej. Nie znalazły jednak odzwierciedlenia w praktyce państw. Odpowiedzią na wystąpienie Tobary była tzw. doktryna Estrady, sformułowana w 1930 r. przez meksykańskiego polityka. Opierając się na zasadzie pełnej suwerenności państwa Estrada stwierdził, że niemożliwa jest ocena polityki wewnętrznej jednego państwa przez państwo drugie. Postulował zasadę powszechnego uznania, a więc uznanie każdego rządu, bez względu na to w jaki sposób doszedł do władzy. Również ta doktryna nie spotkała się z szerszym poparciem państw społeczności międzynarodowej. Obecnie postępo-

wanie państw odnośnie uznania międzynarodowego jest bardzo zróżnicowane i zależy od kierunków polityki zagranicznej przez nie prowadzonej.

3. Państwo jako podmiot

W świetle praktyki międzynarodowej należy przyjąć, że na pojęcie państwa składają się trzy elementy, zwane atrybutami państwowości. Jednostka geopolityczna posiadająca terytorium, ludność oraz efektywną władzę suwerenną jest państwem. Jako takie jest pierwotnym podmiotem prawa międzynarodowego. Nabycie podmiotowości łączone jest z momentem powstania państwa. Od tego momentu państwo chronione jest prawem międzynarodowym.

W 1950 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło projekt Deklaracji o prawach i obowiązkach państw. Postanowienia zawarte w projekcie znalazły częściowo potwierdzenie w Deklaracji zasad prawa międzynarodowego regulujących przyjazne stosunki i współpracę między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych z 1970 r. Na podstawie projektu określić można zakres praw i obowiązków państw. Wśród praw państwa znalazły się:

- 1) prawo do niepodległości, niezależności od innych państw i do pełnego wykorzystywania swych uprawnień włącznie z wyborem formy rządu (rozwinęte później jako zasada samostanowienia),
- 2) prawo do wykonywania jurysdykcji na swoim terytorium względem wszystkich osób i rzeczy tam się znajdujących,
- 3) zasada równości wszystkich państw przejawiająca się równym udziałem w tworzeniu prawa międzynarodowego, członkostwem w organizacjach międzynarodowych i uczestnictwem w konferencjach międzynarodowych. Z zasady równości wywodzona jest niemożność sądenia jednego państwa przez drugie, a co za tym idzie – przyznanie państwom immunitetu jurysdykcyjnego, w myśl paremni łacińskiej *par in parem non habet iudicium* (równy nie może sądzić równego),

- 4) prawo do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej przeciwko napaści ze strony innego państwa.

Daleko szerszy jest zakres obowiązków państw. Wpływa on na określenie sposobu prowadzenia stosunków międzynarodowych z innymi państwami. Projekt przewiduje następujące obowiązki:

- 1) powstrzymania się od ingerencji w sprawy wewnętrzne innych państw, w tym od podżegania i zachęcania do walk wewnętrznych na obcym terytorium,
- 2) poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności,
- 3) stworzenia na swoim terytorium warunków nie godzących w międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo,
- 4) rozstrzygania sporów metodami pokojowymi,
- 5) powstrzymania się od stosowania wojny jako sposobu prowadzenia polityki, w tym również nie stosowania groźby użycia siły lub użycia siły w stosunkach z innymi państwami oraz nie udzielania wsparcia państwom, które stosują powyższe metody działania i nieuznawania nabytków terytorialnych zdobytych tymi sposobami,
- 6) wykonywania zobowiązań międzynarodowych,
- 7) utrzymywania stosunków międzynarodowych z innymi państwami.

Konwencja z Montevideo o prawach i obowiązkach państw z 1933 r. przewiduje, że oprócz trzech wskazanych atrybutów państwo powinno również posiadać zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami. Występowanie tego czwartego elementu jako przesądzającego o istnieniu państwa zostało w praktyce państw odrzucone. Jednakże należy przyjąć, że każde państwo posiada tę zdolność. Przejawia się ona w realizacji uprawnień takich jak: prawo zawierania umów międzynarodowych (*ius contrahendi*), możliwość bycia członkiem organizacji międzynarodowych, prawo wysyłania swoich przedstawicieli (prawo legacji czynnej) i przyjmowania przedstawicieli innych państw (prawo legacji biernej). Państwa przyjmując przedstawicieli państw obcych gwarantują im określone prawem międzynarodowym im-

munitety i przywileje. Ponoszą odpowiedzialność międzynarodową za różne przejawy własnej aktywności, włączając w to działanie swych przedstawicieli i funkcjonariuszy. Mogą dochodzić przed sądami międzynarodowymi swoich roszczeń przeciwko innym państwom.

3.1. Mini państwa

Zjawiskiem rzadkim we współczesnych stosunkach międzynarodowych jest występowanie podmiotów potocznie zwanych państwami, które jednak z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie posiadają wszystkich atrybutów państwowości. W doktrynie zwane są one mini państwami (ze względu na ich rozmiar) lub niesuwerennymi organizacjami terytorialnymi. Stanowią odrębne jednostki terytorialne pozbawione pełni władzy suwerennej, szczególnie w zakresie polityki zagranicznej. W ich imieniu w stosunkach międzynarodowych występują inne podmioty, z reguły państwa, rzadziej organizacje międzynarodowe. Przykładem tego typu podmiotów są Andorra i Monako, były zaś – Wolne Miasto Gdańsk i Berlin Zachodni. Wszystkie posiadały kompetencje do zawierania umów (*ius contrahendi*), w przypadku Wolnego Miasta Gdańska ograniczoną do umów z Polską. Wszystkie inne uprawnienia z zakresu prawa międzynarodowego przysługiwały podmiotom, na rzecz których ograniczono ich suwerenność. Suwerenność Andorry jest ograniczona na rzecz Francji i Hiszpanii, Monako – na rzecz Francji. Wolne Miasto Gdańsk pozostawało pod ochroną Ligi Narodów, Berlin Zachodni poddano wpływom czterech wielkich mocarstw (USA, ZSRR, Wielkiej Brytanii i Francji). Chociaż w założeniu są to jednostki trwale niesuwerenne, ich sytuacja prawna może ulegać zmianie. Mogą być przekształcone w suwerenne państwa lub wejść w skład terytorium innego państwa (Gdańsk, Berlin Zachodni).

3.2. Powstanie i upadek państwa

Powstanie państwa jest faktem obiektywnym. Wpływa on na sferę stosunków międzynarodowych – powoduje uzyskanie przez państwo podmiotowości międzynarodowej. Z punktu widzenia podmiotowości sposób powstania państwa, a więc to czy powstało w drodze pokojowej (porozumienie), czy w drodze rewolucyjnej, nie ma obecnie znaczenia.

Ponieważ w chwili obecnej nie ma już niezamieszkałych obszarów, które nie byłyby poddane władzy jakiegoś państwa, powstanie nowych jednostek państwowych wpływa na kształt już istniejących podmiotów. Konsekwencją powstania nowego państwa może być upadek innego lub innych państw lub uszczuplenie terytorialne nadal istniejącego państwa. Najczęstszym powodem powstania nowych państw w obecnym świecie jest realizacja zasady samostanowienia narodów.

Przedmiotem dyskusji w doktrynie prawa międzynarodowego jest sam proces powstawania państwa jako podmiotu. Jest to proces długotrwały, związany z nabyciem przez jednostkę geopolityczną trzech atrybutów – terytorium, ludności i władzy suwerennej. Szczególnie w przypadkach działania na jednym terytorium dwóch lub większej ilości ośrodków władzy kontrowersje budzi kwestia efektywności władzy któregoś z tych ośrodków. Drugim elementem będącym przedmiotem dyskusji w doktrynie jest określenie momentu, w którym powstaje nowy podmiot, szczególnie jeśli jest to związane z upadkiem innego państwa. Określenie daty powstania nowego państwa jest trudne i sporne. Zwykle przyjmuje się, że o jego istnieniu decyduje pierwszy przejaw władztwa nowego ośrodka władzy. Powstanie nowego państwa jest również przedmiotem kontrowersji w związku z rolą i charakterem uznania międzynarodowego.

Z punktu widzenia stosunku do istniejących już członków społeczności międzynarodowej, a więc według rodzajów zmian, jakie powstanie nowego państwa może spowodować w ramach tej społeczności możemy wyróżnić cztery sposoby powstania państwa.

Zjednoczenie dwóch lub kilku istniejących państw. Rezultatem zjednoczenia jest utrata podmiotowości przez połączone państwa i powstanie nowego państwa, które nabywa podmiotowość międzynarodową. Warunkiem legalności tego sposobu powstania państwa jest aby do połączenia doszło na zasadach dobrowolności i równoprawności. W 1964 r. w drodze zjednoczenia Tanganiki z Ludową Republiką Zanzibaru i Pemby powstała Tanzania, w 1990 r. zjednoczyły się Jemen Południowy i Północny.

Inkorporacja jednego państwa przez drugie. Polega ona na przyłączeniu jednego państwa do drugiego, wynikiem czego jest utrata

podmiotowości przez przyłączone państwo i powiększenie terytorium przez państwo przyłączające. Przykładem inkorporacji jest tzw. "zjednoczenie" Niemiec w 1990 r., a więc przyłączenie NRD do RFN skutkujące upadkiem Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

Rozpad istniejącego państwa na dwa lub kilka nowych państw.

Konsekwencją rozpadu jest utrata podmiotowości (upadek) państwa i powstanie w jego miejsce dwóch lub kilku nowych państw, które nabywają podmiotowość międzynarodową. W 1993 r. w wyniku rozpadu Czechosłowacji powstały dwa nowe państwa – Czechy i Słowacja.

Oderwanie się (secesja) części terytorium istniejącego państwa i utworzenie na nim nowego niezależnego państwa. Secesja nie powoduje upadku państwa, od którego została oderwana część terytorium. Przyczynia się do poszerzenia społeczności międzynarodowej o nowe państwa. Szczególne znaczenie dla zwiększenia liczby członków społeczności międzynarodowej w drodze secesji miały procesy dekolonizacji, rozpoczęte w XVIII w. oderwaniem się od Anglii Stanów Zjednoczonych. Największe nasilenie tych procesów miało miejsce w latach 60-tych i 70-tych XX w., kiedy to niepodległość uzyskało około 100 państw. Jako seria secesji oceniany jest również rozpad Związku Radzieckiego w 1991 r. Poszczególne republiki radzieckie dokonały aktów secesji (oderwania fragmentów terytorium). Powstały jako niepodległe państwa, odrębne podmioty prawa międzynarodowego. Za kontynuatora ZSRR uważana jest Rosja, nie utraciła ona podmiotowości międzynarodowej.

W prawie międzynarodowym przyjęte zostało pojęcie tożsamości i identyczności (ciągłości) państw. Oznacza ono, że nawet istotne zmiany w ramach trzech cech państwa (np. czasowa okupacja terytorium, rewolucyjna zmiana rządu lub zmiany granic) nie powodują upadku państwa. Państwo to, pomimo uszczuplenia terytorium, zmiany liczby ludności i formy rządu jest traktowane jak ten sam dotąd istniejący podmiot prawa międzynarodowego. Przyjmuje się jednak, że pewne okoliczności mogą spowodować upadek państwa. Taką okolicznością jest trwale zaniknięcie możliwości sprawowania władzy. Upadek państwa można więc łączyć z trwałym zanikiem suwerennej władzy państwowej sprawowanej nad ludnością zamieszkującą określone terytorium. Z

czterech wymienionych powyżej sposobów powstania państwa tylko jeden (secesja) nie powoduje również upadku państwa. Pozostałe sposoby skutkują utratą podmiotowości dotąd istniejącego podmiotu. A więc można tutaj przyjąć, że państwo może upaść w drodze: przyłączenia (inkorporacji) do innego państwa, rozpadu (rozcłonkowania) na kilka innych państw oraz połączenia kilku państw w jedno nowe.

3.3. Sukcesja

Od końca lat 40-tych naszego wieku sukcesja była przedmiotem zainteresowania Komisji Prawa Międzynarodowego, organu pomocniczego ONZ zajmującego się przygotowywaniem projektów nowych konwencji międzynarodowych. Ponieważ pojmowanie pojęcia sukcesji i jej skutków było od lat kwestią sporną a praktyka państw nie była jednolita, przyjęto, że jest to zagadnienie, które powinno być w pierwszej kolejności uregulowane prawem traktatowym. Komisja zajmowała się trzema aspektami sukcesji, a więc sukcesją w stosunku do traktatów, w stosunku do mienia państwowego, archiwów i długów państwowych oraz w odniesieniu do członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Dwa pierwsze aspekty sukcesji zostały uregulowane traktatami – Konwencją wiedeńską o sukcesji w odniesieniu do traktatów z 1978 r. i Konwencją wiedeńską o sukcesji państw w odniesieniu do mienia państwowego, archiwów i długów państwowych z 1978 r. Trzeci aspekt nie został dotąd uregulowany traktatem. W teorii prawa międzynarodowego można ponadto spotkać pojęcia: sukcesji w odniesieniu do obywatelstwa i sukcesji w odniesieniu do odpowiedzialności międzynarodowej.

W związku z domniemaniem ciągłości państw, pochodzącym od pojęcia tożsamości i identyczności państw, przyjmuje się, że państwo istnieje aż do chwili stwierdzenia jego upadku. Do tego momentu jako tożsame traktowane są elementy tworzące państwo, a więc władza suwerenna, ludność i terytorium. Państwo upada zwykle z powodu zniknięcia któregoś z jego atrybutów (z reguły władzy suwerennej). Podstawowym problemem związanym ze zniknięciem państwa z mapy politycznej jest czy razem z nim wygasają również zobowiązania międzynarodowe, dotąd wypełniane i egzekwowane przez ośrodek władzy. Je-

śli więc założyć, że zobowiązania tego rodzaju nie wygasają, należy przyjąć, że przechodzą na inne państwo sprawujące zwierzchnictwo nad całością lub częścią terytorium upadłego podmiotu. Zastąpienie jednego państwa przez inne w odpowiedzialności za międzynarodowe stosunki terytorium nazywamy sukcesją.

Sukcesja związana jest z przejściem całości lub części terytorium jednego państwa pod zwierzchnictwo terytorialne państwa drugiego. Do tego rodzaju przejścia dochodzi w trzech wskazanych już przypadkach upadku państwa, mianowicie w związku z inkorporacją, zjednoczeniem i rozpadem. Do przejścia dochodzi również w przypadku secesji, a więc oderwania fragmentu terytorium i utworzenia na nim niepodległego państwa, oraz w przypadku cesji terytorialnej, czyli przekazania zwierzchnictwa terytorialnego do części terytorium przez państwo suwerena innemu istniejącemu państwu.

W obu powyżej wspomnianych konwencjach umieszczone zostały odrębne postanowienia dotyczące stanów faktycznych powodujących sukcesję. W konwencji z 1983 r. uwzględniono – cesję części terytorium, zjednoczenie państw (unię), secesję i rozpad państw oraz powstanie nowych państw niepodległych, w konwencji z 1978 r. – cesję, dekolonizację, zjednoczenie i rozpad.

W przypadku cesji przyjęto następujące rozwiązania. Konwencja dotycząca sukcesji państw w stosunku do traktatów uznaje zasadę przesuwalności granic państwowych. Oznacza to, że traktaty obowiązujące dotąd na terytorium cedowanym (przekazywanym sukcesorowi) przestają obowiązywać z chwilą przekazania zwierzchnictwa terytorialnego. W ich miejsce zaczynają obowiązywać traktaty sukcesora. Konwencja z 1983 r. wprowadza zasadę prymatu umowy sukcesyjnej między sukcesorem a poprzednikiem. W braku umowy sukcesor nabywa nieruchomości usytuowane na cedowanym terytorium i ruchomości, które były związane z działalnością poprzednika na tym terytorium. Na potrzeby konwencji przyjęto pojęcie mienia państwowego jako wszelkiego rodzaju mienia, praw i roszczeń, które w dniu przekazania zwierzchnictwa terytorialnego należały do państwa poprzednika zgodnie z jego prawem wewnętrznym. W dniu przekazania zwierzchnictwa (suwerenno-

ści) wygasają prawa poprzednika względem mienia państwowego i powstają analogiczne prawa sukcesora. Przejęcie mienia państwowego następuje bez odszkodowania. Zasadę podobną do przyjętej wobec mienia wprowadzono odnośnie archiwów państwowych i długów państwowych. Archiwa państwowe zdefiniowano jako wszelkie dokumenty związane z działalnością poprzednika, będące jego własnością w świetle jego prawa wewnętrznego i przechowywane jako archiwa. Jeśli strony nie zawrą odpowiedniej umowy sukcesyjnej odnośnie archiwów, sukcesor powinien otrzymać wszelkie niezbędne w zarządzaniu terytorium dokumenty oraz takie, które dotyczą cedowanego terytorium. Pozostałe dokumenty powinny być mu udostępnione lub na jego prośbę reprodukowane. Długi państwowe zostały zdefiniowane jako zgodne z prawem międzynarodowym zobowiązania finansowe na rzecz innego państwa, organizacji międzynarodowej lub innego podmiotu prawa międzynarodowego. Gdy umowa sukcesyjna między poprzednikiem a sukcesorem nie zostanie zawarta, sukcesor zobowiązany jest do spłacenia odpowiedniej części długu państwowego poprzednika.

W przypadku sukcesji w odniesieniu do traktatów jako skutku dekolonizacji przyjęto zasadę *tabula rasa*. Państwo nowo powstałe nie jest związane żadnymi umowami międzynarodowymi. Jednakże sukcesor ma prawo jednostronnej notyfikacji sukcesji w stosunku do umów wielostronnych oraz nowacji umów dwustronnych, w drodze porozumienia z kontrahentem. Konwencja z 1983 r. przewiduje natomiast przejście własności mienia państwowego znajdującego się na terytorium poprzednika na sukcesora – nowe państwo niepodległe. Sukcesor uprawniony jest również do części mienia poprzednika znajdującego się poza przekazanym terytorium, o ile była kolonia, z której powstało nowe państwo przyczyniła się do powstania wskazanego mienia państwowego. Nowe państwa niepodległe powinny również przejąć wszystkie archiwa dotyczące ich terytoriów, archiwa niezbędne w zarządzaniu terytorium oraz tę część archiwów państwowych państwa poprzednika (metropolii), która dotyczy byłej kolonii. Problem długów państwowych państwa mogą rozstrzygnąć w drodze umowy. Jednakże gdy takiej umowy nie ma, sukcesor nie jest zobowiązany do spłacania długów poprzednika.

Dla przypadków zjednoczenia i rozpadu państw konwencja z 1978 r. przewiduje zasadę automatycznej kontynuacji ipso iure. Oznacza ona, że państwo sukcesor jest związane traktatami zawartymi przez poprzednika. Konwencja dopuszcza jednak inne rozstrzygnięcie przyjęte w drodze porozumienia stron. Gdy sukcesja jest konsekwencją zjednoczenia (unii) państw, sukcesor przejmuje mienie państwowe wszystkich poprzedników. Gdy natomiast jest konsekwencją secesji lub rozpadu, mienie nieruchome i ruchomości są rozdzielone między sukcesorów, w zależności od ich położenia. Podobne rozstrzygnięcia przyjęto dla sukcesji odnośnie archiwów i długów państwowych. W przypadku zjednoczenia sukcesor nabywa całość archiwów państwowych poprzedników oraz ponosi całkowitą odpowiedzialność za ich zobowiązania finansowe. Przy secesji lub rozpadzie pierwszoplanowe znaczenie ma zawarcie przez strony umowy sukcesyjnej. W braku umowy, dług państwowy zostaje podzielony proporcjonalnie na ilość części odpowiadającą ilości państw – sukcesorów.

Zarówno teoria prawa międzynarodowego jak i postanowienia konwencyjne przewidują zasadę ciągłości umów ustanawiających prawa i obowiązki związane w ścisły sposób z terytorium. Oznacza to, że powinny one być przejmowane przez sukcesora. Obie wspomniane już konwencje wprowadzają również kilka podstawowych zasad sukcesji. Są to: zasada trwałości traktatów ustanawiających reżimy terytorialne i graniczne oraz zasada terytorialnej przynależności archiwaliów i zasada integralności archiwów.

4. Inne podmioty prawa międzynarodowego

4.1. Stolica Apostolska

Stolica Apostolska jako centrum władzy papieża, głowy Kościoła Katolickiego tradycyjnie uznawana była za podmiot prawa międzynarodowego. Jednocześnie jako podmiot w stosunkach międzynarodowych występował Watykan (Państwo–Miasto Watykan) – państwo, enklawa na terytorium Włoch. Zjawisko to zwane dwoistością podmiotowości

charakteryzuje się występowaniem jednego podmiotu ale pod dwoma postaciami.

Dwoistość podmiotowości Państwa Kościelnego ma miejsce od czasów średniowiecza do chwili obecnej, z przerwą w latach 1860–1929, kiedy to było ono przyłączone do Włoch. W 1929 r., na mocy traktatów laterańskich, powstało suwerenne Państwo Watykańskie, w obecnych granicach.

W stosunkach międzynarodowych występuje tylko jeden tego typu podmiot i jest on traktowany jak państwo. Gdyby jednak przeanalizować kwestię posiadania przez Państwo Kościelne atrybutów państwowości, okazałoby się, że Watykan posiada terytorium (powierzchnia 0,44 km²) i ludność (ok. 1 tys. mieszkańców), nie posiada zaś suwerenności. Natomiast Stolica Apostolska posiada jedynie suwerenność, bez pozostałych dwóch atrybutów. Dlatego też z punktu widzenia prawa międzynarodowego jedynie przyjęcie, że te dwie postaci są emanacją jednego dwoistego podmiotu powoduje traktowanie go jak państwa.

Stolica Apostolska ma prawo do zawierania umów (*ius contrahendi*). Zawiera umowy pod nazwą konkordatów – porozumień między papieżem a zwierzchnikami państw dotyczących obowiązków i przywilejów państw oraz praw kościoła w różnych dziedzinach. Ma również prawo legacji czynnej i biernej, a więc przyjmuje przedstawicieli innych państw i wysyła swoich przedstawicieli – nuncjuszy i internuncjuszy papieskich. Ma status obserwatora przy ONZ.

Watykanowi również przysługuje odrębne prawo do zawierania umów. Zawiera on umowy o charakterze i treściach pozakościelnych, dotyczące funkcjonowania tego państwa – miasta. Jest stroną umów pocztowych i telekomunikacyjnych

4.2. Osoby fizyczne

Występowanie osób fizycznych w stosunkach międzynarodowych ogranicza się do dwóch aspektów. Pierwszym aspektem jest posiłkowanie się państwa w wykonywaniu swoich funkcji mieszczących się w zakresie sprawowania władzy suwerennej osobami fizycznymi. Takim przypadkiem jest upoważnienie do działania (międzynarodowy obo-

wiązek jednostki) zawarte w konwencji o prawie morza z Montego Bay z 1982 r. odnośnie międzynarodowej represji piractwa.

Drugim aspektem jest poddanie międzynarodowej kontroli postępowania państw w stosunku do ludności. Przykładem tego rodzaju kontroli są postanowienia zawarte w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. Przewidziano w nich możliwość składania przez osoby fizyczne petycji indywidualnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Strasbourgu. Na podstawie art. 25 konwencji każda osoba, organizacja pozarządowa lub grupa osób fizycznych ma prawo do złożenia skargi w związku z naruszeniem przez państwo – stronę któregoś z praw zawartych w konwencji. W praktyce oznacza to występowanie jednostki z pozwem przeciwko państwu, a więc odwrócenie stosunku subordynacji zawartej w samej idei zwierzchnictwa terytorialnego. Konsekwencją tego rodzaju zwierzchnictwa jest podleganie całej ludności przebywającej na danym terytorium państwowym władzy suwerennej państwa. A co za tym idzie również jurysdykcji, a więc władzy sądowniczej.

Osoby odpowiedzialne za popełnienie czynów określonych mianem zbrodni prawa międzynarodowego, podlegają również krajowej władzy sądowniczej. Właściwość do ich osądzenia posiadają także specjalne trybunały międzynarodowe (Międzynarodowy Trybunał Wojskowy, Międzynarodowy Trybunał Wojskowy dla Dalekiego Wschodu, Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii, Międzynarodowy Trybunał Karny). Osoby, które popełniły zbrodnie prawa międzynarodowego są zwykle ścigane przez organa państwowe poszczególnych państw, zatrzymane w wyniku współpracy międzynarodowej tychże organów i osądzone na podstawie prawa międzynarodowego.

Jeżeli odnieść występowanie jednostki w stosunkach międzynarodowych do atrybutów podmiotowości, wymienione powyżej postanowienia konwencyjne wskazują, że jednostka w pewnych okolicznościach ma zdolność prawną, a więc jest podmiotem praw i obowiązków wynikających z prawa międzynarodowego (piractwo) oraz zdolność do czynności prawnych (może przed sądem o charakterze międzynarodowym kształtować swoje prawa, które państwa powinny respektować).

We wszystkich przedstawionych powyżej przykładach postanowieniom traktatowym towarzyszy również regulacja krajowa. Państwa prawem wewnętrznym chronią prawa człowieka, zabraniają postępowania określonego jako zbrodnia w prawie międzynarodowym oraz jako piractwo w prawie morza. A więc o podmiotowości międzynarodowej jednostki możemy mówić tylko w takich sytuacjach i w takim zakresie w jakim to państwa, a więc twórcy prawa międzynarodowego, wyraziły zgodę na jej występowanie w charakterze podmiotu. Podmiotowość pochodna, bo o takiej tutaj można mówić, ma zakres ograniczony do nielicznych przypadków wyposażenia jednostki w instrumenty prawne do działania w bardzo skonkretyzowanych sytuacjach.

4.3. Organizacje międzynarodowe

Organizacje międzynarodowe są formą wielostronnej współpracy państw na płaszczyźnie międzynarodowej. Są trwałymi zrzeszeniami państw działającymi na podstawie umowy międzynarodowej, w granicach celów w niej określonych. Są to międzynarodowe organizacje rządowe, oprócz których wyróżniamy międzynarodowe organizacje pozarządowe i organizacje transnarodowe (Intelsat, World Bank). Tylko pierwsze z nich mogą stać się podmiotami prawa międzynarodowego. Pozostałe nie skupiają państw a powstanie ich nie jest konsekwencją zawarcia umowy międzynarodowej.

Organizacje międzynarodowe mogą mieć charakter uniwersalny. Według danych zawartych w *Yearbook of International Organizations* w 1994 r. na świecie istniało 249 organizacji tego typu. Mogą również mieć charakter regionalny (NATO) lub subregionalny (OBWE). Organizacją skupiającą największą liczbę państw jest ONZ – 187 państw, najmniejszą zaś Beneluks – 3 państwa.

Organizacje wyposażane są w podmiotowość odrębną od podmiotowości państw ją tworzących. Ma ona charakter pochodny. Państwa zawierając umowę konstytuującą organizację wyposażają ją w stosowny zakres kompetencji do działania na arenie międzynarodowej. Zakres ten jest różny, zależy od woli państw ale również od celów, dla których utworzona została organizacja. Dlatego podmiotowość tego typu można

nazwać funkcjonalną, a więc o zakresie zależnym od funkcji wypełnianych przez organizację. Niektóre z organizacji mają charakter doradczy, niektóre mogą mieć wpływ na kształt prawa międzynarodowego, a więc norm regulujących postępowanie państw. Wynika to z wyposażenie organizacji w kompetencje do wydawania decyzji o charakterze zaleceń lub o charakterze wiążącym.

Organizacja Narodów Zjednoczonych, obecnie najpowszechniejsza organizacja na świecie, w konsekwencji postanowień zawartych w Karcie NZ może wydawać decyzje zarówno o charakterze wiążącym jak i niewiążącym. Została wyposażona w prawo zawierania umów (*ius contrahendi*) z państwami członkowskimi lub innymi państwami oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi. Korzysta z biernego i czynnego prawa legacji, a więc może ustanawiać swoje przedstawicielstwa jak i przyjmować przedstawicielstwa państw. Według opinii Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 11 kwietnia 1949 r. jest podmiotem prawa międzynarodowego, a jako taki ma prawo do wysuwania roszczeń międzynarodowych (a więc czynne i bierne prawo do sądu) i obrony praw jakie wynikają z podmiotowości. Zwykle organizacjom międzynarodowym przysługują przywileje i immunitety podobne do dyplomatycznych. Mogą one również ponosić odpowiedzialność międzynarodową za działalność swoich funkcjonariuszy, organów a nawet państw upoważnionych do działania w imieniu organizacji. Mogą korzystać z morza otwartego poprzez statki pod banderą organizacji. Tylko nieliczne mają prawo do tworzenia sił pokojowych i wysyłania swoich obserwatorów lub sprawozdawców.

4.4. Wspólnoty powstańcze

Podstawą do wyodrębnienia kolejnego podmiotu stało się przyjęcie jako jednej z zasad prawa międzynarodowego zasady samostanowienia narodów. Powstała ona jako zasada polityczna w pierwszej połowie XX wieku, w praktyce prowadząca do powstania szeregu państw po I Wojnie Światowej. Została przyjęta jako zasada w Karcie Narodów Zjednoczonych z 1945 r., Deklaracji zasad prawa międzynarodowego regulujących przyjazne stosunki współpracę między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych z 1970 r. i w Akcie Końcowym KBWE

z 1975 r. Jej treścią jest możliwość utworzenia suwerennego państwa, przyłączenie się do istniejącego lub dokonanie innego wyboru o charakterze politycznym stanowiącego swobodny i prawdziwy wyraz woli narodu. Bywa określana jako forma zabezpieczenia uprawnień narodów walczących o utworzenie własnego państwa. Przez naród (za A. Antoszewskim i R. Herbutem, 315) można rozumieć grupę społeczną połączoną więzią etniczną i kulturowo–cywilizacyjną oraz poczuciem tożsamości grupowej i zdolnością do jej przekazywania następnym pokoleniom. Jako taki jest jednym z elementów konstytuujących państwo, obok terytorium i władzy suwerennej. Realizacji zasady samostanowienia narodów zwykle towarzyszy uznanie międzynarodowe ze strony innych państw. Bez uznania (o charakterze konstytutywnym) nie powstanie żaden podmiot o charakterze pochodnym. W praktyce międzynarodowej okresu po II Wojnie Światowej uznanie międzynarodowe towarzyszyło przekształcaniu się wspólnot powstańczych w niepodległe państwa. Dotyczyło ruchów narodowowyzwoleńczych na terytoriach kolonialnych. W szerszym znaczeniu uznanie za podmiot prawa międzynarodowego jest również możliwe w przypadku wojny domowej w odniesieniu do partyzantów, nieregularnych jednostek wojskowych lub ruchów narodowowyzwoleńczych jako reprezentantów narodów. Wobec wspólnot powstańczych, a w szczególności narodu walczącego, stosowane jest często określenie „państwo *in statu nascendi*”. A więc w założeniu są to podmioty, które w przyszłości powinny przekształcić się w państwa. Społeczność międzynarodowa w ten właśnie sposób traktuje naród palestyński, a Organizacji Wyzwolenia Palestyny przypisywana jest rola jego reprezentanta. OWP, jako podmiot prawa międzynarodowego, jest członkiem arabskich organizacji międzynarodowych, obserwatorem w Organizacji Narodów Zjednoczonych, utrzymuje stosunki oficjalne z wieloma państwami, a jej przewodniczący traktowany jest jak głowa państwa. Potwierdzeniem tego, że wspólnoty powstańcze można traktować jak „państwa *in statu nascendi*” jest fakt zawarcia przez OWP i Izrael porozumień waszyngtońskich w 1993 roku, na mocy których powstała autonomia palestyńska.

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; Sawicki S., Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998; Sutor J., Prawo dyplomatyczne i konsularne, Wydawnictwa Prawnicze PWN, wydanie VI, Warszawa 2000.

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, 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 każdej z nich. Na ten temat wypowiedział 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.

Pośród innych wielostronnych umów międzynarodowych odnoszących się do omawianych zagadnień należy wymienić konwencje: 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 dyplomatów 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. w maju 2000 r. Polska była stroną 38 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 konsulów 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 pomiędzy 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, rzeczny i powietrzny 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, 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, 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 regionie. Na przykład Polska utrzymuje stosunki dyplomatyczne ze 176 państwami (według stanu na maj 2000 r.), ale tylko w 90 spośród nich utrzymuje stałe misje dyplomatyczne. Polski ambasador w Nigerii jest równocześnie ambasadorem w Beninie, Togo, Kamerunie, Ghanie i Nigrze, polski ambasador w Wene-

zueli jest też ambasadorem w Republice Dominikańskiej, Gujanie, Jamajce, Surinamie, Grenadzie, Barbadosie oraz w państwie o nazwie Saint Vincent i Grenadyny i podobne sytuacje są dość 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 *chargés 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 polskich 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, 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 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 nie-

których polskich placówek po wprowadzeniu stanu wojennego 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 w Niemczech w 5 miastach zawodowe urzędy konsularne, a w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Francji, Brazylii – w 4. 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 szeroko wykorzystywana w polskiej praktyce w okresie międzywojennym, a współcześnie – dopiero po przyjęciu w 1984 r. ustawy o funkcjach konsulów. Obecnie status konsulów honorowych określony jest w Polsce szczegółowo zarządzeniem ministra spraw zagranicznych z 1993 r. Coraz chętniej korzysta się z możliwości powoływania konsulów honorowych.

Przykładowo w 1995 r. było 55 polskich konsulatów kierowanych przez takich konsulów, w 1996 r. – 70, a w 2000 r. – już 117. W Stanach Zjednoczonych i Francji oprócz polskich czterech zawodowych urzędów konsularnych są też cztery konsulatory honorowe. Na honorowego konsula może być powołany, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z 1984 r., obywatel polski zamieszkały w państwie przyjmującym albo obywatel państwa przyjmującego posiadający wysoki autorytet, cieszący się zaufaniem oraz dający rękojmię należytego wykonywania swych obowiązków (szerzej: Joniec, 76–79; Sawicki, 1989, 191–207).

Urzędy konsularne, zarówno zawodowe jak i honorowe, dzielą się na cztery klasy: konsulatory generalne, konsulatory, wicekonsulatory 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 rzec immunitetu jurysdykcyjnego przysługującego dyplomacie lub członkom jego rodziny. Równocześnie konferencja wiedeńska przyjmująca konwencję o stosunkach dyplomatycznych zaleciła państwom, 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 przedstawiciela 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 podpęły 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, 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 swej 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 wyjątki przewidziane w art. 43 konwencji z 1963 r. Ponadto członkowie urzędu konsularnego mogą być – inaczej niż przedstawiciele dyplomacyjni – wzywani w charakterze świadków w toku postępowania sądowego lub administra-

cyjnego. 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 ich pobyt. Urzędnicy konsularni i pracownicy konsularni 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, 1998, 316). 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 Europejskiej konwencji o obywatelstwie z 1997 roku. 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. (Galic-ki, 5–12).

Obywatelstwo, zgodnie ze sformułowaniami przyjętymi przez MTS w sprawie *Nottebohm* oraz definicją przyjętą 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 jednolita. Niektóre z państw (np. 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 obywatelstwa. Służyły temu celowi m.in.

konwencja w sprawie niektórych zagadnień dotyczących konfliktu ustaw w zakresie obywatelstwa z 1930 roku czy konwencja o ograniczeniu przypadków wielość 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 europejskiej konwencji o obywatelstwie z 1997 roku. Konwencja ta uznaje z pewnych wypadków możliwość zachowania wielokrotnego obywatelstwa *ex lege* (np. w odniesieniu do zawieranych z cudzoziemcem małżeństw czy dzieci nabywających takie obywatelstwa w chwili urodzenia), pozostawia jednakże państwu swobodę decydowania w prawie wewnętrznym o zachowaniu ich obywatelstwa gdy osoba nabywa obce obywatelstwo oraz o nadaniu obywatelstwa osobom posiadającym obce obywatelstwo. Konwencja 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 odwrotną 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 założe-

niu swoim wyeliminować ma niedogodności wynikające z wyobcowania, nie zakłada jednak zlikwidowania obywatelstwa państwowego - oba statusy obywatelstwa będą koegzystować.

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 prawny 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 r. określa uchodźcę jako osobę, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem 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, dostępu do sądów, prawa do stowarzyszania się, możliwości podejmowania pracy zarobkowej, zapewnienia określonych warunków bytowych czy wydania dokumentów 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 – swobodnego 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 terytorium na wniosek innej umawiającej się strony bez zbędnych formalności każdą osobę, która na terytorium państwa strony wnioskującej nie spełnia lub przestała spełniać obowiązujące warunki dla wjazdu lub pobytu, jeżeli po-

siada 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 przyznaje 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 jakiegokolwiek 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 prawa międzynarodowego znajdująca podstawę w normach prawa zwyczajowego (jedynie 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 się 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 udzielania 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 dopuścili 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, 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, niewydalenie, 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 powiedzieć, że azyl dyplomatyczny jest udziela-

ny, 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 uzyskały 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 obywatelstwa 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 opieką i pomocą dla tej kategorii osób.

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 wydalenia 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 wydającego 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 wydalania 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 się przywiązuje 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 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).

OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA

Literatura

Banaszak B., Prawa jednostki i systemy ich ochrony, Wrocław 1995; Białocerkiewicz J., Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych, Toruń 1999; Daranowski P., Międzynarodowa ochrona praw obywatelskich i politycznych *in statu nascendi*. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Łódź 1993; Jaskiernia J., Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – nowa instytucja ochrony praw, „Państwo i Prawo” 1999, nr 11; Jasudowicz T., Administracja wobec praw człowieka, Toruń 1996; Łopatka A., Międzynarodowe prawo praw człowieka. Zarys, Warszawa 1998; Michalska A., Prawa człowieka w systemie praw 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; Nowicki M., Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa, Warszawa 1998; O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Prof. A. Michalskiej, pod red. T. Jasudowicza i C. Mika, Toruń 1996; Orzecznictwo Strasburskie, T I–III, Toruń 1998 (T. I i II), Toruń 2000 (t. III); Piechowiak M., Filozofia praw człowieka, Lublin 1999; 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 dziedziny praw człowieka. 6. Środki kontroli międzynarodowej wykonywania zobowiązań państwowych. 7. Międzynarodowa ochrona praw człowieka a prawo polskie.



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 (dotąd prawo międzynarodowe interesowało się głównie statusem cudzoziemców). 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, 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, 27). Jest to definicja doktrynalna (obszerne rozważania w odniesieniu do pojęcia, struktury normatywnej i filozoficznego ugruntowania praw człowieka – zob. M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka*, cz. 1, rozdz. III i IV; cz. 2).

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 r. w art. 1 powiada: wszyscy ludzie rodzą się

wolni i równi w godności i prawach). Godność jest osobowa (nie mylić z czcią, honorem), a zatem przysługuje każdemu człowiekowi – jest człowiekiem. Nie zmienia tego fakt, że ludzie mogą żyć w sposób różny i że mogą między innymi występować różnice kulturowe, środowiskowe, historyczne i inne (deklaracja UNESCO o rasie i przesądach rasowych z 1978 r., 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 r.). 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 (np. w drodze umowy).

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 gwarantowane w prawie pozytywnym, 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 społeczeństwa (Deklaracja o prawach człowieka Rady Europy z 1978 r., 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 uprawnień 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, oporem wobec prawa stanowionego przez siebie, a w ostateczności nawet z 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 naruszenia 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: Rada Europy, OBWE, OPA, OJA (*in statu nascendi* znajdują się systemy Unii Europejskiej, WNP i Ligi Państw Arabskich; por. Banaszak, 79–157; Łopatka, 127 i n., 172 i n.). Przyjrzyjmy się pokrótce dwu najważniejszym systemom (ONZ i Rady Europy).

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 r. (z dwoma protokołami: dot. zawiadomień indywidualnych z 1966 r. oraz dot. zniesienia kary śmierci z 1989 r.), Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych z 16 XII 1966 r. (trwają prace nad protokołem dodatkowym do tego Paktu), Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 7 III 1966 r., Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 18 XII 1979 r., Konwencja przeciwko torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu z 10 XI 1989 r. Polska jest stroną wszystkich tych umów (poza protokołem nr 2 do Paktu).

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 r. (wraz z jedenastoma protokołami dodatkowymi), Europejska karta socjalna z 18 X 1961 r. (z trzema protokołami dodatkowymi; tekst zmieniony i ujednolicony przyjęto 3 V 1996 r.), Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu i poniżającemu traktowaniu lub karaniu z 26 XI 1987 r. (z dwoma protokołami dodatkowymi), Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z 1 II 1995 r., Europejska konwencja w sprawie wykonywania praw dziecka z 25 I 1996 r. oraz Konwencja o ochronie praw człowieka i godności

istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny z 19 XI 1996 r. Polska ratyfikowała Konwencję z 1950 wraz z protokołami, Kartę socjalną w wersji z 1961 wraz z drugim protokołem dotyczącym częściowej reformy procedury kontrolnej, Konwencję o zapobieganiu torturom z obydwojoma protokołami dodatkowymi oraz Konwencja ramowa o ochronie mniejszości.

Traktaty w dziedzinie praw człowieka, jak można się zorientować, dotyczą albo grup praw (Pakty, Konwencja RE z 1950 r., Karta socjalna z 1961 r.), albo konkretnych praw (np. Konwencja ONZ przeciw torturom z 1984 r.), albo konkretnych podmiotów (np. Konwencja ONZ o prawach dziecka z 1989 r., czy Konwencja RE o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r.), albo odwołują się do kryterium podmiotowo–przedmiotowego (np. Konwencja ONZ w sprawie zwalczania dyskryminacji kobiet z 1979 r.).

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 r., art. 30 Europejskiej karty socjalnej z 1961 r., art. F w wersji zm.). Należy sobie jednak zdawać sprawę, że istnieją także traktaty, które w znacznym stopniu dotyczą praw człowieka i które przewidziane są na okres międzynarodowego lub niem międzynarodowego konfliktu zbrojnego (cztery konwencje genewskie z 12 VIII 1949 r. wraz z protokołami dodatkowymi z 1977 r.). Ze względu na w dużym stopniu prawnoczułowieczy przedmiot regulacji tych traktatów obejmowane są one mianem prawa humanitarne.

Klasycznym źródłem prawa międzynarodowego jest również zwyczaj. W sferze ochrony praw człowieka stanowi on jednak źródło uzupełniające traktat (i to w skromnym zakresie), 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 wolno-

ści, 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 wyspecjalizowanych sądów praw człowieka). W trakcie rozwiązywania spornych spraw sądy bowiem (głównie Europejski Trybunał Praw Człowieka) odwołują się do zasad prawa krajowego, które porównują ze 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 międzynarodowych praw człowieka (np. zasada, iż kara chłosty jest karą poniżającą w sensie art. 3 Konwencji RE z 1950 r., albo że *mater semper certa est*, co umożliwia taką interpretację prawa do poszanowania życia rodzinnego z art. 8 Konwencji z 1950 r., 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 w zasadzie źródła prawa, lecz mogą przyczyniać się do tworzenia, zmiany lub uściślenia prawa międzynarodowego (traktatowego i zwyczajowego), a w przypadku ochrony praw człowieka mogą nadto stanowić inspirację lub wzorzec dla tworzenia prawa krajowego. Tego rodzaju dokumentem była i nadal jest przede wszystkim Powszechna deklaracja praw człowieka ONZ z 10 XII 1948 r., która powszechnie uznawana jest za manifest ideologii międzynarodowej praw człowieka. Deklarację tę wielokrotnie wykorzystywano dla tworzenia konstytucyjnych katalogów praw człowieka. Rolę inspiracji lub wzorca spełniają też liczne standardy niewiążące przyjmowane zwłaszcza w Radzie Europy (Mik, Koncepcja, 94–96).

Warto tu także zaznaczyć, że uchwały nabrały szczególnego znaczenia dla ochrony praw człowieka w Europie, gdzie przez ponad czte-

ry dziesiątki lat istniał głęboki konflikt ideologiczny i polityczny. W 1975 r. udało się jednak stworzyć KBWE (od 1994 r. 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 r.) 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 r. i moskiewski z 1991 r.). 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 udało się zinstytucjonalizować także pewne formy kontroli przestrzegania zobowiązań przyjętych w ramach Organizacji. Funkcjonują tu m.in.: tzw. mechanizm ludzkiego wymiaru, misje sprawozdawców, Wysoki Komisarz OBWE do spraw mniejszości narodowych (Mik, Koncepcja, 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 organów krajowych 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 tak się 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 r., część I i art. 20 Karty socjalnej z 1961 r.; art. A w wersji zm. z 1996 r.) i domagają się zapewnienia prawa do sądu (art. 14 Paktu praw obywatelskich, art. 6 i 3 Konwencji z 1950 r.), a z drugiej strony 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. 35 § 1 Konwencji z 1950 r., 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 r.; art. D w wersji 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 swobody ocennej, 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 r., art. 32 Karty socjalnej z 1961 r.; art. H w wersji 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 dys-

kryminacji, tzn. w sytuacjach analogicznych lub porównywalnych muszą być traktowani 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 r., *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 r.), 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 r. 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. prawo 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 wersji zm., art. 8–11 Konwencji z 1950 r.), a nawet zawieszone w szczególnych okolicznościach na określony czas (art. 4 Paktu praw obywatelskich, art. 15 Konwencji z 1950 r., art. 30 Karty socjalnej, art. F w wersji 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 często jednak nie jest ujęty w jednej umowie międzynarodowej (zob. Pakty Praw Człowieka, Europejską konwencję praw człowieka i osobną Europejską Kartę Socjalną), a nawet jeśli się tak dzieje, umowy takie zwykle rozróżniają status pewnych grup praw różnicując jakość normatywną przepisów gwarancyjnych bądź możliwości dochodzenia roszczeń (zob. np. Afrykańską kartę praw człowieka i ludów z 1981 r. oraz Amerykańską konwencję praw człowieka i dołączony do niej protokół z 1988 r.). W ten sposób dochodzi do podziału praw człowieka na dwie grupy: prawa obywatelskie i polityczne oraz prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne. Sytuacja ta prowadzi niektórych znawców przedmiotu do konkluzji, że w istocie istnieją dwie kategorie praw, z którymi powiązane są odmienne zobowiązania państw. Co więcej, niekiedy dowodzi, 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 znacznie większych 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 splotem (w sensie prawnym) uprawnień „od” i „do”, wszystkie wymagają 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 mogą istnieć prywatna 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, Zbiory, 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 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 rodziny, 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, 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), prawa rodziny (zob. pracę: *Prawa rodziny – prawa w rodzinie w świetle standardów międzynarodowych*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1999 r.).

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 określonego 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 r.). 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 naruszanie 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 r. (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 ograniczają 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 powoływać się na swoje prawo wewnętrzne dla uzasadnienia niewykonywania 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 egzoneracyjne (np. siła wyższa, legalne zawieszenie gwarancji ochronnych wskutek wprowadzenia stanu wyjątkowego, kontratypy – Mik, Koncepcja, 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 (w grę wchodzi zarówno szkoda majątkowa, jak również niemajątkowa) 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 r.), 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 pozbawienie wolności) i odnosi się do osób, które planowały podżęgały, nakazywały, wykonywały lub w inny sposób pomagały lub współuczestniczyły w planowaniu przygotowaniu lub wykonywaniu naruszeń prawa humanitarnego bądź innych konwencji chroniących jednostki ludzkie (np. dopuszczenie się ludobójstwa, co stanowi uchybienie Konwencji ONZ o zakazie ludobójstwa z 1948 r.). 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 r. (rez. 808/1993/ z 22 II 1993 r.), 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 r. (rez. 955/1994/ z 8 XI 1994 r.). 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 również zauważyć, że 17 VII 1998 r. na konferencji dyplomatycznej w Rzymie uchwalono Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego. Jego jurysdykcja obejmuje ludobójstwo, a także zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne. Podkreślić należy, że wykacza ona poza piętnowanie naruszeń praw człowieka. Czyny objęte właściwością są ścigane i karane przez Trybunał tylko z inicjatywy państw-stron Statutu, Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz prokuratora działającego przy Trybunale i tylko wówczas, gdy samo państwo dysponujące jurysdykcją wobec naruszcyciela nie chce lub nie jest w stanie prowadzić postępowania karnego.

6. Środki kontroli międzynarodowej wykonywania zobowiązań państwowych

Efektywność międzynarodowej ochrony praw człowieka zależy nie tylko od ustalenia istnienia zobowiązań prawnych, w tym odpowiedzialność 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 posiedzeniu organu międzynarodowego i muszą udzielać wyjaśnień oraz odpowiadać na pytania co do prawa i praktyki krajowej. Po tym dochodzi do sformułowania uchwały oceniającej stan spełnienia zobowiązań, która może być przekazywana do innych organów organizacji międzynarodowych. Sprawozdania stanowią ośrodek powszechny, dotyczący zarówno praw obywatelskich i politycznych oraz gospodarczych, socjalnych i kulturalnych, jak praw sektorowych np. praw osób należących do mniejszości narodowych, dzieci, kobiet itp. (w Pakcie praw obywatelskich ONZ – por. Michalska, Komitet, 25–44; Daranowski, 35–81).

Inną ważną formą kontroli jest rozpatrywanie skarg na naruszenie zobowiązań międzynarodowych: międzypaństwowych lub jednostki–państwo. Ich dopuszczalność jest ograniczona faktycznie do praw obywatelskich i politycznych. Skargi międzypaństwowe są środkiem bardziej klasycznym. Mogą one być uzależnione od uznania 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 r.). W praktyce ochrony praw człowieka nie znajdują one jednak większego zastosowania.

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 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 r. 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).

Pisząc o środkach kontroli nie sposób odnotować tendencji do instytucjonalizacji monitoringu poszanowania praw człowieka. Wiąże się on z ustanawianiem w ramach organizacji międzynarodowych jednoosobowych organów zajmujących się ochroną praw człowieka w postaci komisarzy praw człowieka (zakres ich zadań jest wszakże szerszy niż kontrola polityczna przestrzegania praw człowieka, bo obejmuje także promocję praw człowieka, doradztwo i pomoc techniczną, krzewienie wiedzy, współdziałanie z innymi podmiotami zajmującymi się ochroną praw jednostek). Początkowo i przez dłuższy okres czasu taki organ istniał jedynie w wąskim zakresie ochrony uchodźców (Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców, który działa na podstawie Konwencji z 1951 r.). Popularyzacja instytucji komisarza praw człowieka nastąpiła w latach 90. Tak też w 1992 r. stworzono stanowisko Wysokiego Komisarza KBWE (OBWE) ds. Mniejszości Narodowych. Wkrótce, bo pod koniec 1993 r., Zgromadzenie Ogólne ONZ postanowiło stworzyć urząd Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka (Łopatka, 249–252). Wreszcie w 1999 r. Komitet Ministrów Rady Europy podjął decyzję o ustanowieniu Komisarza RE ds. Praw Człowieka (Jaskiernia, 12–17).

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 2 IV 1997 r. i zaaprobowaną w referendum z 25 maja 1997 r. 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 ma pierwszeństwo w kolizji z ustawami. Może być ona bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie zależy od wydania ustawy (art. 91; status taki dotyczy też umów zawartych przed wejściem w życie Konstytucji – zob. art. 241 ust. 1, a zatem również licznych traktatów z dziedziny praw człowieka, którymi Polska związała się przed 1997 r.). To ostatnie rozwiązanie, całkowicie błędne, jest wyrazem słabości konceptualnej Konstytucji, stanowiąc krok wstecz w stosunku do orzeczenia TK z 7 I 1992 r., 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 samowykonalny” (domniemanie wzruszalne samowykonalności norm międzynarodowych).

Konstytucja czyni z poszanowania praw i wolności zasadę konstytucyjną (art. 5) i deklaruje dość bogaty katalog zasad i konkretnych uprawnień człowieka i obywatela (rozdział II; można mieć jednak liczne zastrzeżenia co do poszczególnych sformułowań normatywnych). Z punktu widzenia międzynarodowej ochrony praw człowieka jego słabością jest jednak tylko fragmentaryczne wyrażne powiązanie ochrony konstytucyjnej z wiążącymi Polskę źródłami prawa międzynarodowego (zob. np. art. 56 ust. 2, art. 59 ust. 4). Odbiega to od nowszych tendencji konstytucyjnych (zob. konstytucje Hiszpanii z 1978 r., czy Portugalii z 1976 r.).

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; Wiewiórkowska 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.

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 wchodzące 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 działalność 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 zaciągniętymi 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 szczególne 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 poddanego 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.

2. Zmiany terytorialne

Terytorium państwa może być zmienione na skutek powiększenia go o obszar nie podlegający suwerenności żadnego państwa lub też 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 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 plebiscytu nastąpiło m.in. przyłączenie Kłagenfurtu 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 zamieszkalej. 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 przyznającej 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. Europejska konwencja o obywatelstwie z 1997 roku 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 jedności 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 szcze-

główne 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 znajdującymi 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 jed-

nolite. 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. Wyrozumski 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 (Australia, 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 (Wyrozumski, 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* (Wyrozumski, 58–60).

PRAWO LOTNICZE I KOSMICZNE

Literatura

Berezowski C., Międzynarodowe prawo lotnicze, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964; Durys P., Jasiński F. (oprac.), Wybór aktów prawnych do nauki międzynarodowego prawa lotniczego i kosmicznego, Liber, Warszawa 1999; Galicki T., 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 kosmicznego

Prawo lotnicze to zespół norm prawnych regulujących stosunki międzynarodowe w przestrzeni powietrznej (Berezowski, 14–16). Prawo kosmiczne – odpowiednio – odnosi się do stosunków związanych z badaniem i wykorzystywaniem przestrzeni kosmicznej (Górbieł, 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 do 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. Zdecydowana większość spośród tych umów została ratyfikowana przez Polskę. W prawie lotniczym największe znaczenie posiada współcześnie 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 tranzycie mię-

dzynarodowych 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 zaostrzenia 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 i 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 wylądowania 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 terytorium państwa trzeciego oraz prawo wyładowania 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, 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 zawłaszczenia 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 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 przez niewielką grupę 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, zaś 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, 79–82; Górbiel, 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 powietrzny definiuje się 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 uznawanej definicji obiektu kosmicznego. A. Górbiel (s. 92) proponuje, by brzmiała ona następująco: urządzenie techniczne mające służyć eksploatacji 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 (obiektu) 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 (obiektu). 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 Gilas J.; 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, 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 maju 2000 r. jej stronami były 133 państwa, w tym Polska.

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 zderzeniach 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.

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.

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 odgraniczającej morskie terytorium państwa od innych obszarów (Góralczyk, 85–102, 110–113).

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.

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 zawłaszczenia, 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 państwowym nadbrzeżnym 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 wyłącznie 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 nadbrzeżne 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 tak zwane 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 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 wydobycie.

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 nadbrzeżnego 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 na 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 fizyczne 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.

Szczególny 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 państwa 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.

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 całości 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 cypryjską 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 następuje 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 tą regułą 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, wyłącznej 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 naruszcziela 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

Klepacki 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.

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, 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 członków 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 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. W 2000 roku organizacja skupiała 189 państw członkowskich.

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 przysługujących mu uprawnień, jeśli Rada Bezpieczeństwa zastosowała w stosunku do niego środki przymusu lub środki zapobiegawcze. Decyzje 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, jeśli 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 równouprawnienia 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 któregośkolwiek 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 powstrzymywanie się od udzielania pomocy jakiemukolwiek państwu, przeciwko któremu Organizacja zastosowała środki zapobiegawcze lub 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. Zróznicowano natomiast procedury głosowania w zależności od kategorii spraw. I tak:

- 1) 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;
- 2) w innych sprawach uchwały są przyjmowane zwykłą większością głosów członków obecnych i głosujących;
- 3) przy wyborze sędziów MTS uchwały zapadają bezwzględną większością głosów;
- 4) 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) są stałymi członkami, pozostałych dziewięć – wybieranych 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 pełnienia reprezentacji 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 załatwiania sporów lokalnych na podstawie układów regionalnych oraz opracowanie przy pomocy Wojskowego Komitetu Sztabowego (jedyne go organu pomocniczego 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 nie-stałych 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:

- 1) w sprawach proceduralnych decyzje zapadają większością głosów dziewięciu jakichkolwiek członków;
- 2) we wszystkich innych sprawach – większością głosów dziewięciu członków, włączając w to głosy wszystkich stałych człon-

ków. Zatem z merytorycznych sprawach stałym członkom przysługuje tzw. prawo weta, które wyraża się w tym, iż głosowanie przez któregośkolwiek 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.

- 3) do wyboru sędziów MTS – bezwzględną większością jakichkolwiek członków.

Drugim organem 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 trzecia 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.

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 przecież 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 rozwiązywały 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 kodyfikacje norm prawa międzynarodowego, „Białostockie Studia Prawnicze” 1994, nr 2; Szafarz R., Rozwój prawa międzynarodowego Europy. Z problematyki „europejskiej przestrzeni prawnej”, Warszawa 1994; Szafarz R., Traktaty Rady Europy wiążące Rzeczpospolitą Polską, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 1 (5).

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, konferencje o charakterze pozarządowym, której celem było wywarcie presji politycznej na ówczesnie rządzących, zdecydowali się powołać do życia organizację jedności europejskiej. Cel ten został przynajmniej częściowo osiągnięty. 5 V 1949 r. w Londynie, po dość krótkiej konferencji dyplomatycznej, 10 państw Zachodniej Europy (Francja, Zj. Królestwo, Włochy, Irlandia, Dania, Belgia, Holandia, Luksemburg, Szwecja, Norwegia) zdecydowało się 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 (ze statusu takiego korzystają 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 pomoc-

niczych, do których należą: Komitet Delegatów Ministrów (utworzony w 1952 r., 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 deliberyującym. Składa się ono z przedstawicieli parlamentów narodowych w liczbie ustalonej w Statucie (od 2 dla Lichtensteinu, San Marino i Andory po 18 dla Francji, 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 572 deputowanych do Zgromadzenia Parlamentarnego (286 deputowanych i tyluż ich zastępców). 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 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 (obecnie Austriak Walter Schwimmer). 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 r. w Wiedniu. Kolejne odbyło się 10 i 11 X 1997 r. w Strasbourgu. Na spotkaniach tych ustala się polityczne priorytety działalności Rady Europy.

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.

Rad Europy zdołała przygotować i przyjąć ponad 170 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 r. (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 r. 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 r. Warto tu wspomnieć także o stale reformującej się Europejskiej karcie socjalnej z 18 X 1961 r. (z trzema protokołami dodatkowymi), której wersja zmieniona i ujednolicona została uchwalona w 1996 r. 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 r. oraz Kon-

wencja o ochronie praw człowieka i godności jednostki ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny z 1997 r.

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 w współpracy transgranicznej wspólnot lub władz lokalnych z 1980 r., Europejską kartę samorządu lokalnego z 1985 r., Konwencję europejską o telewizji transgranicznej z 1989 r., Kartę europejską języków regionalnych lub mniejszościowych z 1992 r., Konwencję o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 1992 r.

Inną klasyczną dziedziną zainteresowań 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 r., Europejską konwencję ekstradycyjną z 1957 r., Europejski kodeks zabezpieczenia społecznego z 1990 r., Konwencję europejską o karaniu przestępstw drogowych z 1964 r., Konwencję europejską w sprawie adopcji dzieci z 1967 r., Konwencję europejską dotyczącą ustawy jednolitej dziedzinie arbitrażu z 1966 r., Konwencją europejską o miejscu płatności zobowiązań pieniężnych z 1972 r., Konwencję europejską o statusie dzieci pozamałżeńskich z 1975 r., Konwencje europejską o pomocy sądowej w sprawach karnych z 1959 r., Konwencje europejską o międzynarodowej mocy orzeczeń karnych z 1970 r., Konwencję europejską o zwalczaniu terroryzmu z 1977 r., Konwencję europejską o statusie pracownika – migranta z 1977 r., Konwencję europejską o niektórych międzynarodowych aspektach bankructwa z 1990 r.

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

Wiele konwencji i umów Rady dotyczy również kwestii kulturalnych (wyróżnia się zwłaszcza Europejską konwencję kulturalną z

1954 r.), mediów i komunikacji, spraw społecznych i gospodarczych, zagadnień lokalnych, 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 r., o wolności wypowiedzi i informacji z 1982 r., czy o równości kobiet i mężczyzn z 1988 r. Znamy także rekomendacje Komitetu Ministrów o ochronie danych osobowych w różnych sektorach: w stosunkach z bankami danych elektronicznych w sektorze prywatnym z 1973 r. i publicznym z 1974 r., używanych w celach bezpiecznego marketingu z 1985 r., ubezpieczeń społecznych z 1986 r., zatrudnienia z 1989 r., w celach płatniczych i operacji z tym związanych z 1990 r., wreszcie korzystania z danych przez policję z 1987 r. 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 skutecznymi niż konwencje czy umowy (np. Europejskie reguły więzienne z 1987 r.).

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 liczebnych 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 r. W następstwie tego Komitet Ministrów przyjął Deklarację o poszanowaniu zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie

Rady Europy (10 XI 1994 r.) i odpowiednią uchwałę wykonawczą (20 IV 1995 r.). 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 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 sprawy 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 zadecydować o nałożeniu na Sekretarza Generalnego obowiązku wystąpienia z misją kontaktową, informacyjną lub doradczą, sformułować opinię lub rekomendacje, 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 przedstawienia 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 r. 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 ponad 50 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 r.).

UNIA EUROPEJSKA

Literatura

Ahlt M., Prawo europejskie, wyd. II, Warszawa 1998; Druesne G., Prawo materialne i polityki Wspólnot i Unii Europejskiej, Warszawa 1996; Doliwa-Klepacki Z. M., Integracja europejska, Białystok 1999; Emmert F., Morawiecki M., Prawo europejskie, Wrocław-Warszawa 1999; 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., Unia Europejska wobec sytuacji nadzwyczajnych [w:] Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1997; Mik C., Wkład Unii Europejskiej w rozwój prawa międzynarodowego publicznego (zarys problematyki) [w:] Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe. Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Janusza Gilasa, pod red. C. Mika, Toruń 1997; 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; Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych, pod red. C. Mika, Toruń 1998; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, pod red. C. Mika, Toruń 1999; Tyranowski J., Prawo europejskie. Zagadnienia instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu Amsterdamskiego, Poznań 1999; Wasilkowski A., Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4-5; Wojciechowski J. A., 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 zagraniczna 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 integracji europejskiej sięgają tzw. Deklaracji Schumana z 9 V 1950 r. (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 r.), która skupiła 6 państw: Francję, RFN, Włochy oraz kraje Beneluksu. Niepowodzeniem natomiast zakończyła się próba stworzenia wkrótce po EWWiS dwóch wspólnot równoległych: Europejskiej Wspólnoty Politycznej i Europejskiej Wspólnoty Obronnej (1954 r.), co sprawiło, że integracja europejska przez długi czas 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 Euroatom powstały dzięki tzw. traktatom rzymskim z 25 III 1957 r.). Trzy Wspólnoty zostały też częściowo powiązane instytucjonalnie w 1957 r. (organami wspólnymi stały się Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne 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 rolno, 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 r. 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 r.) oraz kontrolny, składający się najpierw z delegatów poszczególnych parlamentów narodowych, a od 1979 r. 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, zwłaszcza 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. przynoszą dalsze pogłębienie integracji. Dojrzeła zwłaszcza myśl o potrzebie pełnej integracji w postaci Unii Europejskiej i jej tożsamości wobec świata zewnętrznego. Od 1969 r. zaczęli spotykać się regularnie szefowie państw lub rządów WE oraz przewodniczący Komisji, co w 1974 r. 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 r., raport kopenhaski z 1973 r. i raport londyński z 1981 r.). EWP opierała się na dyplomatycznej koordynacji polityk zagranicznych na szczęblu ministrów spraw zagranicznych, dyrektorów politycznych MSZ (stworzyli oni tzw. Komi-

tet Polityczny), grup roboczych, korespondentów europejskich (utrzymywanie więzi między MSZ państw członkowskich) i ambasadów w państwach trzecich.

W 1973 r. na szczycie państw członkowskich przyjęto Deklarację o tożsamości europejskiej, która wyartykułowała wspólne wartości dla państw zorganizowanych w 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 Wspólnoty nowych państw: Zjednoczonego Królestwa, Irlandii, Danii (w 1973 r.) oraz Grecji (przyjętej ostatecznie w 1981 r.).

Lata 80. przyniosły przede wszystkim konsolidację integracji europejskiej. Przyczynił się do niej zwłaszcza Jednolity Akt Europejski z 1986 r. 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 r.). Dał on traktatową podstawę dla funkcjonowania Rady Europejskiej i zmodyfikował mechanizmy działania instytucji wspólnotowych. Ponadto, JAE włączył do procesu integracji wyraźnie dziedziny uprzednio rozwijane w drodze prawotwórczej działalności Rady (ogólnie kwestię unii gospodarczej i monetarnej, a ponadto ochronę środowiska, badania naukowe i rozwój technologiczny, spójność społeczno-gospodarczą). Pogłębił współpracę w sferze socjalnej. JAE zreformował również Europejską Wspólnotę 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 sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (swoboda przepływu osób z państw III, walka z narkotykami). W 1986 r. doszło też do włączenia do Wspólnot Hiszpanii i Portugalii.

7 II 1992 r., 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 została do życia w tym traktacie (wszedł w życie 1 XI 1993) została pomyślana jako ewoluująca struktura integracyjna pozbawiona, według dominującego stanowiska doktryny, osobowości prawnej (zarówno w sferze międzynarodowej, jak i 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. Polecono przy tym Radzie i Komisji czuwać nad spójnością działań wszystkich filarów Unii (począwszy od ustaleń z 8 – 9 XI 1993 r. 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 (powstanie 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 r., 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, została zaprezentowana oddzielnie (zreformowano ją zresztą później w Traktacie z Amsterdamu). Według Traktatu z Maastricht III filar Unii objął 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 stały się: 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 r. o legalności podsłuchów), wspólne stanowiska (np. o pomocy przedgranicznej z 1996 r.), wspólne działania (np. o stworzeniu Europejskiego Wydziału Narkotykowego z 1995 r., czy o jednolitym formacie zezwoleń pobytowych z 1996 r.) oraz konwencje międzynarodowe (po 1993 r. zawarto m.in. dwie konwencje dotyczące ekstradycji, 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 mię-

dzyrządowej, tzw. Maastricht II, co stało się 29 III 1996 r. w Turynie. Konferencja zakończyła obrady 17 VI 1997 r. Efektem jej prac stała się kolejna modyfikacja traktatów założycielskich Unii i Wspólnot – Traktat amsterdamski z 2 X 1997 r. (wszedł w życie 1 V 1999 r.). Na jego podstawie dokonano następujących zmian w Traktacie o Unii Europejskiej: znowelizowano cele Unii, ustalono zespół wartości wspólnych stanowiących fundament integracji: wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, rządy prawa, i zapewniono ich ochronę m. in. przez możliwość zawieszenia naruszcyciela tych zasad w wykonywaniu praw członka Unii Europejskiej oraz przez odmowę przyjęcia kandydata do Unii, który nie przestrzega zasad fundamentalnych; wprowadzono po raz pierwszy w historii mechanizm ściślejszej współpracy, który pozwala większości państw członkowskich na pogłębioną integrację w wybranych dziedzinach z zastrzeżeniem zachowania wymienionych w traktatach kryteriów; częściowo znowelizowano postanowienia II filara (wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa); całkowicie zmieniono filar III, który zyskał nową nazwę: współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych (pozostałe materie objęte III filarem do Amsterdamu przeniesiono do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – tzw. uwspólnotowienie), nowe cele i nowe instrumenty działania: decyzje ramowe i decyzje (zniesiono wspólne działania) oraz możliwość zawierania umów międzynarodowych z państwami trzecimi i innymi organizacjami międzynarodowymi. Po raz pierwszy w historii integracji w odniesieniu do III filara Unii ustanowiono właściwość Trybunału Sprawiedliwości (odpowiadanie na pytania sądów krajowych, kontrola legalności decyzji ramowych i decyzji, spory kompetencyjne między państwami członkowskimi i między nimi a Komisją).

Traktat amsterdamski zmodyfikował także traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie, a zwłaszcza Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (dawną EWG). Wprowadzono zatem do niego przepis odnoszący się do ściślejszej współpracy, włączono kilka nowych dziedzin: wizy, azyl, imigrację i polityki związane ze swobodnym przepływem osób, zatrudnienia, współpracę celną. Znowelizowano istotnie politykę socjalną (wprowadzono przepisy umowy socjalnej zawartej przez 11 państw w Maastricht do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Euro-

pejską) i, w mniejszym zakresie szereg innych dziedzin. Warto dodać, że w ramy Unii Europejskiej włączono tzw. *acquis* Schengen (dorobek dwóch konwencji dotyczących kontroli ruchu osobowego). Natomiast, poza uproszczeniem procedury stanowienia prawa wspólnotowego w trybie współdecyzji i poszerzeniem jego zastosowania na nowe sfery aktywności, nie przeprowadzono poważniejszych zmian instytucjonalnych, mimo istnienia takiej potrzeby w perspektywie przyjęcia kolejnych członków do Unii Europejskiej. Te postanowiono rozstrzygnąć na nowej konferencji międzyrządowej, którą zwołano 14 II 2000 r. Ma się ona zakończyć do grudnia 2000 r.

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

W obecnym stanie integracji podmiotami prawa międzynarodowego są przede wszystkim Wspólnota, 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 oraz przekazanymi im kompetencjami (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 dyplomatycznych 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 m.in. w przypadku GATS i TRIPS, Konwencji prawa morza, Konwencji o ochronie środowiska M. Bałtyckiego, układów stowarzyszeniowych). 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 (tzw. doktryna ERTA); (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 Wspólnoty 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 są one faktycznie silniejszą stroną umowy. Obok umów o przystąpieniu, znane są umowy o stowarzyszeniu, które w zasadzie 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 r.). Praktykuje się również umowy o stowarzyszeniu eurośródziemnomorskim (m.in. z Marokiem, Tunezją, Palestyńczykami), umowy o partnerstwie i współpracy (z Rosją i innymi b. republikami ZSRR) oraz umowy o 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 Płd.-Wsch. w Bangkoku, dla Azji Południowej w New Delhi). Także przy Wspólnotach akredytowani są ambasadorzy 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 trzecimi) 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 wypadku narażone są na retorsje.

3. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE (WPZB)

Filar II Unii Europejskiej stanowi wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. W obecnym stanie prawnym jej celami są: (1) ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezależności i integralności Unii, zgodnie z zasadami Kart NZ; (2) umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich we wszelkich formach; (3) utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty NZ, Aktu końcowego z Helsinek i celami Karty paryskiej KBWE, w tym z zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych; (4) popieranie współpracy międzynarodowej; (5) rozwijanie i wzmacnianie demokracji, rządów prawa, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

Traktat z Amsterdamu uporządkował zagadnienie instrumentów politycznych i prawnych II filara. W ten sposób stały się nimi: zasady i ogólne wytyczne WPZB, wspólne strategie, wspólne działania, wspólne stanowiska oraz systematyczna współpraca między państwami członkowskimi.

Zasady i ogólne wytyczne są uchwalane przez Radę Europejską i mają walor ogólny: ustalają zasady wspólnej polityki i udzielają generalnych dyrektyw postępowania dla państw członkowskich (ich prototypem są, jak się wydaje, ustalenia ogólne uchwalone przed Amsterda-

mem w stosunku do Europy Środkowej i Wschodniej oraz WNP i Bałkanów, regionu śródziemnomorskiego oraz Bliskiego Wschodu). Wspólne strategie, także przyjmowane przez Radę Europejską, dotyczą dziedzin, w których państwa członkowskie mają ważne wspólne interesy. Ustala się w nich cele, czas trwania i środki dostarczane przez Unię i państwa członkowskie (np. wspólna strategia z 1999 r. odnosząca się do Rosji). Wspólna polityka może wiązać się również z przyjęciem tzw. wspólnego działania (do Amsterdamu przyjęto wspólne działania dotyczące m.in. Paktu stabilizacji w Europie, towarów o podwójnym, cywilno-wojskowym, przeznaczeniu, min przeciwpiechotnych, laserów oślepiających). Wspólne działanie używane jest jako instrument operacyjny. Są one uchwalane przez Radę Unii Europejskiej. Określa się w nich cele, zasięg operacji, środki, warunki wykonywania i, ewentualnie, czas trwania. Instrumentem II filara są również wspólne stanowiska (przed Amsterdamem przyjęto wspólne stanowiska np. w odniesieniu do przerwania stosunków gospodarczych i handlowych z Haiti, Sudanem, Libią, podtrzymywania procesów demokratycznych w Rosji i RPA, czy w sprawie uchodźców w przypadku Rwandy i Burundi). Określają one podejście Unii do poszczególnych kwestii o charakterze geograficznym lub tematycznym (np. wspólne stanowisko z 1999 r. dotyczące dodatkowych środków restrykcyjnych przeciwko Federacyjnej Republice Jugosławii). WPZB opiera się też na systematycznej współpracy, co może przybrać kształt wizyt dyplomatycznych, deklaracji i komunikatów politycznych, inicjowania negocjacji, wysyłania misji obserwatorów lub mediatorów. Uchwały merytoryczne w ramach WPZB są przyjmowane przez Radę zawsze jednomyślnie (istnieje jednak możliwość konstruktywnego wstrzymania się od głosu). Nowym instrumentem działania w II filarze Unii stały się też umowy międzynarodowe, które mogą być zawierane z podmiotami trzecimi.

W sferze WPZB działają następujące organy: Rada Europejska (organ decyzji politycznych), Rada Unii Europejskiej (organ podejmujący uchwały wykonawcze, w tym prawnie wiążące), Urząd Przewodniczącego (m. in. wykonuje decyzje Rady UE i negocjuje umowy z podmiotami trzecimi), Wysoki Przedstawiciel ds. WPZB (*sui generis* minister spraw zagranicznych – obecnie b. Sekretarz Generalny NATO – J. Solana Madariaga), Komitet Polityczny (organ wypracowywania

ocen sytuacji międzynarodowej i nadzorowania wykonania aktów WPZB), Jednostka Planowania Polityki i Wczesnego Ostrzegania, Komisja Europejska i Parlament Europejski (są one włączone w prace II filara).

W sprawach związanych z obronnością UE ściśle współpracuje z NATO i UZE. Ta ostatnia zwłaszcza uznana została w Maastricht i Amsterdamzie za europejski filar NATO i operacyjne ramię zbrojne UE (mimo że nie wszyscy członkowie UE, bo tylko 10, są członkami UZE). UE uzyskała wręcz prawo zlecenia UZE akcji o implikacjach wojskowych *sensu largo*. W pierwszym rządzie 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 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 Kart 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 trzecie

(całkowite lub częściowe przerwanie lub zawieszenie stosunków). Akty te będą już podlegały kontroli Trybunału Sprawiedliwości.

4. Znaczenie Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej dla rozwoju prawa międzynarodowego

Unia Europejska (Wspólnota Europejska) jest przykładem organizacji integracji międzynarodowej. Organizacje takie, chociaż zróżnicowane 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 wydaje 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 prawem międzynarodowym (co wszakże jest kwestią sporną), to można dojść do wniosku, że klasyczne prawo międzynarodowe doznaje rozwoju normatywnego dzięki organizacjom takim, jak WE. Tworzy ona rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, które muszą być zgodne z traktatami założycielskimi i generalnie zabezpieczają urzeczywistnianie 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 niektórych norm wspólnotowych ze

względem na ich sprzeczność z prawem pierwotnym, czy zasadami ogólnymi prawa), co jedynie nieśmiało przewija się w prawie międzynarodowym (widoczne zwłaszcza w prawach człowieka). Rodzi to z kolei nadzieję na przełamanie skądinąd fałszywego przekonania, że prawo międzynarodowe zawsze i wyłącznie regulowało stosunki międzypaństwowe i nie miało wpływu na stosunki wewnętrzne państw.

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 Wspólnocie 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 r. o ochronie przed skutkami eksterytorialnego stosowania ustaw i innych środków prawnych oraz działań podjętych przez państwo III (tu zwłaszcza USA na tle ustaw kubańskich oraz sankcyjnych ustaw przeciwko 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 poza 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 kla-

sycznych 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. Bardzo ciekawym przykładem 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 r., która dotyczy współpracy we wszystkich niemal dziedzinach (łącznie ze współpracą dla rozwoju integracji w Ameryce; ostatecznie związane się nią w 1999 r.). 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) w zasadzie nie zdołano doprowadzić do tego, aby obywatele innych państw korzystali z praw wyborczych, choćby do zgromadzeń lokalnych (ostatnio jednak obserwujemy zmiany w tym zakresie, np. w Radzie Europy, gdzie przyjęto Konwencję o prawach wyborczych 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 ojczyzn 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 w państwach trzecich, 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 r. 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 żadne 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 r. 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 Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z 16 XII 1991 r. Układ ten wszedł w życie 1 II 1994 r. (Dz.U. 1994 r., nr 11, poz. 38–39), z tym, że jego część handlową zdołano stosować tymczasowo już od 1 III 1992 r.

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 r. urząd Pełnomocnika Rządu dla spraw Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej w Urzędzie Rady Ministrów (był nim J. Saryusz-Wolski), który od reformy centrum administracyjnego w 1996 r. został zastąpiony kolegialnym Komitetem Integracji Europejskiej jako naczelnym organem administracji państwowej (jego pierwszym 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 r. Jednakże negocjacje zostały podjęte dopiero w 1998 r. Rozpoczęły się one od tzw. screningu, tj. przeglądu zgodności *acquis communautaire* z prawem polskim. Potem zaczęło się negocjowanie w poszczególnych obszarach. Pełnomocnikiem Rządu RP w rokowaniach z Unią jest Jan Kułakowski.

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; Fleming 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. Trudno na razie przesądzić, czy projekt Komisji stanie się podstawą przyszłej konwen-

cji 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 pozostawić 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. W 1996 r. i w 1998 r. Komisja przekazała do oceny państwom członkowskim ONZ konkretne propozycje, ale zarówno w doktrynie, jak i wśród samych członków Komisji występuje 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, sądowniczej 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 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, 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, 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 między 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 państwa została zaakceptowana w praktyce państw (Sonnenfeld, 79; Symonides, 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. 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 na sposób szkodliwy dla innych państw. KPM próbuje zarówno określić standardy postępowania państw podejmujących działalność mogącą wyrządzić szkody innym państwom, jak i ustalać 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 mimo 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 розміściło 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 danemu 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 powyżej 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 – naruszyciel zobowiązane jest przede wszystkim do zaprzestania popełniania czynów bezprawnych, a ponadto do reparaacji 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 reparaacji charakter podstawowy ma restytucja jako odtworzenie sytuacji, która istniała przez popełnie-

niem 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 naruszydiciela. Ta ostatnia możliwość występuje zwłaszcza w przypadku zbrodni międzynarodowych, kiedy to przy ustalaniu wysokości odszkodowania nie bierze się pod uwagę rzeczywistych możliwości finansowych państwa – naruszydiciela, 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 przygotowanym przez KPM następstwa odpowiedzialności za szkody 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 1966 r. 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 odszukanali 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.

Przede 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 dana 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 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 Jaltańskiej 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 swym zasięgiem terytoria 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 przygo-

towanie i prowadzenie wojny agresywnej; zbrodnie wojenne, np. zabijanie osób cywilnych, deportowanie ich na roboty przymusowe, zabijanie jeńców wojennych, 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 dziewiętnastu 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 zna-

czenia, 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 sądu międzynarodowego, którego zadaniem byłoby sądownictwo 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 Sądu Karnego (MSK). Dalsze prace były prowadzone przez specjalny Komitet Przygotowawczy do spraw utworzenia MSK, przy czym współpracowały z nim liczne organizacje pozarządowe, w tym Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa. Statut Sądu został przyjęty w Rzymie w 1998 r. Liczy on 128 artykułów regulujących szczegółowo status MSK, jego skład, organizację i sposób finansowania, jego kompetencje, stosowane przezeń zasady prawa karnego oraz procedury, w tym kwestię dopuszczalności apelacji i rewizji, sposób wykonywania orzeczonych kar, a także obowiązki państw w zakresie współpracy z Sądem oraz pomocy prawnej. Dokument ten wejdzie w życie po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych przez 60 państw. W maju 2000 r. złożonych było dopiero 9 takich dokumentów, jednak w wielu państwach wewnętrzne procedury ratyfikacyjne były dość zaawansowane. Istnieją też państwa, w tym Stany Zjednoczone, Chiny, Libia i Irak, które są zdecydowanie przeciwnie powołaniu Sądu do życia na podstawie Statutu Rzymskiego.

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. W maju 2000 r. toczyły się przed nim procesy 40 osób na ogólną liczbę 94 oskarżonych. 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 osób. Pierwszy proces przed Trybunałem w Aruszy rozpoczął się w listopadzie 1996 r. W ciągu trzech następnych lat skazano sześć osób, w tym cztery na karę dożywocia.

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 dla 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.

dowego; 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 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 państwa.

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 martwym punkcie, bądź nawet zostać zerwane. Ta ostatnia sytuacja prowadzi do wyraźnego zaostrzenia sporu.

W przypadku odroczenia lub zerwania rokowań strony zazwyczaj korzystają 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 uświadamianą 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 powtórznego 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 zatem 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 kontradyktoryjny, 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 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 concyliacji w ramach KBWE (Zbiór Dokumentów 1992, nr 4). Stosunkowo często państwa zawierają dwustronne porozumienia concyliacyjne, 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 mię-

dzynarodowe 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 sądu rozjemcze tworzone są doraźnie, w zależności od konkretnej potrzeby. Istnieje wprowadzicie Stały Trybunał Arbitrażowy, ale jedynym stałym jego elementem jest biuro w Hadze. Biuro to ma ułatwić szybkie korzystanie z arbitrażu i w tym celu dysponuje listą arbitrów (zgłaszanych przy zachowaniu określonej procedury przez państwa). Strony spory zachowują pełną swobodę co do decyzji skorzystania z tej listy przy powoływaniu sądu rozjemczego do rozstrzygnięcia określonego sporu.

Pośród 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 występowania 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 otrzy-

mały 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 sędziowskich stanowisk w swym kraju albo posiadać 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 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 kworum 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 pięciosobowe izby, które orzekają w trybie uproszczonym, o ile strony 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 strony.

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 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 wów-

czas może zapasć 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 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 załatwiania 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.



258937

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	12
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
3.1. Definicja klasyfikacja i budowa umowy międzynarodowej	29
3.2. Zawarcie i wejście w życie umowy	33
3.3. Przestrzeganie, stosowanie i interpretacja traktatów	36
3.4. Nieważność i wygaśnięcie umowy międzynarodowej.....	38
4. Zasady ogólne prawa.....	44
5. Uchwały organów organizacji międzynarodowych	44
Rozdział 3: Podmioty prawa międzynarodowego	49
1. Pojęcie podmiotu prawa międzynarodowego	51
1.1. Podmiotowość pierwotna i wtórna.....	52
1.2. Atrybuty podmiotowości międzynarodowej	52
1.3. Klasyfikacja podmiotów prawa międzynarodowego	53
2. Uznanie międzynarodowe	55

3. Państwo jako podmiot	58
3.1. Mini państwa	60
3.2. Powstanie i upadek państwa	60
3.3. Sukcesja	63
4. Inne podmioty prawa międzynarodowego	66
4.1. Stolica Apostolska	66
4.2. Osoby fizyczne	67
4.3. Organizacje międzynarodowe	69
4.4. Wspólnoty powstańcze	70
Rozdział 4: Prawo dyplomatyczne i konsularne	73
1. Źródła prawa dyplomatycznego i konsularnego	75
2. Funkcje dyplomatyczne i konsularne	76
3. Organy wykonujące funkcje dyplomatyczne i konsularne	78
4. Przywileje i immunitety dyplomatyczne oraz konsularne	83
Rozdział 5: Sytuacja prawna ludności	87
1. Obywatelstwo	89
2. Status prawny cudzoziemców	92
3. Azyl	94
4. Uchodźcy	99
5. Ekstradycja przestępców	100
Rozdział 6: Ochrona praw człowieka	105
1. Pojęcie praw człowieka w prawie międzynarodowym	107
2. Źródła ochrony międzynarodowej praw człowieka	109
3. Zasady ochrony praw człowieka	113
4. Zakres ochrony praw człowieka	116
5. Zobowiązania prawnomiędzynarodowe w dziedzinie praw człowieka	119

6. Środki kontroli międzynarodowej wykonywania zobowiązań państwowych.....	122
7. Międzynarodowa ochrona praw człowieka a prawo polskie ...	124

Rozdział 7: Terytorium państwa.....127

1. Zwierzchnictwo terytorialne i jego ograniczenia.....	129
2. Zmiany terytorialne.....	131
3. Granice państw.....	132
4. Roszczenia państw do obszarów podbiegunowych	133

Rozdział 8: Prawo lotnicze i kosmiczne.....135

1. Źródła prawa lotniczego i kosmicznego	137
2. Status prawny przestrzeni powietrznej.....	139
3. Status prawny statków powietrznych i obiektów kosmicznych.....	141

Rozdział 9: Prawo morza.....143

1. Źródła prawa morza	145
2. Delimitacja i status obszarów morskich.....	146
3. Status statków morskich.....	153

Rozdział 10: Organizacja Narodów Zjednoczonych.....157

1. Powołanie Organizacji Narodów Zjednoczonych i jej charakter prawny.....	159
2. Członkostwo ONZ	161
3. Cele i zasady	162
4. Organy główne ONZ.....	164
5. Działalność ONZ.....	168

Rozdział 11: Rada Europy	171
1. Rada Europy – geneza i charakterystyka ogólna	173
2. Dorobek normatywny Rady Europy i jego implementacja	175
3. Polska a Rada Europy	178
Rozdział 12: Unia Europejska	179
1. Unia Europejska i Wspólnota Europejska – charakterystyka ogólna	181
2. Wspólnota Europejska i jej zdolność do uczestniczenia w stosunkach międzynarodowych	187
3. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE	189
4. Znaczenie Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej dla rozwoju prawa międzynarodowego	192
5. Polska a Unia Europejska i Wspólnota Europejska	195
Rozdział 13: Odpowiedzialność międzynarodowa	197
1. Pojęcie, podstawy prawne oraz rodzaje odpowiedzialności państw	199
1.1. Odpowiedzialność za naruszenie prawa	201
1.2. Odpowiedzialność z tytułu ryzyka	203
2. Następstwa odpowiedzialności państw	205
3. Odpowiedzialność osób fizycznych	207
Rozdział 14: Załatwianie sporów międzynarodowych	213
1. Pojęcie i klasyfikacja sporów międzynarodowych	215
2. Dyplomatyczne sposoby załatwiania sporów	216
3. Sądowe sposoby załatwiania sporów	220
3.1. Arbitraż międzynarodowy	220
3.2. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości	221

DZIAŁ 341

TYTUŁ

SYGN.

czne

258 937

**Temida 2**

Książki Wydawnictwa Temida 2 można nabyć składając zamówienia pod adresem Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, ul. Mickiewicza 1, 15-213 Białystok, tel. 7457-168, tel./fax. 7327-062; e-mail: temida2@cksr.ac.bialystok.pl; <http://www.temida2.pl>, bądź bezpośrednio w siedzibie Stowarzyszenia pod wyżej wymienionym adresem, a także w księgarniach warszawskich: ORPAN w Pałacu Kultury i Nauki; Głównej Księgarni Naukowej im. B. Prusa, Krakowskie Przedmieście 7; Księgarni Wydawnictwa Sejmowego, ul. Senacka 1; Księgarni Ekonomicznej, ul. Grójecka 67 i Księgarni Uniwersyteckiej Liber, Krakowskie Przedmieście 24; w Lublinie w księgarniach: ORPAN, pl. M.C. Skłodowskiej 4 i Iuris Prudentia, pl. M.C. Skłodowskiej 5; Katowice: ORPAN, ul. Bankowa 11; w Łodzi w Księgarni Antykwariat, ul. Piotrkowska 102A; we Wrocławiu w Księgarni Paragraf, ul. Krupnicza 6/8 oraz w innych księgarniach na terenie całego kraju.