

Anna Wyrozumska

METODY WPROWADZANIA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO W PORZĄDEK KRAJOWY

1. UWAGI TERMINOLOGICZNE

Kwestie realizacji zobowiązań międzynarodowych w prawie wewnętrznym stają się obecnie problemem wielkiej wagi. Prawo międzynarodowe obejmuje bowiem swoją regulacją coraz to szersze sfery działalności państwa. Częściej zatem obecnie z celu i przedmiotu normy międzynarodowej wynika konieczność jej realizacji w prawie wewnętrznym.

Problem stosunku między prawem międzynarodowym a prawem wewnętrznym jest relatywnie nowy, pojawił się bowiem w końcu XIX w. Było to związane ze zmianą funkcji prawa międzynarodowego, jaka wówczas się dokonała i dokonuje stale. Prawo międzynarodowe przestało jedynie rozgraniczać władzę suwerennych państw i jurysdykcję ich organów wkraczając w inne dziedziny działalności państwa. Nowe funkcje prawa międzynarodowego wymagały już, aby odnośne normy znalazły wyraz w prawnym porządku państwa. W tym też okresie praktyka konstytucyjna państw zaczęła wykształcać różne metody introdukcji prawa międzynarodowego w porządek krajowy. Generalnie, stosowane techniki można by podzielić na recepcyjne i pozarecepcyjne. Istotą pierwszych z nich jest to, że norma prawa międzynarodowego w następstwie zabiegów introdukcyjnych staje się normą prawa wewnętrznego i jako taka obowiązuje w państwie. Do sposobów tych zalicza się powtórzenie i transformację. W przypadku powtórzenia ustawodawca krajowy wydaje akt prawa wewnętrznego, który w swej treści zgodny jest z normami prawa międzynarodowego. Transformacja polegać może na recepcji zespołu norm prawa międzynarodowego dokonywanej na podstawie klauzuli generalnej zamieszczonej w konstytucji lub akcie

prawnym podobnej rangi (transformacja generalna)¹. Inny rodzaj transformacji, tzw. transformacja szczegółowa dotyczy konkretnego traktatu lub uchwały organizacji międzynarodowej i jest zawsze dwuczłonowa. Dla jej dokonania wymagana jest zgoda organu państwa na to, aby konkretnie określona norma lub normy międzynarodowe stały się normami prawa krajowego (wyrażona w formie ustawy, dekretu, uchwały parlamentu itp.) oraz urzędowe ogłoszenie w państwie aprobowanego przez organ tekstu traktatu lub uchwały organizacji międzynarodowej (promulgacja)².

Metody pozareceptyjne takie jak np. odesłanie, inkorporacja, obowiązywanie z mocy własnej, nie powodują zmiany charakteru normy międzynarodowej w porządku krajowym. Norma ta obowiązuje tu dalej jako norma międzynarodowa. Odesłanie polega na tym, że prawo krajowe wskazuje sądowi lub organowi administracyjnemu, że w konkretnym przypadku ma on kompetencję lub wręcz obowiązek stosować normy prawa międzynarodowego (przepis krajowy odsyła do traktatu, zwyczaju lub uchwały organizacji międzynarodowej)³. Mniej jasna jest definicja inkorporacji czy adopcji, terminów, którymi często posługuje się doktryna, nie precyzując niestety zbyt ściśle granic między wyróżnianymi instytucjami⁴. Dla uniknięcia problemów terminologicznych proponujemy nie wyróżniać adopcji a poprzez inkorporację rozumieć te wszelkie metody pozareceptyjne, które zbliżone są do transformacji, ale nie powodują przekształcenia normy międzynarodowej w normę wewnętrzną⁵. Trzecią wyróżnianą przez nas metodą pozareceptyjną jest obowiązywanie prawa międzynarodowego z mocy własnej czyli *ex proprio vigore*. Spotyka się ją we wszystkich tych systemach prawnych, gdzie brak jest transformacji lub opisanych tu innych konstrukcji, a jednak normy międzynarodowe realizowane są w państwie,

¹ Klauzulę tego typu zawiera np. konstytucja RFN z 1949 r. (art. 25); konstytucja NRD (art. 8).

² Klasycznym przykładem transformacji szczegółowej była praktyka Rzeszy Niemieckiej. Pod rządem konstytucji z 1871 r. (art. 11) traktaty pewnych kategorii zatwierdzane były przez Radę Związkową i Parlament Rzeszy. Ogłaszano je następnie z mocą ustawy. Transformacja szczegółowa stosowana była także w Polsce pod rządami konstytucji marcowej z 1921 r. aż do 1952 r. Pewne kategorie traktatów, po uzyskaniu zgody sejmu, ratyfikowano i ogłaszano w Dzienniku Ustaw. Praktyka zaś wykształciła regułę, że uzyskiwały one rangę ustawy.

³ Zob. np. art. 1 polskiej ustawy o prawie międzynarodowym prywatnym z 1965 r.; art. 512 polskiego k.p.k.

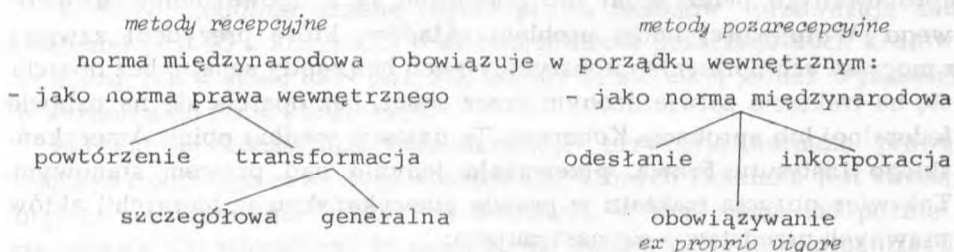
⁴ Na temat adopcji i inkorporacji zob. K. Skubiszewski, *Prawo międzynarodowe w porządku prawnym państwa*, [w:] *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych*, Wrocław 1980, s. 34–35.

⁵ Przykładem może być system angielski, francuski, amerykański.

ponieważ prawo wewnętrzne do tego dopuszcza, toleruje taki stan lub wręcz nakazuje⁶.

Przedstawione powyżej techniki wprowadzania prawa międzynarodowego w porządek krajowy nie wyczerpują całej gamy różnorodnych praktyk stosowanych w poszczególnych systemach prawnych. Propozowany podział i próba klasyfikacji spotykanych metod są niewątpliwie uproszczeniem skomplikowanych zjawisk. Sądzimy jednak, że ułatwią one zrozumienie problemu.

Metody introdukcji normy międzynarodowej do prawa wewnętrznego można przedstawić za pomocą schematu:



Krótki przegląd wybranych systemów
włączania prawa międzynarodowego do porządku krajowego

2.1. Państwa kapitalistyczne

Z systemów stosowanych w państwach kapitalistycznych najbardziej klarowna wydaje się być sytuacja traktatu w prawie amerykańskim⁷. Orzecznictwo sądowe wykształciło tu zasadę, że zwyczajowe prawo międzynarodowe jest częścią prawa krajowego. Konstytucja zaś inkorporowała do prawa amerykańskiego traktaty. Art. VI § 2 wymienia „wszystkie traktaty zawarte lub jakie będą zawarte pod władzą Stanów Zjednoczonych” jako „najwyższe prawo krajowe”. Okazuje się

⁶ Zdaniem prof. S. Rozmaryna umowy ratyfikowane i ogłoszone w Dzienniku Ustaw obowiązują w Polsce *ex proprio vigore* (zob. S. Rozmaryn, *Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych*, PiP 1962, z. 12, s. 951 i 956). Traktaty i uchwały organizacji międzynarodowych obowiązują wprost w Holandii, Szwajcarii, zdaniem niektórych także w Austrii. Dodajmy, że prawo stanowione przez organy Wspólnot Europejskich obowiązuje bezpośrednio w państwach członkowskich.

⁷ Szerzej na ten temat Skubiszewski, *op. cit.*, przypis 4, s. 40–45. Zob. także K. Skubiszewski, *Niektóre metody generalnego włączania prawa międzynarodowego w porządek krajowy*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1981, z. 2/3, s. 229 i n.

jednak, że użyty w art. VI § 2 termin „traktat” interpretowany jest zwężająco. W praktyce bowiem odnosi się on do umów, jakie prezydent zawiera „za radą i zgodą” senatu, i to o ile są to umowy samowymagalne (*selfexecuting*), czyli nadające się do bezpośredniego stosowania, bez potrzeby wydawania przepisów wykonawczych. Traktaty objęte art. VI § 2 konstytucji przeważają nad prawem stanowym oraz nad wcześniejszymi ustawami federalnymi, konstytucja amerykańska i późniejsze ustawy kongresu mają wyższość nad traktatami. Mniej jasna wydaje się być pozycja znanych praktyce amerykańskiej układów rządowych (tzw. *executive agreements*). Przepis artykułu VI § 2 rozciąga się co najwyżej na te układy rządowe, które oparte są na traktatach aprobowanych przez senat lub podpisane są z upoważnienia ustawowego. Wątpliwości budzi problem układów, które prezydent zawiera z mocy swych uprawnień konstytucyjnych bez zgody senatu, bez oparcia się na traktacie zatwierdzonym przez senat, bez oparcia się na ustawie federalnej lub aprobacie Kongresu. Te umowy, według opinii Amerykańskiego Instytutu Prawa, przeważają jedynie nad prawem stanowym. Tak więc pozycja traktatu w prawie amerykańskim w hierarchii aktów prawnych przedstawia się następująco:

- 1) konstytucja,
- 2) późniejsze ustawy Kongresu,
- 3) traktaty (w rozumieniu art. VI § 2),
- 4) wcześniejsze ustawy Kongresu,
- 5) układy rządowe zawierane bez „ rady i zgody” senatu,
- 6) prawo stanowe.

Podobnie jak w systemie amerykańskim, w systemie brytyjskim⁸ sądy angielskie już od XVIII w. stosowały zasadę, że prawo narodów jest częścią prawa krajowego (*part of the Law of the Land*). Jednakże umowy międzynarodowe, które dotyczą praw osób prywatnych oraz te, które wymagają modyfikacji prawa powszechnego (*common law*) lub prawa stanowionego (*statute law*) muszą uzyskać zgodę parlamentu. Ustawa aprobująca traktat nie ma zazwyczaj skutku transformacyjnego.

W systemie francuskim⁹ na podstawie art. 55 konstytucji z 1958 r.:

„Traktaty lub układy prawidłowo ratyfikowane lub zatwierdzone mają z chwilą ich ogłoszenia moc wiążącą wobec ustaw, z zastrzeżeniem dla każdego traktatu lub układu jego stosowania przez drugą stronę”.

Sądy francuskie anulują wyroki sądów niższej instancji z powodu przekroczenia władzy (*excès du pouvoir*) ilekroć sąd niższej instancji naruszy przepis traktatu (zasadę stosowano już od XIX w.). W końcu

⁸ Zob. tamże.

⁹ Zob. tamże.

lat sześćdziesiątych zaznaczyło się jednak pewne odejście orzecznictwa francuskiego od bezwzględnego prymatu traktatu nad ustawą. Sądownictwo administracyjne natomiast uważało, że wykonanie traktatu przez organy rządowe ma charakter aktów rządowych i tym samym nie podlega kontroli sądowej, z wyjątkiem tych aktów administracyjnych, które podlegają kontroli Rady Stanu. Od 1952 r. Rada Stanu traktuje naruszenie traktatu identycznie jak naruszenie ustawy. W ten sposób poszkodowany uzyskuje środek odwoławczy oparty na zarzucie naruszenia władzy. Tak więc traktat obowiązuje we Francji dzięki temu, że spełnia wymogi postawione w konstytucji, lecz ich spełnienie nie jest równoznaczne z transformacją.

W RFN¹⁰ „ogólnie uznane reguły prawa narodów” przeważają nad ustawami (art. 25 konstytucji) oraz nad prawem poszczególnych krajów wchodzących w skład RFN (art. 31). Reguły te nie mają jednak wyższości w stosunku do norm konstytucji.

Artykuł 94 konstytucji holenderskiej¹¹ przyznaje normom prawa międzynarodowego zawartym w umowach, których Holandia jest stroną, prymat nad wszelkimi krajowymi ustawami, w tym także nad późniejszą ustawą. Co więcej, zaś tę samą rangę nadaje uchwałom organizacji międzynarodowych. Za wyraźną zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie kwalifikowaną większością 2/3 głosów traktat może odbiegać od konstytucji (art. 91 § 3). Przepisy te nie mają jednak skutku transformacyjnego, uchwały i umowy obowiązują tu wprost.

Artykuł 10 konstytucji włoskiej¹² stanowi, że „włoski system prawny zgodny jest z ogólnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego”. Przyjęło się uważać we Włoszech, że art. 10 obejmuje tylko powszechne prawo zwyczajowe (obowiązuje ono jako prawo krajowe — ma tu zatem miejsce transformacja), traktaty zaś, według orzecznictwa włoskiego, wymagają „adaptacji parlamentarnej”.

2.2. Państwa socjalistyczne

W konstytucji NRD¹³ odnaleźć można art. 8 § 1, który transformuje w prawo wewnętrzne powszechnie uznane reguły prawa między-

¹⁰ Zob. tamże, por. R. Sonnenfeld, *Ograniczenia kompetencji państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, Warszawa 1973, s. 86 i n.

¹¹ Zob. szerzej na ten temat A. Wyrozumska, *Holandia*, [w:] *Włączenie prawa międzynarodowego do prawa krajowego w konstytucjach i praktyce wybranych państw*, Rada Legislacyjna przy Urzędzie Rady Ministrów, Warszawa 1988, s. 36—56.

¹² Zob. Skubiszewski, *Prawo międzynarodowe...*, przypis 4, s. 41.

¹³ Zob. szerzej na ten temat H. J. Müller, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w Niemieckiej Republice Demokratycznej*, [w:] *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle...*, przypis 4, s. 85—103.

narodowego służące pokojowi i pokojowej współpracy narodów, stanowiąc, że wiążą one władzę państwową i każdego obywatela. Artykuł 91 zaś stwierdza, że powszechnie uznane normy prawa międzynarodowego o karaniu przestępstw przeciwko pokojowi, przestępstw przeciwko ludzkości oraz przestępstw wojennych są bezpośrednio obowiązującym prawem. Artykuł 51 uznaje dodatkowo, że umowy międzynarodowe mogą zmieniać ustawy Izby Ludowej, wymagają one wówczas zatwierdzenia przez Izbę. Obok tych form wprowadzania prawa międzynarodowego do prawa NRD stosowane jest tu także odesłanie. Normy odsyłające zawiera np. kodeks morski i ustawa o obywatelstwie NRD. Kodeks morski (§ 1 ust. 2) powołuje się między innymi na „powszechnie uznane, służące pokojowi i pokojowej współpracy narodów, reguły prawa międzynarodowego”. Ustawa o obywatelstwie (ust. 3) stanowi natomiast, że w sprawach obywatelstwa stosowane są postanowienia umów międzynarodowych zawartych przez NRD z innymi państwami. Normy międzynarodowe mogą także zostać przeniesione do prawa NRD w rezultacie wydania w konkretnym przypadku obwieszczenia o wejściu w życie odnośnych zobowiązań, z reguły połączone z ogłoszeniem tekstu umowy; albo wydania osobnych przepisów prawnych na podstawie i w wykonaniu zawartych umów międzynarodowych.

Konstytucja ZSRR¹⁴ zawiera w interesującej nas kwestii art. 29, który stwierdza, że

„Stosunki ZSRR z innymi państwami kształtują się na podstawie przestrzegania zasad suwerennej równości, wzajemnej rezygnacji ze stosowania siły lub groźby jej użycia; nienaruszalności granic; integralności terytorialnej państw; pokojowego regulowania sporów; nieingerencji w sprawy wewnętrzne; poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności; równouprawnienia i prawa narodów do decydowania o własnym losie; współpracy między państwami; rzetelnego wykonywania zobowiązań wynikających z ogólnie uznanych zasad i norm prawa międzynarodowego oraz z zawartych przez ZSRR umów międzynarodowych”.

Praktyka radziecka, oparta na konsekwentnym potwierdzaniu suwerenności ZSRR, dla realizacji normy międzynarodowej w porządku wewnętrznym wymaga sankcji wewnątrzpaństwowej, przy czym może ona przybrać formę ratyfikacji umowy i opublikowania w „Wiadomościach Rady Najwyższej ZSRR” (lub republik związkowych), wydania aktów administracyjnych, odesłania bądź powtórzenia. Umowa ratyfikowana i opublikowana ma w ZSRR moc równą ustawie.

W konstytucji bułgarskiej¹⁵ brak jest normy prawnej określającej

¹⁴ Por. J. Usienko, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, [w:] *op. cit.*, przypis. 4, s. 53–68.

¹⁵ Por. P. M. Radojnow, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w Ludowej Republice Bułgarii*, [w:] *op. cit.*, przypis 4, s. 69–83.

wzajemny stosunek między prawem międzynarodowym a prawem wewnętrznym. Normy konstytucyjne ograniczają się do wskazania organów kompetentnych do ratyfikowania i wypowiedzania umów (art. 13, 93 pkt 14, 103 pkt 9 i 10). Normy, o jaką nam tu chodzi, nie zawiera także akt normatywny dotyczący specjalnie umów międzynarodowych — Dekret o udziale Ludowej Republiki Bułgarii w umowach międzynarodowych. Bułgarska praktyka konstytucyjna tylko w bardzo wąskim zakresie dopuszcza bezpośrednie stosowanie w kraju norm międzynarodowych i to głównie o charakterze technicznym, tj. np. konwencja o przewozie towarów kolejami (CIM) z 1961 r. czy konwencja o technicznej i innej pomocy udzielanej pojazdom samochodowym w transporcie międzynarodowym z 1973 r.

Podobnie przedstawia się problem stosunku prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego rumuńskiego¹⁶. Konstytucja rumuńska nie zawiera żadnego przepisu w tej kwestii. W praktyce postanowienia umów uważa się za podlegające wykonaniu w ramach prawa krajowego, w wyniku ich ratyfikacji lub potwierdzenia (dekretu ratyfikacyjnego Wielkiego Zgromadzenia Narodowego lub Rady Państwa, albo potwierdzenia przez Radę Ministrów).

Czechosłowacka¹⁷ ustawa konstytucyjna nr 143/1968 zawiera art. 36 ust. 3, który stwierdza, że międzynarodowe układy polityczne, międzynarodowe umowy gospodarcze o charakterze ogólnym, jak również umowy międzynarodowe, dla których realizacji potrzebna jest ustawa Zgromadzenia Federalnego, wymagają przed ratyfikacją przez prezydenta Republiki zgody Zgromadzenia Federalnego. Po ich opublikowaniu w *Sbirce Zakonu* zostają one transformowane do prawa wewnętrznego. Obok tej formy szeroko stosowane jest w Czechosłowacji odesłanie, np. ustawa nr k 101/1963 o stosunkach prawnych w międzynarodowych kontraktach handlowych (§ 4), ustawa nr 97/1963 o międzynarodowym prawie prywatnym itp. Prawo czechosłowackie jedynie w bardzo ograniczonym zakresie dopuszcza możliwość stosowania w prawie wewnętrznym zwyczaju międzynarodowego.

3. PODSUMOWANIE

W każdym systemie prawnym istnieją, mniej lub bardziej doskonałe, mechanizmy służące wprowadzeniu normy międzynarodowej do prawa wewnętrznego. Głównie jednak, co wynika z części 2 niniejszego opra-

¹⁶ Por. N. Androne, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w Socjalistycznej Republice Rumunii*, [w:] *op. cit.*, przypis 4, s. 105—112.

¹⁷ Por. A. Kanda, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w Czechosłowackiej Republice Socjalistycznej*, [w:] *op. cit.*, przypis 4, s. 113—116.

cowania, opierają się one na wzorcach XIX-wiecznych mechanizmów transformacyjnych lub quasi-transformacyjnych, których naczelnym zadaniem było wprowadzenie normy międzynarodowej do prawa wewnętrznego w sposób dający maksymalną gwarancję nienaruszalności suwerenności państwa. Widoczne jest to szczególnie we wszystkich tych systemach, które uzależniają realizację normy międzynarodowej w porządku krajowym od zgody parlamentu lub innego kompetentnego organu. Z przeglądu zaprezentowanego powyżej wypływa także wniosek, że zakres włączania prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego jest bardzo różny.

W państwach kapitalistycznych na ogół kwestie te są przedmiotem regulacji konstytucyjnej. Zdarzają się jednak wyjątki. Przykładem może być chociażby konstytucja belgijska z 1831 r., obowiązująca do dnia dzisiejszego, która nie zawiera żadnego przepisu w tej kwestii. Z państw, w których w dość szerokim zakresie wprowadza się prawo międzynarodowe do prawa wewnętrznego, można by wymienić Stany Zjednoczone, ale i tutaj nie każda umowa międzynarodowa inkorporowana jest do prawa krajowego (tylko samowykonalne traktaty zawarte za „radą i zgodą” senatu). Podobnie jest we Francji, gdzie inkorporacja dotyczy umów ratyfikowanych lub zatwierdzonych, o ile są one stosowane przez drugą stronę. Oczywiście umowy ratyfikowane lub zatwierdzone zajmują nadal centralne miejsce w tworzeniu norm prawa międzynarodowego. Współcześnie pojawia się jednak tendencja z jednej strony — do zawierania umów w innych trybach (okazuje się, że ok. 50% zawieranych obecnie umów stanowią umowy zawarte w formie wymiany not); z drugiej strony — do tworzenia norm prawa międzynarodowego przez organizacje międzynarodowe w formie prawnie wiążących uchwał, które także wymagają realizacji i wprowadzenia w porządek krajowy. Niewątpliwie więc i te nowe problemy wymagać będą szerszego uwzględnienia w prawie wewnętrznym. Pewne zmiany tego typu już są obserwowane, np. zmiany w prawie wewnętrznym państw członkowskich EWG, zmierzające do zapewnienia prawotwórczym uchwałom tej organizacji bezpośredniego obowiązywania w państwach członkowskich. Podobny problem stanie wkrótce przed państwami RWPG. Dziś jeszcze rzadkie są takie konstytucje jak konstytucja Holandii, która zawiera kilka szczegółowych przepisów m. in. włączających uchwały organizacji międzynarodowych do prawa wewnętrznego, a do tego plasujących je na równi z umowami międzynarodowymi przed ustawami krajowymi, a co ważniejsze, także przed późniejszymi ustawami. Umowa uzyskuje na ogół w prawie wewnętrznym rangę ustawy. Rzadko jednak może zmienić konstytucję, jeśli tak, to zwykle za zgodą kwalifikowanej większości parlamentu, jak np. w Holandii, Czechosłowacji czy NRD.

Konstytucje poszczególnych państw charakteryzują się także różnym stopniem szczegółowości sformułowań stosunku prawa krajowego do prawa międzynarodowego, od stosunkowo precyzyjnych ustaleń, tak jak np. artykuły 91—95 konstytucji holenderskiej, do stwierdzeń natury generalnej. Przy czym okazuje się, że realizacja norm międzynarodowych w porządku wewnętrznym tylko w pewnym stopniu zależy od przyjętej w prawie wewnętrznym metody. Dowodzi tego właśnie praktyka holenderska, gdzie przy wyraźnych wskazówkach konstytucyjnych, np. do 1969 r. nie było żadnego wyroku sądowego unieważniającego ustawę z powodu jej sprzeczności z umową międzynarodową¹⁸. O wprowadzeniu prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego nie decyduje jedynie rodzaj metody, ani to, czy w konstytucji ta kwestia została precyzyjnie unormowana. Ważne jest, aby państwo miało wolę wypełniania zobowiązań międzynarodowych; jeśli ta wola istnieje, skuteczność norm w porządku krajowym można zapewnić w podobnych sytuacjach za pomocą różnych sposobów. Weźmy np. RFN, gdzie umowa międzynarodowa stosowana jest w prawie wewnętrznym zapewne tak samo jak¹⁹ np. we Francji czy Wielkiej Brytani. Natomiast w konstytucji RFN znajduje się tylko generalne stwierdzenie, że ogólne zasady prawa międzynarodowego są częścią prawa związkowego. Mają one pierwszeństwo przed ustawami i rodzą prawa i obowiązki bezpośrednio dla mieszkańców obszaru związkowego. Sformułowanie art. 25 konstytucji RFN może budzić uzasadnione wątpliwości. Zauważmy, że w art. 25 mowa jest jedynie o ogólnych zasadach prawa międzynarodowego. W samym prawie międzynarodowym nie bardzo wiadomo, jaką rolę odgrywają w nim ogólne zasady. Jaką więc mogą one mieć wartość w prawie wewnętrznym państwa? Tak ogólnikowe stwierdzenie może w zależności od zmiennej polityki państwa być albo „używane” jako zezwolenie na stosowanie norm międzynarodowych w prawie wewnętrznym, albo stanowić barierę dla jakiegokolwiek ich stosowania.

Podobnie w różny sposób i w różnym zakresie uzyskuje prawo międzynarodowe skuteczność w państwach socjalistycznych. Uderzające jest jednak, że w większości konstytucji państw socjalistycznych brak jakiegokolwiek unormowania tych kwestii. Jednym z nielicznych pozytywnych wyjątków jest konstytucja NRD. Wśród jej przepisów zwraca uwagę art. 8 transformujący w prawo niemieckie „powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego, służące pokojowi i pokojowej współ-

¹⁸ Zob. M. Waelbroeck, *Traité internationaux et juridictions internes dans les pays du Marché Commun*, Bruxelles 1969, s. 279, podaje za R. Sonnenfeld, *op. cit.*, s. 85.

¹⁹ Por. J. Barcz, *Federalny Trybunał Konstytucyjny a zobowiązania międzynarodowe RFN*, PSM 1983, z. 3, s. 7—26.

pracy narodów". Zauważmy, że przepis ten sformułowany jest bardzo ogólnikowo, w sposób, który znów nasuwa refleksje na temat roli, miejsca i znaczenia zasad prawa międzynarodowego. Pomijając już nawet te kwestie, i rozumiejąc bardzo szeroko pojęcie „powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego”, trzeba powiedzieć, że równie niejasny jest i końcowy fragment wspomnianego przepisu. Zapisano tam, że zasady, o których tu mowa, są obowiązujące dla władzy państwowej i dla wszystkich obywateli. Obowiązywanie zasad prawa międzynarodowego w stosunku do władzy państwowej jest faktem oczywistym, trudno natomiast wyobrazić sobie jak zasady takie miałyby być obowiązujące dla obywateli, bez przyznania im możliwości dochodzenia roszczeń na ich podstawie. Same zatem sformułowania w konstytucji danego państwa nie dają jeszcze odpowiedzi na pytanie, jak prawo międzynarodowe stosowane jest w prawie wewnętrznym; muszą one być uzupełnione praktyką ustawodawczą czy sądową tego państwa. W tym przypadku okazuje się, że orzeczenia sądowe wydawane na podstawie umów międzynarodowych są w NRD bardzo rzadkie. Większość z nich dotyczy zbrodni nazistowskich karanych na podstawie Statutu Międzynarodowego Trybunału Wojskowego²⁰. Nawiasem mówiąc jest to doskonały przykład realizacji art. 91 konstytucji NRD.

Inne konstytucje państw socjalistycznych nie mają takich klauzul jak konstytucja NRD. Konstytucja czechosłowacka np. zawiera jedynie postanowienie, które uzależnia zawarcie pewnych kategorii umów od zgody Zgromadzenia Federalnego (ustawa konstytucyjna 143/1968 art. 36 ust. 3). W praktyce umowy te po opublikowaniu zostają transformowane do prawa wewnętrznego²¹. Zwróćmy jednak uwagę, że ta transformacja ma charakter ograniczony, dotyczy bowiem umów politycznych, umów gospodarczych o charakterze ogólnym oraz umów, dla których realizacji potrzebna jest ustawa Zgromadzenia Federalnego, a więc tego typu porozumień, z których nieczęsto wynikają bezpośrednie konsekwencje dla stosunków wewnętrznych. Poza tym dotyczy ona traktatów, najczęściej nie samowystarczających, które i tak dla uzyskania skuteczności w porządku wewnętrznym wymagają wydania odpowiednich przepisów.

Niektórzy autorzy radzieccy²² uważają, że art. 29 konstytucji ZSRR transformuje do prawa radzieckiego zasady prawa międzynarodowego oraz umocowuje zasadę wykonywania zobowiązań międzynarodowych, co ich zdaniem oznacza, że wszystkie podmioty prawa radzieckiego obowiązane są szanować przepisy prawa międzynarodowego. Ten obowią-

²⁰ Por. Müller, *op. cit.*, s. 102–103.

²¹ Por. Kanda, *op. cit.*, s. 114.

²² Np. Usienko, *op. cit.*, s. 53–68, szczególnie s. 66.

zek, wynikający z samej konstytucji, nie wymaga potwierdzenia przez jakiegokolwiek akty ustawodawcze. Płyne z tego dalsza konsekwencja, że prawo międzynarodowe powinno być stosowane w ZSRR bez potrzeby jakiegokolwiek aktu transformacyjnego (tj. ustawodawczego). Wyciąganie aż takich wniosków z konstytucyjnego zapisu zasady wykonywania w dobrej wierze zobowiązań międzynarodowych może budzić wątpliwości. Zwłaszcza że takiej interpretacji przeczy już sama praktyka radziecka, wymagająca dla skuteczności umowy międzynarodowej w prawie radzieckim tzw. „sankcji wewnętrzpaństwowej”. Wykładnia literalna art. 29 prowadzi raczej do wniosku, że wskazuje on na podstawy, na których mają opierać się stosunki ZSRR z innymi państwami, a nie na relację między prawem wewnętrznym a prawem międzynarodowym. Artykuł ten stwierdza wyraźnie, że stosunki ZSRR z innymi państwami kształtują się na podstawie zasad prawa międzynarodowego, i tu wymienia zasady wyszczególnione w art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych. Nawet jeśli by przyjąć, że art. 29 transformuje te zasady do prawa radzieckiego, to pod znakiem zapytania pozostaje użyteczność np. zasady nieinterwencji czy zakazu użycia siły dla stosunków wewnętrznych. W rzeczywistości więc konstytucję ZSRR trzeba by zaliczyć do tych konstytucji państw socjalistycznych, w których brak jest konkretnych postanowień w interesującej nas materii. W tym gronie wyliczyć można także konstytucję polską, rumuńską czy bułgarską. Niezamieszczenie w konstytucji konkretnych przepisów odnoszących się do miejsca prawa międzynarodowego w porządku krajowym ma tę wadę, że może wpływać hamująco na proces realizacji norm międzynarodowych w prawie wewnętrznym. Jest bowiem oczywiste, że organy stosujące prawo w braku wskazówki co do możliwości powołania się na prawo międzynarodowe będą powstrzymywały się od jego stosowania. Nie powołując już praktyki polskiej, można przytoczyć przykład Bułgarii, gdzie tylko w bardzo wąskim zakresie dopuszczono bezpośrednie stosowanie w kraju norm międzynarodowych, i to głównie norm o charakterze technicznym. W Rumunii zaś stosowanie umów ograniczone jest do umów ratyfikowanych lub zatwierdzonych.

Z pewnością zaprezentowany tu przegląd jest powierzchowny, przez to może nawet zbyt schematyczny. Problem realizacji norm międzynarodowych w prawie wewnętrznym wymaga ciągłych i pogłębionych studiów. Postulat jednak, opierający się na czysto pozytywistycznych przesłankach myślenia, o unormowanie kwestii obowiązywania prawa międzynarodowego w porządku krajowym w konstytucji lub aktach o podobnej randze, lub nawet o bardziej precyzyjne sformułowanie przepisów już istniejących w wielu konstytucjach, wydaje się wypływać nieuchronnie z takiego nawet połowicznego przeglądu. Wynika on

także z potrzeby, jaka rodzi się zarówno w prawie międzynarodowym, jak i prawie wewnętrznym. Wydaje się także, że norma taka powinna dotyczyć nie tylko traktatów, ale i pozostałych źródeł prawa międzynarodowego, w szczególności uchwał organizacji międzynarodowych.

Anna Wyrozumska

METHODS OF INTRODUCTION OF INTERNATIONAL LAW INTO NATIONAL LEGAL ORDER

The paper presents methods of introduction of international law into the national legal order, applied in various states. The paper consists of three parts. The first of them includes remarks on terminology and is an attempt to classify and define the well-known techniques of introduction. The second part consists of a short survey of some systems of introducing international law into internal law. The third part is an attempt of critical analysis and summing up. A conclusion has been formulated that in each legal system there are mechanisms, more or less efficient, of introducing international norms into the internal law. However, they are mostly based on models of 19th century transformation or quasi-transformation mechanisms, whose main purpose was introducing international norms into internal law in a way securing a maximum sovereignty of the state. It is particularly evident in those systems which subject the realisation of international norms in national legal order to the condition of a consent of parliament or another competent body. Also the range of introduction of international law into internal law is differentiated.

In capitalist countries the question is generally regulated by constitution. However, a constitutional norm rarely refers to sources of international law other than international treaties. The constitutions of particular states are characterised also by different degree of detailed formulation of the relationship between internal law and international law. Besides, it appears that realisation of international norms in internal legal order only to a certain degree depends on the method accepted by internal law. It is important that the state is willing to fulfill the international obligations. If such a willingness exists, efficiency of international norms in internal order can be secured in various ways.

Differently from the constitutions of capitalist countries, regulations referring to the discussed questions do not appear in constitutions of socialist countries. The only positive exception is the constitution of the GDR. The lack of such regulations in the constitution has that drawback that it may impede the process of realisation of international norms in internal law. It is obvious that the organs applying law will abstain from applying international law if they have no regulations to refer to.

The survey presented in the paper is naturally perfunctory, perhaps even too schematic. But even an incomplete study suggests a postulate of regulation of validity of international law in national legal order, in the constitution or another act of similar rank, or a more precise formulation of regulations already existing in many constitutions. It results from the need arising in both international law and internal law.