

LECH ANTONOWICZ

*Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
ze stanowiska prawa międzynarodowego*

Draft Constitution of the Polish Republic from the Standpoint of International Law

Lektura konstytucji państw współczesnych pozwala zauważyć, że ich przepisy w coraz większym zakresie dotyczą stosunków międzynarodowych. Początki tego zjawiska sięgają okresu międzywojennego i wtedy też na jego określenie pojawił się termin „prawo konstytucyjne międzynarodowe”¹. Przedmiotem niniejszego artykułu jest ta część projektowanych przepisów przyszłej konstytucji polskiej, którą właśnie tym terminem można określić.

Konstytucje z natury swej są prawem poszczególnych państw. Dotyczy to wszystkich przepisów konstytucyjnych, nie wyłączając tych, które regulują stosunki międzynarodowe państw. Prawo międzynarodowe powstaje w drodze porozumienia państw i nie może być stanowione przez nie jednostronnie. Konstytucje będąc aktami poszczególnych państw, nie są i nie mogą być źródłem prawa międzynarodowego nawet w tych przypadkach, kiedy *expressis verbis* posługują się pojęciami prawnomiędzynarodowymi. Wtedy także mamy do czynienia z normami prawnokonstytucyjnymi, tyle że dotyczącymi materii uregulowanych już w prawie międzynarodowym. Powstaje natomiast kwestia, czy takie normy prawnokonstytucyjne są zgodne z odpowiednimi normami prawnomiędzynarodowymi.

Należy jeszcze na wstępie podkreślić, że nie wszystkie przepisy prawnokonstytucyjne, dotyczące stosunków międzynarodowych państwa, dadzą się ocenić ze stanowiska prawa międzynarodowego. Nie podlegają takiej ocenie przepisy w sprawach, których prawo międzynarodowe nie reguluje, pozostawiając je w sferze wyłącznej kompetencji państwa.

¹ B. Mirkine-Guetzévitch: *Droit constitutionnel international*, Paris 1993.

PAŃSTWO POLSKIE JAKO PODMIOT PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Konstytucje współczesne można ułożyć w trzy podstawowe grupy, które różnią się między sobą sposobem ujęcia statusu prawnomiędzynarodowego państw.

Na pierwszym miejscu należy wymienić konstytucje, które wprost określają państwo z punktu widzenia zewnętrznego, posługując się w tym celu takimi terminami lub ich pochodnymi, jak „suwerenność”, „niepodległość” czy „wolność”. Tego rodzaju definicje pojawiają się częściej w konstytucjach przyjętych po drugiej wojnie światowej, zwłaszcza w konstytucjach państw, które powstały w rezultacie dekolonizacji.

Drugą grupę stanowią konstytucje, które nie zawierają wprawdzie stwierdzeń, że państwa te są suwerenne, niepodległe czy wolne, ale posługują się tymi terminami jako atrybutami tych państw dla skonstruowania przepisów konstytucyjnych regulujących jakieś inne kwestie. Można powiedzieć, że w takich przypadkach państwa w swych konstytucjach nie tyle deklarują swą suwerenność, co ją zakładają, czyniąc to w sposób całkiem wyraźny.

Trzecią wreszcie grupę tworzą konstytucje, które status prawnomiędzynarodowy państw wyrażają tylko pośrednio. Konstytucje takie zakładają suwerenność swych państw w sposób dorozumiany, ograniczając się do przepisów określających kompetencje organów państwowych w sprawach zagranicznych.

Projektowaną konstytucję polską należy przyporządkować do drugiej grupy. Art. 2 projektu, który głosi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, pomija jej status prawnomiędzynarodowy. Określenia tego statusu nie zawiera właściwie także art. 3 stanowiący, że jest ona państwem jednolitym. Chodzi tu zapewne o podkreślenie, że państwo polskie jest jednolitym, a nie złożonym podmiotem prawa międzynarodowego i jego jednostki terytorialne nie mają samodzielnych kompetencji międzynarodowych. Artykuł ten mógłby mieć brzmienie następujące: Rzeczpospolita Polska jest państwem suwerennym i jednolitym podmiotem prawa międzynarodowego.

W związku z tym należy przytoczyć jeszcze dwa artykuły projektu konstytucji. Tak więc art. 5 stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, a art. 24 głosi, że jej siły zbrojne chronią niepodległość, integralność terytorialną, bezpieczeństwo oraz nienaruszalność granic Rzeczypospolitej Polskiej. Jak widać, sformułowania użyte w tych artykułach nie są jednakowe, ale dają jednoznacznie wyraz temu, że Rzeczpospolita Polska jest państwem suwerennym.

Statusu prawnomiędzynarodowego Polski dotyczy bezpośrednio art. 9 projektu konstytucji. Ustęp 1 tego artykułu stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Przepis ten ma znaczenie deklaratywne w tym sensie, że potwierdza to, do czego państwo polskie jako

podmiot prawa międzynarodowego jest zobowiązane. Chodzić tu może o przestrzeganie powszechnie obowiązujących zasad prawa międzynarodowego oraz umów międzynarodowych, których Polska jest stroną.

Inny charakter ma ustęp 2 art. 9 projektu. Przewiduje on ewentualność, że Rzeczpospolita Polska na podstawie umowy międzynarodowej przekaże organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Zawarcie takiej umowy stanowi ograniczenie suwerenności państwa, ale nie pozbawia go podmiotowości prawnomiędzynarodowej.

MIĘDZYNARODOWA OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA

Rozdział II projektu konstytucji jest zatytułowany – *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*. Zwraca uwagę dwojakie znaczenie tej problematyki. Prawa człowieka z natury rzeczy przysługują wszystkim ludziom, prawa obywatela związane są z instytucją obywatelstwa jako szczególną więzią prawną łączącą człowieka z państwem. Rozróżnienie to jest w projekcie konstytucji przeprowadzone dość konsekwentnie. Według art. 35, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w konstytucji, natomiast wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa.

Prawo międzynarodowe nie zobowiązuje państw do pełnego zrównania w prawach i obowiązkach swoich obywateli i cudzoziemców. Równouprawnienie takie może nie obejmować wszystkich praw politycznych, w szczególności tych, które są integralnie związane z funkcjonowaniem państwa i jego organów. Możliwe są także ograniczenia w wykonywaniu niektórych zawodów czy praw majątkowych, ale pod warunkiem, że dotyczą one wszystkich cudzoziemców i nie kolidują z zawartymi przez państwo umowami międzynarodowymi.

Zgodny z prawem międzynarodowym powinien być nie tylko status prawny cudzoziemców, ustanowiony przez państwo, ale także katalog praw i obowiązków obywatelskich. Jest to wprawdzie dziedzina należąca do kompetencji wewnętrznej państwa, ale z ograniczeniem wynikającym z ustanowienia międzynarodowej ochrony praw człowieka. Treść jej powinna być zatem zgodna z zobowiązaniami międzynarodowymi państwa. Wydaje się, że ogólna klauzula konstytucyjna w tym przedmiocie byłaby pożądana i wówczas zbędne byłoby odesłanie do umów międzynarodowych wiążących Rzeczpospolitą Polską tylko w przepisie dotyczącym wolności związkowych (art. 57 ust. 4), co mylnie sugeruje, że norm takich nie ma w odniesieniu do innych wolności i praw.

W rozdziale II projektu konstytucji polskiej jest kilka innych przepisów mających bezpośredni związek z prawem międzynarodowym.

Art. 32 projektu dotyczy obywatelstwa polskiego. Jego treść jest zgodna z wymaganiami prawa międzynarodowego w tym zakresie. Projekt podtrzymuje dotychczasową zasadę krwi (*ius sanguinis*) jako podstawowy sposób nabycia obywatelstwa polskiego.

Realizacja prawa państwa do określenia, kto jest jego obywatelem, nie jest obojętna dla innych państw. Z jednej bowiem strony obowiązkiem międzynarodowym państwa jest przyjęcie na swoje terytorium każdego swego obywatela (obowiązkowi temu czyni zadość przepis art. 50 ust. 4 projektu, który stanowi, że obywatelowi polskiemu nie można zakazać powrotu do kraju), a z drugiej strony nie można go wydalić z kraju. Tak zwana banicja nie jest instytucją prawa międzynarodowego, a ewentualne jej stosowanie byłoby sprzeczne z prawami człowieka.

Art. 34 projektu konstytucji stanowi, że obywatel polski podczas pobytu zagranicą ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej. Jego odpowiednikiem w prawie międzynarodowym jest instytucja opieki dyplomatycznej, która polega na tym, że państwo może występować wobec innych państw i organizacji międzynarodowych w imieniu swoich obywateli, a jego obywatele mogą korzystać z opieki swojego państwa podczas pobytu na terytoriach innych państw oraz na terytoriach nie podlegających jurysdykcji żadnego państwa.

Do projektu konstytucji włączone zostały także przepisy z zakresu tak zwanego międzynarodowego prawa karnego. Art. 39 stanowi, że zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu. Polska jako jedno z 41 państw jest stroną konwencji z dnia 26 listopada 1968 roku o niestosowaniu przedawnienia wobec tych dwóch rodzajów zbrodni². W związku z tym zasada ta została już wprowadzona do kodeksu karnego z dnia 19 kwietnia 1969 r. (art. 109). Nadanie jej obecnie rangi konstytucyjnej nie jest wprawdzie obowiązkiem międzynarodowym, ale świadczy o przywiązywaniu do niej dużej wagi.

Art. 42 ust. 1 projektu konstytucji stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, a zarazem dodaje, że zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukarania za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

Takie ujęcie sprawy podstaw odpowiedzialności karnej wydaje się trafnie czynić zadość wymaganiu, aby umowy międzynarodowe, które przewidują karalność pewnych czynów, mogły być stosowane zanim ich treść zostanie wprowadzona do ustaw państwowych, a nawet wtedy, kiedy to w ogóle nie nastąpi. Koresponduje to z przepisem art. 82 projektu, który do źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej zalicza ratyfikowane umowy międzynarodowe. Co

² Dz. U. 1970, nr 26, poz. 208 (załącznik) oraz Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire Général, État au 31 décembre 1995, Nations Unies, New York 1996, s. 170–171.

więcej, art. 42 ust. 1 nie wyklucza karalności czynów będących przestępstwem w myśl prawa międzynarodowego zwyczajowego. Do przestępstw takich należało zawsze piractwo, które powinno być karane bez względu na to, czy przewiduje to norma ustawowa lub norma umowna wiążąca państwo.

Art. 53 projektu konstytucji dotyczy ekstradycji osób ściganych czy skazanych za popełnienie przestępstw. Rozpatrując ekstradycję ze stanowiska prawa międzynarodowego, trzeba odróżnić sytuację, kiedy jest ona obowiązkowa, od sytuacji, kiedy jest ona niedopuszczalna.

Powyższy artykuł ogranicza się do drugiej sytuacji, przewidując dwa zakazy. Kategorycznie jest ujęty zakaz ekstradycji obywatela polskiego. Jest to nadanie konstytucyjnego charakteru zasadzie ugruntowanej już w prawie polskim. Obecnie zawiera ją zarówno kodeks karny (art. 118), jak i kodeks postępowania karnego (art. 534 § 1) z dnia 19 kwietnia 1969 r.³ Wiele państw, aczkolwiek nie wszystkie, uznaje i stosuje zasadę niewydawania swoich obywateli, chociaż prawo międzynarodowe tego nie wymaga.

Prawo międzynarodowe zakazuje natomiast wydawania osób ściganych czy skazanych za popełnienie przestępstw politycznych. Jako wyjątek od tej zasady uznawano tak zwaną klauzulę zamachową, przewidując ekstradycję osób, które motywowane względami politycznymi dopuściły się zabójstwa osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Omawiany przepis projektu konstytucji wyjątek ten zdecydowanie rozszerza, posługując się wyrażeniem „bez użycia przemocy”, co wydaje się uzasadnione wobec tego, że terroryzm jest przestępstwem potępionym przez współczesne prawo międzynarodowe. Trzeba przy tym zaznaczyć, że ocena charakteru przestępstwa należy do państwa wydającego osoby ścigane.

Zakaz wydawania sprawców przestępstw politycznych nie jest jednoznaczny z obowiązkiem przyznania im azylu. Art. 54 stanowi, że cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu na zasadach określonych ustawą. Formuła ta wydaje się wskazywać, że prawo azylu nie daje komukolwiek podstawy do roszczenia, a tylko możliwość, której realizacja zależy od kompetentnych organów państwa polskiego.

Korzystać z prawa azylu można tylko na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nie chodzi zatem o tak zwany azyl dyplomatyczny, który polega na udzieleniu schronienia w pomieszczeniach przedstawicielstwa dyplomatycznego w obcym państwie. Powszechne prawo międzynarodowe nie zna tej instytucji.

Omawiany art. 54 – oprócz udzielenia azylu – przewiduje również możliwość przyznania cudzoziemcowi, który poszukuje ochrony przed prześladowaniem, statusu uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi. Chodzi tu o konwencję z dnia 28 lipca 1951 oraz protokół z dnia 31 stycznia 1967 r.⁴

³ Kodeks karny – ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. ze zmianami oraz Kodeks postępowania karnego – ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. ze zmianami, Dz. U. 1969, nr 13, poz. 94 i 96.

⁴ Dz. U. 1991, nr 119, poz. 515 i 517.

Prawa i wolności człowieka i obywatela powinny być skorelowane z ich obowiązkami. Tak przewidują to zazwyczaj akty prawnopaństwowe, jak i prawnomiędzynarodowe. W projekcie konstytucji polskiej obowiązkom poświęcone są artykuły: 78–81. Spośród czterech artykułów dwa mają zasięg powszechny. Tak więc obowiązkiem cudzoziemców w Polsce ma być ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych oraz dbałość o stan środowiska. Wydaje się celowe, aby ten fragment konstytucji został uzupełniony przepisem, że każdy, a więc także cudzoziemiec, ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

UMOWY MIĘDZYNARODOWE A PRAWO POLSKIE

Art. 82 ust. 1 projektu konstytucji polskiej stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Umowy międzynarodowe jako źródło prawa międzynarodowego traktuje się jako rzecz oczywistą. Powstaje natomiast problem, czy treść prawna każdej umowy międzynarodowej należy wyłącznie do tej dziedziny prawa, czy też umowa międzynarodowa może zarazem być źródłem prawa państwowego. Zagadnienie to jest częścią szerszej i bardzo skomplikowanej kwestii stosunku wzajemnego prawa międzynarodowego i prawa państwowego. Nie wchodząc tutaj w rozpatrywanie tej kwestii, trzeba przede wszystkim stwierdzić, że internacjonalizacja życia współczesnych społeczeństw sprawia, że państwa zawierają umowy międzynarodowe niemal w każdej dziedzinie uregulowanej zasadniczo przez prawo państwowe. Można też zauważyć, że niejednokrotnie przedmiotem zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych są normy prawnopaństwowe. Oznacza to, że państwa – strony umów międzynarodowych są zobowiązane pod względem prawnomiędzynarodowym do uzupełnienia lub zmiany swego prawa. W ten sposób powstają umiędzynarodowione części systemów prawnopaństwowych.

Potraktowanie umów międzynarodowych jako jednej z kategorii źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej wydaje się uzasadnione. Są one zarazem źródłem zobowiązań międzynarodowych państwa polskiego oraz źródłem części prawa polskiego powołanego do regulowania stosunków wewnątrzpaństwowych.

Należy zwrócić uwagę na miejsce umów międzynarodowych w hierarchii źródeł prawa polskiego. W art. 82 ust. 1 projektu konstytucji są one umiejscowione między ustawami a rozporządzeniami, ale z treści art. 86 wynika, że ich ranga jest zróżnicowana. Daje się zauważyć, że w tym pierwszym artykule jest mowa o ratyfikowanych umowach międzynarodowych w odróżnieniu – jak należy sądzić – od umów zawartych bez ratyfikacji, natomiast ten drugi artykuł

wyróżnia umowy międzynarodowe ratyfikowane na podstawie upoważnienia wyrażonego w ustawie, czyli sześć kategorii wymienionych w art. 84 ust. 1, którym przyznaje pierwszeństwo przed ustawami. Wśród innych umów mogą być takie, które zostały ratyfikowane przez prezydenta bez upoważnienia ustawowego. Możliwość taką przewidują art. 84 ust. 2 oraz art. 184 projektu konstytucji.

Konstytucyjna regulacja zagadnienia umów międzynarodowych jako źródeł prawa polskiego jest czymś nowym. Należy rozważyć kwestię, czy w ogóle można klasyfikować umowy międzynarodowe z punktu widzenia ich miejsca w hierarchii źródeł prawa państwowego. Klauzule niektórych ustaw polskich, które zastrzegają, że ich postanowień nie stosuje się, jeśli w danej sprawie inaczej stanowi umowa międzynarodowa, nie wskazują, że chodzi o umowy zawarte w trybie szczególnym, tylko traktują je jednolicie.

Ujęcie takie wydaje się lepiej dostosowane do podstawowej zasady prawa międzynarodowego – *pacta sunt servanda*. W razie konfliktu między zobowiązaniem międzynarodowym państwa a przepisem jego prawa, ten drugi powinien ustąpić miejsca pierwszemu. Chodzi oczywiście o zobowiązania zaciągnięte zgodnie z prawem międzynarodowym. Toteż wydaje się, że nie można uznać wyższości nad umową międzynarodową nie tylko ustaw zwykłych, ale nawet konstytucyjnych. Konstytucja państwa także powinna być zgodna z prawem międzynarodowym i nie może uchylić obowiązywania żadnej ważnie zawartej umowy międzynarodowej.

Sytuacja, w której państwo mogłoby legalnie nie wykonywać zobowiązań międzynarodowych sprzecznych z wcześniejszymi lub późniejszymi przepisami swego prawa jakiegokolwiek rangi, oznaczałaby prymat prawa państwowego nad prawem międzynarodowym, prowadzący do przekreślenia mocy obowiązującej tego ostatniego. Trzeba przy tym podkreślić, że zasada dotrzymania umów międzynarodowych nie koliduje bynajmniej z suwerennością państw.

Na tle przepisów projektu konstytucji polskiej, dotyczących miejsca umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej, dość niezwykle wygląda przepis art. 86 ust. 3. Stanowi on, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Polskę umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w wypadku kolizji z normami prawa krajowego.

Tak więc projekt konstytucji jest o wiele bardziej liberalny w odniesieniu do prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe niż do umów międzynarodowych, chociaż są one bezpośrednim wyrazem woli państw, które stały się ich stronami. Ma to zapewne związek z przewidywaną w art. 9 i 85 umową międzynarodową, na podstawie której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Dotychczas przypadki, kiedy uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych są kierowane pod adresem państw w zakresie ich działalności poza ramami tych organizacji, są bardzo rzadkie. Uchwały takie mogą być podejmowane w trojaki sposób: jednomyślnie, tak zwanym systemem *contracting out* lub też większością głosów. Ta ostatnia możliwość stanowi ograniczenie suwerenności państw członkowskich, co ma miejsce we Wspólnotach Europejskich, o członkostwo których rząd Polski zabiega.

Problem miejsca umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa polskiego występuje także w przepisach projektu konstytucji dotyczących Trybunału Konstytucyjnego. W myśl art. 184 Trybunał Konstytucyjny ma orzekać między innymi w następujących sprawach: a) zgodności umów międzynarodowych z konstytucją, b) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie i c) zgodności innych przepisów prawa z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

Zarazem art. 130 ust. 2 stanowi, że prezydent przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie jej zgodności z konstytucją. Taka procedura w niczym nie narusza zobowiązań międzynarodowych państwa i jest całkowicie zgodna z prawem międzynarodowym. Problematyczna staje się dopiero ewentualność takiej procedury w odniesieniu do umów, które już weszły w życie. Nie sposób zaakceptować ewentualności, że jakakolwiek umowa międzynarodowa zawarta w sposób ważny w sensie prawa międzynarodowego utraci moc obowiązującą dla Polski wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, że jest ona sprzeczna z konstytucją lub ustawą zwykłą. Konwencja Wiedeńska o prawie traktatów z dnia 22 maja 1969 r., do której Polska przystąpiła w r. 1990, stanowi, że strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią umów międzynarodowych⁵.

ZDOLNOŚĆ TRAKTATOWA PAŃSTWA POLSKIEGO

Zdolność traktatowa państwa jest podstawowym elementem jego podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Według projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zdolność traktatową państwa polskiego realizują różne jego organy – Sejm i Senat oraz prezydent i rząd.

W zakresie stosunków międzynarodowych pierwszoplanową pozycję zajmuje tradycyjnie szef państwa. Funkcję tę pełni współcześnie prezydent. Art. 130 projektu stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych m. in. ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat.

⁵ Dz. U. 1990, nr 74, poz. 439 (załącznik).

Ratyfikacja jest zatwierdzeniem przez naczelny organ państwa umowy międzynarodowej, wobec której zostały już dokonane jakieś czynności przygotowawcze, ale nie nastąpiło jeszcze definitywne związanie się jej postanowieniami. „Ratyfikacja” nie jest jednak jedynym terminem, jakim umowy międzynarodowe posługują się dla określenia sposobu ich przyjęcia. Częstość od ratyfikacji odróżnia się przystąpienie, które ma oznaczać sposób przyjęcia umowy przez państwa, których przedstawiciele nie uczestniczyli w sporządzeniu lub też nie podpisali projektu umowy. Zgodnie z dotychczasową praktyką termin „ratyfikacja” w ujęciu polskiego prawa konstytucyjnego powinno się rozumieć szerzej, obejmując nim również inne sposoby związania się umowami międzynarodowymi.

Wypowiedzenie umowy międzynarodowej jest sposobem zakończenia jej mocy obowiązującej, przewidzianym w niej samej. Terminowi „wypowiedzenie” w projekcie konstytucji także można przypisywać znaczenie szersze, to znaczy obejmujące wszystkie zgodne z prawem międzynarodowym akty, które kładą kres umowom międzynarodowym ratyfikowanym przez Prezydenta RP.

Ustalając zadanie, że umowy międzynarodowe ratyfikuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, projekt konstytucji polskiej nie określa kategorii umów, które powinny podlegać ratyfikacji. Zarówno międzynarodowa, jak i polska praktyka traktatowa wskazuje, że nie wszystkie umowy międzynarodowe zawierane są w trybie ratyfikacji. Przewiduje to zresztą wyraźnie art. 128 projektu, który wyposaża Radę Ministrów (rząd) w prawo zawierania umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzania i wypowiedziania innych umów międzynarodowych.

Przez „zawarcie” umowy międzynarodowej projekt konstytucji rozumie tylko jej podpisanie lub inną formę wstępnego przyjęcia, natomiast mówiąc o zatwierdzeniu chodzi najwyraźniej o definitywne związanie się umową międzynarodową.

Rozgraniczenie kompetencji między Prezydentem RP a rządem w zakresie zawierania i wypowiedziania umów międzynarodowych nie jest wyraźne w projekcie konstytucji. Rozgraniczenie to jest całkiem wyraźne tylko tam, gdzie samodzielność prezydenta jest ograniczona na rzecz uprawnień przysługujących Sejmowi i Senatowi. Tak więc przepis art. 84 ust. 1 w sześciu punktach wymienia umowy międzynarodowe, których ratyfikacja i wypowiedzenie wymagają uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Są to mianowicie umowy, które dotyczą: 1) integralności państwa lub zmiany jego granic, 2) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, 3) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w konstytucji, 4) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, 5) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, 6) spraw uregulowanych w ustawie lub w których konstytucja wymaga ustawy.

Zestaw kategorii umów międzynarodowych wymagających aprobaty parlamentarnej zmieniał się w historii polskiego prawa konstytucyjnego. W omawianym projekcie konstytucji zestaw ten jest bodaj najszerszy, zwłaszcza przy rozszerzonej interpretacji podanych w nim rodzajów umów międzynarodowych.

Nowym elementem w polskim prawie konstytucyjnym jest wymaganie zgody parlamentu na wypowiedzanie umów międzynarodowych, które takiej zgody wymagały na ich ratyfikację. Przepis tego rodzaju wprowadziła ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku (art. 33 ust. 2)⁶.

Dla określenia czynności Sejmu i Senatu w zakresie umów międzynarodowych projekt konstytucji posługuje się terminem „zgoda”. Ta zgoda z natury rzeczy powinna być uprzednio wyrażona w stosunku do aktu ratyfikacji względnie wypowiedzenia przez prezydenta umowy międzynarodowej.

Zdolność traktatową państwa polskiego oprócz prezydenta realizuje również Rada Ministrów (rząd). Organ ten został wyposażony w prawo prowadzenia polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Sprawuje on ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 143, ust. 1 i 4 pkt 9). W związku z tym zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe (pkt 10).

Termin „zawarcie” w odniesieniu do umów międzynarodowych można rozumieć różnie. Niekiedy przez zawarcie rozumie się tylko podpisanie umowy, przy założeniu, że do uprawomocnienia się jej potrzebne są jeszcze dodatkowe czynności. Właśnie taki sens temu terminowi w przytoczonym wyżej przepisie nadaje projekt konstytucji. Natomiast zatwierdzanie innych umów międzynarodowych przez rząd jest czynnością analogiczną do ratyfikacji dokonywanej przez prezydenta. Przedmiotem tych aktów są umowy międzynarodowe różnej rangi, ale skutek ich jest taki sam – związanie się tymi umowami przez państwo polskie.

Projekt konstytucji nie wspomina o resortowych umowach międzynarodowych. Zawieranie takich umów przez poszczególnych ministrów współcześnie jest koniecznością. Być może sprawa ta zostanie uregulowana w przewidzianej w projekcie ustawie o zasadach oraz trybie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych (art. 84 ust. 3). Sprawa nie jest błaha, gdyż umowy resortowe także wiążą państwo i pod tym względem nie ma istotnej różnicy między nimi a umowami rządowymi i państwowymi.

⁶ Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426.

PRAWO LEGACJI PAŃSTWA POLSKIEGO

Prawo legacji jest nieodłącznym elementem podmiotowości prawnomiędzynarodowej państw. Legacja czynna polega na wysyłaniu przez państwo przedstawicieli dyplomatycznych do innych państw, legacja bierna – na przyjmowaniu przez państwo przedstawicieli dyplomatycznych innych państw.

Konstytucje państw – zarówno dawniejsze, jak i współczesne – określające kompetencje organów państwowych w zakresie spraw zagranicznych, z reguły zawierają przepisy dotyczące prawa legacji. Przepisy takie zawierały wszystkie konstytucje państwa polskiego, nie wyłączając ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku.

Według tradycyjnego poglądu, kompetencja reprezentowania państwa w jego stosunkach dyplomatycznych przysługuje szefowi państwa. Pogląd ten jest na tyle rozpowszechniony i ugruntowany, że stał się nie tylko prawnokonstytucyjną praktyką poszczególnych państw, ale także zasadą prawnomiędzynarodową. Tak więc Konwencja Wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z dnia 18 kwietnia 1961 roku, zgodnie zresztą ze zwyczajowym prawem międzynarodowym, stanowi, że szefowie misji dyplomatycznych dwóch pierwszych klas (ambasadorowie i posłowie) są akredytowani przy głowach państw (art. 14 ust. 1)⁷. Odpowiednio do tego szefowie takich misji są także powoływani przez szefów państw wysyłających.

Należy więc uważać, że przepisy prawnokonstytucyjne dotyczące prawa legacji nie powinny odbiegać od wymagań prawa międzynarodowego w tym zakresie. Można to traktować jako wyjątek od zasady, że państwo – według swojego uznania – przysługujące mu uprawnienia prawnomiędzynarodowe włącza do kompetencji różnych swoich organów.

Projekt nowej konstytucji polskiej stanowi, że prezydent jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych – oprócz ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych – wykonuje dwie ściśle związane z sobą funkcje w zakresie stosunków dyplomatycznych: 1) mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz 2) przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych (art. 130 ust. 1 pkt 2 i 3).

Obydwa terminy użyte w przytoczonym przepisie – „przedstawiciele pełnomocni” i „przedstawiciele dyplomatyczni” są równoznaczne i obejmują szefów misji dyplomatycznych dwóch pierwszych klas, mianowicie: ambasadorów nadzwyczajnych i pełnomocnych oraz posłów nadzwyczajnych i ministrów pełnomocnych, a także innych szefów misji równorzędnego stopnia. Wspomniana Konwencja Wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych w pierwszym

⁷ Dz. U. 1995, nr 37, poz. 232 (załącznik).

wypadku mówi o ambasadorach i nuncjuszach, w drugim – o posłach, ministrach i internuncjuszach.

Termin „organizacje międzynarodowe” wcześniej został użyty w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku w kontekście uprawnień rządu do sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków międzynarodowych. Natomiast po raz pierwszy w konstytucji polskiej ma być zamieszczony przepis o mianowaniu przez prezydenta przedstawicieli pełnomocnych Polski przy organizacjach międzynarodowych. Czymś całkiem nowym jest ewentualność akredytowania przy nim przedstawicieli dyplomatycznych organizacji międzynarodowych.

Niekiedy prawo legacji rozumie się szerzej, obejmując tym pojęciem również stosunki konsularne (prawo konsulatu). Sposób mianowania kierowników urzędów konsularnych nie jest jednak uregulowany tak jednolicie jak szefów przedstawicielstw państw o charakterze dyplomatycznym. Tak więc Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych z dnia 24 kwietnia 1963 roku stanowi, że sposób mianowania kierownika urzędu konsularnego regulowany jest odpowiednio przez ustawy i inne przepisy oraz zwyczaje zarówno państwa wysyłającego, jak i przyjmującego (art. 10)⁸. Stąd też pominięcie tej kwestii w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest uzasadnione. Wcześniejsze konstytucje polskie też tak czyniły.

PRAWO PAŃSTWA POLSKIEGO DO SAMOOBRONY

Prawo prowadzenia wojny, jako atrybut suwerenności państw, często znajdowało wyraz w dawniejszych konstytucjach. Miało ono postać przepisów dotyczących kompetencji wypowiedzania wojny i zawierania pokoju. Delegalizacja wojen agresywnych dokonana w traktacie o wyrzeczeniu się wojen z dnia 27 sierpnia 1928 r.⁹ nie spowodowała zmiany przepisów konstytucyjnych, które niekiedy nadal obowiązują. Ich kompetencyjny charakter pozwala nie dostrzegać sprzeczności z nowym stanem prawa międzynarodowego w tej dziedzinie, chociaż używane w nich wyrażenie „wypowiedzanie wojen” kojarzy się raczej z ich wszczynaniem, co jest zakazane we współczesnym prawie międzynarodowym.

Kwestia, który organ czy organy państwa mają prawo podejmowania decyzji w sprawie wojny, należy do kompetencji tego państwa. Ze stanowiska prawa międzynarodowego istotna jest natomiast kwestia prawnokonstytucyjnego określenia warunków, w jakich państwo może się znaleźć w stanie wojny.

⁸ Dz. U. 1982, nr 13, poz. 98 (załącznik).

⁹ Dz. U. 1929 r., nr 63, poz. 489.

W nowy sposób zagadnienie wojny ujęła Konstytucja ZSRR z dnia 5 grudnia 1936 r.¹⁰ Wprowadziła ona pojęcie ogłoszenia stanu wojny w przypadku napaści zbrojnej na ZSRR lub w przypadku konieczności wykonania międzynarodowych zobowiązań umownych w sprawie wzajemnej obrony przed agresją. Podobne przepisy po II wojnie światowej zostały wprowadzone do konstytucji większości państw socjalistycznych, w tym także do Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r.

Powyzszą formułę warunków ogłaszania stanu wojny przejęła ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku. Art. 24 tej ustawy przewiduje, że Sejm (a w okresie kiedy Sejm nie obraduje, prezydent) postanawia o stanie wojny jedynie w razie dokonania napadu zbrojnego na Rzeczpospolitą Polską albo w przypadku, gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciwko agresji.

Art. 112 projektu konstytucji stanowi, że Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju (ust. 1), przy czym Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może się zebrać, o stanie wojny postanawia prezydent.

W stosunku do obecnie obowiązującego stanu prawnokonstytucyjnego projekt konstytucji zawiera kilka zmian w omawianej sprawie. Niektóre z nich mają charakter raczej redakcyjny. Tak jest w przypadku zastąpienia słowa „napad” słowem „napaść”, gdyż są to synonimy. Lepiej jest też powiedzieć, że z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie niż konieczność wspólnej obrony. Inne zmiany mogą mieć znaczenie merytoryczne.

W projekcie konstytucji sprawa ogłoszenia stanu wojny jest połączona w tym samym przepisie z zawarciem pokoju. Zawarcie pokoju zazwyczaj następuje w drodze umowy międzynarodowej. W tym przypadku rola Sejmu polegałaby nie tylko na wyrażeniu zgody, jak względem innych umów międzynarodowych, ale na podejmowaniu decyzji, której wykonanie w formie ratyfikacji należałoby do prezydenta. W sprawie takiej byłyby zaangażowany również Senat z uwagi na to, że art. 84 projektu konstytucji wśród umów międzynarodowych wymagających zgody wyrażonej w ustawie wymienia umowy dotyczące pokoju.

W zakresie ogłaszania stanu wojny konstytucyjna rola prezydenta jest tylko zastępcza w stosunku do Sejmu. Istnieje jednak różnica w sformułowaniu „gdy Sejm nie obraduje” i „jeżeli Sejm nie może się zebrać”. To drugie określenie jest niewątpliwie węższe.

Ściśle rzecz biorąc, można dostrzec różnicę między takimi określeniami obiektów napaści zbrojnej, jak „Rzeczpospolita Polska” i „terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. To drugie określenie może okazać się węższe, jeśli przy-

¹⁰ *Istoria sowieckoj konstytuciji (w dokumentach) 1917–1956*, Moskwa 1957, s. 735.

mie się, że obiektem napaści zbrojnej ze strony innego państwa czy państw mogą stać się polskie siły lądowe, morskie lub powietrzne oraz flota morska lub powietrzna, znajdujące się poza granicami państwa polskiego. Tego rodzaju element zawiera definicja agresji przyjęta w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 14 grudnia 1974 r.¹¹ Nie ma natomiast różnicy między terminami „napaść zbrojna” i „agresja”. Istotą agresji w sensie prawa międzynarodowego jest bowiem użycie przez państwo siły zbrojnej przeciwko innemu państwu. Tak zwana agresja ekonomiczna, pośrednia czy ideologiczna to pojęcia całkiem odrębne.

Od postanowienia o stanie wojny projekt konstytucji odróżnia wprowadzenie stanu wojennego. Prezydent na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnego napadu na Rzeczpospolitą Polską lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 225).

Stan wojny dotyczy stosunków między państwami, natomiast stan wojenny – stosunków wewnątrzpaństwowych. Zewnętrzne zagrożenie państwa może być przesłanką wprowadzenia stanu wojennego, ale nie może być podstawą postanowienia o stanie wojny. Co więcej – akt taki w myśl prawa międzynarodowego byłby agresją.

Należy stwierdzić, że przepisy projektu konstytucji polskiej dotyczące zagadnienia wojny i pokoju są zgodne z prawem do samoobrony indywidualnej i zbiorowej w ujęciu Karty Narodów Zjednoczonych (art. 51).

Nowym elementem polskiego prawa konstytucyjnego stanie się natomiast treść art. 113 projektu. Zawiera ona przepisy o zasadach stacjonowania i używania polskich sił zbrojnych poza granicami państwa oraz o zasadach pobytu i przemieszczania się obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Te dwie sytuacje można określić hasłowo jako „wojsko polskie zagranicą” i „obce wojsko w Polsce”. W pierwszym przypadku chodzi zapewne o udział jednostek wojska polskiego w operacjach pokojowych przeprowadzanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych, czy też na jej zlecenie przez inną organizację międzynarodową, co już kilkakrotnie miało i nadal ma miejsce w praktyce. Z drugiej strony Polska obecnie nie jest wprawdzie stroną jakiegokolwiek układu sojuszniczego, ani też członkiem jakiegokolwiek międzynarodowej organizacji militarnej, ale prawdopodobnie stanie się w nieodległej przyszłości. Zresztą już obecnie ma niekiedy miejsce udział jednostek wojska polskiego w manewrach na terytorium niektórych państw, z którymi zostały zawarte umowy o współpracy wojskowej.

¹¹ K. Kocot i K. Wolfke: *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław-Warszawa 1976, s. 648–652.

Umowy tego rodzaju są zarazem podstawą czasowego przebywania w Polsce w tych samych celach oddziałów wojsk państw obcych. Po wycofaniu zaś wojsk radzieckich (rosyjskich) na terytorium Polski nie stacjonują już żadne obce wojska. Może to ewentualnie nastąpić w rezultacie przystąpienia Polski do Paktu Północnoatlantyckiego. Zamieszczenie zatem w przyszłej konstytucji przepisów dotyczących tej kwestii oraz zapowiedź uchwalenia stosownej ustawy są uzasadnione.

SUMMARY

The present study discusses the provisions of the Draft Constitution of the Polish Republic concerning international relations. Those provisions have been grouped under the following five headings: 1. the Polish State as the subject of international law, 2. international protection of human rights, 3. international agreements and the Polish law, 3. the right of legation of the Polish State, and 5. the right of the Polish State to self-defence. In the author's view the provisions in question basically conform with international law, although objections could be raised to some of them, and some alterations and supplementations would be desirable.

