

Piotr Daranowski, Jerzy Szczęsny

Skuteczność umowy międzynarodowej

Palestra 28/2(314), 55-60

1984

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SKUTECZNOŚĆ UMOWY MIĘDZYNARODOWEJ

(Z drem Piotrem Daranowskim, adiunktem w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Uł, rozmawia Jerzy Szczęsny).

J. Sz.: *Panie doktorze, problem, któremu chciałbym poświęcić naszą rozmowę, dotyczy celowości i skuteczności obron adwokackich, obron wszakże szczególnych, bo takich, w których adwokaci wywodzą swoje racje m.in. z aktów prawa międzynarodowego. Jest to zagadnienie w teorii i praktyce kontrowersyjne, wypłynęło zaś ostatnio na tle stosowania przepisów dekretu o stanie wojennym, a zwłaszcza wykładni art. 61 tegoż dekretu. Wokół proponowanych — jako temat rozmowy — zagadnień prowadzona jest na łamach poważnej prasy prawniczej obszerna dyskusja...*

P. D.: *Pozwoli Pan, że przerwę, bo nie chciałbym, abyśmy już na wstępie ulegli pewnym złudzeniom. Obszerna dyskusja? Sądzę, że owa dyskusja jest prowadzona w bardzo skromnym i ograniczonym — przedmiotowo i podmiotowo — zakresie. A przecież dotyczy ona zupełnie zasadniczego problemu prawmokarnego: obowiązywania zasad *lex retro non agit* i *nullum crimen sine lege*, a więc zasad znajdujących się u wierzchołka każdego nowoczesnego prawa karnego, zasad, z którymi każdy prawnik musi się zetknąć już na początku swej edukacji prawniczej. A co w tej, jak się rzekło, zasadniczej sprawie powiedziano? Otóż mieliśmy raptem dwie wypowiedzi w „Państwie i Prawie”, będące odpowiedzią na głosę dra Janusza Kochanowskiego i mec. Tadeusza de Viriona, opublikowaną w numerze 9 „Państwa i Prawa” z 1982 r. Mam tu na myśli polemikę z tą głosą prok. Jana Szwachy oraz — niejako uzupełnienie glosy — mec. Stanisława Maurera, oba teksty opublikowane w numerze 1 (styczniowym) „Państwa i Prawa” z 1983 roku. Nie liczę tu ani samej glosy, ani odpowiedzi na polemikę, gdyż stanowiło to tylko wywołanie problemu. A więc zaledwie dwie wypowiedzi, do których można doliczyć przy dobrej woli interesujący artykuł opublikowany w numerze 1 „Wojskowego Przeglądu Prawniczego” z 1983 r. autorstwa pika doc. dra hab. Teofila Leśki pt. „Węzłowe problemy penalizacji w warunkach stanu wojennego”, który to artykuł w pewnym zakresie podziela argumentację glosy J. Kochanowskiego i T. de Viriona. Jakże więc można tu mówić o obszernej dyskusji? Abstrahuję przy tym od pełnego zlekceważenia problemu przez publicystykę prawniczą, która w przeszłości dość często spełniała rolę akuszerki refleksji typu naukowego.*

J. Sz.: *Trudno się z Panem, oczywiście, nie zgodzić, ale określenia „obszerny” użyłem w odniesieniu do merytorycznych rozmiarów problemu, które sprawiają, że do wypowiedzi na tematy w zasadzie z dziedziny prawa karnego zaprosiłem właśnie Pana, specjalistę od problemów prawa międzynarodowego. Skłoniły mnie do tego „Uwagi na temat glosy J. Kochanowskiego i T. de Viriona” mec. S. Maurera. Zwrócił on uwagę na to, że autorzy glosy pominieli fakt, iż wynikająca z treści art. 121 k.k. możliwość odstąpienia w ustawach szczególnych od zasady „prawo nie działa wstecz” wygasta w 1977 r. na skutek ratyfikowania przez Radę Państwa i ogłoszenia w Dzienniku Ustaw z 1977 r. Nr 38 (załącznik) Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Art. 15 tego Paktu stwierdza: „Nikt nie może być skazany za czyn i zaniechanie, które w myśl prawa wewnętrznego*

lub międzynarodowego nie stanowiłoby przestępstwa w chwili ich popełnienia". Artykuł zaś 4 ust. 2 głosi, że zasada ta nie ulega zawieszeniu w żadnych okolicznościach, a więc nie tylko w okresie stanu wojennego, ale nawet w czasie wojny. J. Kochanowski i T. de Virion stwierdzili na to w odpowiedzi, że celowo zrezygnowali z tej drogi argumentacji, gdyż — ich zdaniem — stanowisko S. Maurera wywodzi się z poglądu monistycznego, tj. poglądu, wedle którego istnieje jeden porządek prawny, na który składają się prawo wewnętrzne, prawo państwowe oraz zawarte przez państwo umowy międzynarodowe, które również powinny być stosowane przez sądy i organy państwowe. Autorzy glosy sądzą, że nasze orzecznictwo zajmuje — jak piszą — „może niezupełnie świadomie” stanowisko dualistyczne, wedle którego umowa międzynarodowa stanowi jedynie zobowiązanie państwa do odpowiednich modyfikacji swego prawa wewnętrznego w celu doprowadzenia go do zgodności z umowami międzynarodowymi. Problem więc został przeniesiony na poziom refleksji o źródłach prawa, gdzie głos powinni zabrać teoretycy prawa i reprezentanci dziedziny międzynarodowoprawnej. Ta kontrowersja ma w końcu kapitalne znaczenie praktyczne i dotyczy tego, o czym mówiłem na wstępie: czy adwokat powołujący się na prawo międzynarodowe w ogóle powołuje się na prawo obowiązujące? Jaka jest moc obowiązująca traktatu międzynarodowego w prawie danego państwa?

P. D.: Zaczniemy może od wskazania mechanizmu, jaki został przyjęty przez krajowego ustawodawcę do nadania skuteczności umowom międzynarodowym w prawie wewnętrznym. Konstytucja z 1952 r. wraz z późniejszymi zmianami nie określa jasno i wyraźnie miejsca umów międzynarodowych w prawie wewnętrznym. Orzecznictwo jest tu również niezwykle wstrzemięźliwe, by nie powiedzieć — skąpe. Te dwie przyczyny spowodowały, że interesujący nas problem i kontrowersje wokół niego usiłowała rozwiązać nauka, przy czym o kontrowersjach można mówić, moim zdaniem, wyłącznie w stosunku do przeszłości, jako że obecnie wypada stwierdzić pewną stabilizację i zbieżność wcześniej zróżnicowanych poglądów nauki wokół koncepcji obowiązywania umów międzynarodowych w prawie wewnętrznym PRL *ex proprio vigore*. Konsekwentnym i kategorycznym rzecznikiem tej koncepcji był profesor Stefan Rozmaryn.

J. Sz.: Na czym polegał przewód myślowy prof. Rozmaryna prowadzący do kategorycznego przyjęcia koncepcji *ex proprio vigore*?

P. D.: Prof. Rozmaryn bezspornie stwierdzał, że Konstytucja PRL nie zawiera żadnych przepisów, które by w sposób wyraźny rozstrzygały zagadnienie skuteczności umów międzynarodowych w stosunkach wewnętrznych. Nie ma więc w Konstytucji PRL przepisu, który by taką skuteczność ustanawiał, ale jednocześnie nie zawiera ona nic, co mogłoby ją wykluczyć. Nie można więc w żadnym razie zakładać — dowodzi prof. Rozmaryn — że PRL mogłaby w praktyce odmówić zawartym przez siebie umowom międzynarodowym skuteczności wprost, *ex proprio vigore*, a więc z mocy własnej w stosunkach wewnętrznych, a jednocześnie nie normować kwestii skuteczności w konstytucji. Dlatego uważa on — i tu pozwolił Pan, że odwołam się do autentycznego tekstu — że „najwidoczniej w braku takich postanowień konstytucyjnych albo innej maszinerii w postaci ustaw zwykłych, umowa międzynarodowa w myśl intencji konstytucyjnego ustawodawcy i zgodnej z tą intencją praktyki konstytucyjnej ma skuteczność w sto-

sunkach wewnętrznych *proprio vigore* (...)" (por. S. Rozmaryn: Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych, PiP nr 12/1962; podkr. autora-prof. Rozmaryna).

J. Sz. *Jest to jednak pogląd jednego tylko teoretyka prawa...*

P. D.: Jest to obecnie pogląd dominujący wśród wypowiadających się w sprawie relacji między prawem międzynarodowym a prawem wewnętrznym PRL. Wymieńmy niektórych rzeczników skuteczności umów *ex proprio vigore*. A więc prof. prof. K. Skubiszewski, S. E. Nahlik, A. Klafkowski, a także S. Kazimierczyk czy M. Frankowska. O bezpośrednim stosowaniu w porządku wewnętrznym norm zawartych w Pakcie Praw Politycznych i Obywatelskich, norm kreujących wolności indywidualne oraz prawa i wolności publiczne wspominają także inni autorzy prac z dziedziny praw człowieka. Chciałbym tu dodać, że w wielu dyskusjach i rozmowach naukowych spotkałem wypowiedzi innych autorytetów podzielających ten pogląd. Nie przesadzajmy więc z wyolbrzymianiem kontrowersji wokół tego problemu. Stanowisko doktryny jest tu zasadniczo jednolite i nie budzące wątpliwości: umowy w porządku prawnym PRL obowiązują *ex proprio vigore*.

J. Sz.: *Kto jest zatem przeciwnikiem koncepcji ex proprio vigore?*

P. D.: Przeciwników koncepcji *ex proprio vigore* jako takiej właściwie w nauce polskiej nie ma. Choć — przynaję — są autorzy, którzy polemizują z np. samowykonalnością Paktów Praw Człowieka.

Z drugiej strony warto przypomnieć, że w systemie prawa polskiego umowa międzynarodowa traktowana jest w stosunku do ustawy jako *lex specialis*. A więc stosowana jest w konkretnych wypadkach przed prawem wewnętrznym.

J. Sz.: *Do koncepcji ex proprio vigore zbliżona jest koncepcja inkorporacji umów międzynarodowych.*

P. D.: Owszem, można mówić o pewnym zbliżeniu tych koncepcji. Obie wszakże są klasyfikowane w teorii prawa międzynarodowego w grupie tzw. pozareceptyjnych metod nadawania skuteczności umowom międzynarodowym w prawie wewnętrznym. Zwolennikami tego drugiego stanowiska są prof. Zbigniew Resich i prof. Ludwik Gelberg. Ten ostatni wyraża pogląd, że nawet w razie wydania późniejszej ustawy sprzecznej z wcześniej obowiązującą umową międzynarodową państwo powinno zapewnić wykonanie umowy, gdyż spowodowanie uszczerbku chronionym przez tę umowę interesom państwa kontrahenta lub jego obywateli stanowi wręcz delikt, za który państwo ponosi odpowiedzialność międzynarodową. Jednakże raz jeszcze podkreślam, że dominującym stanowiskiem w nauce polskiej, poglądem dominującym, jest pogląd o skuteczności umów *ex proprio vigore*.

J. Sz.: *Muszą być jednak spełnione pewne warunki. Nie każda przecież umowa „nadaje” się do stosowania z tego tylko tytułu, że jest umową międzynarodową.*

P. D.: Oczywiście. Koncepcja umów międzynarodowych w porządku wewnętrznym *ex proprio vigore* wprowadza wyraźnie rozróżnienia między umowami traktującymi o materiałach ustawowych a umowami traktującymi o materiałach nie zastrzeżonych dla ustaw. Dobitnie akcentował ten podział prof. Rozmaryn, a za nim

inni. Prof. Rozmaryn, wychodząc z interpretacji przepisów konstytucji, dowodzi, że te pierwsze umowy, aby mogły być skuteczne w porządku prawnym PRL, muszą być ratyfikowane i należycie promulgowane. Dopiero łączne spełnienie obu tych warunków, tj. ratyfikacji i promulgacji, warunkuje skuteczność umów w porządku prawa wewnętrznego. Warto tu dodać, że wymaganie publikacji umów spełnia dodatkowo istotną gwarancję z punktu widzenia praktycznego stosowania postanowień umowy.

J. Sz.: Czy jednak również przez sądy w procesie orzekania?

P. D.: Bez wątplenia. Bo skoro w wypadku umów międzynarodowych traktujących o materiałach ustawowych obowiązuje ten sam warunek skuteczności co dla ustaw, tzn. warunek publikacji w Dzienniku Ustaw, to nie ma żadnej przyczyny, aby traktować umowy międzynarodowe pod tym względem inaczej niż ustawy, skoro mają one regulować te same materie. Jeżeli, skonfrontujemy powyższą tezę z art. 62 Konstytucji, który głosi m.in., że „sędziowie podlegają tylko ustawom”, to nietrudno dostrzec gwarancyjną funkcję aktu publikacji umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw.

J. Sz.: Pozostaje jednak problem praktycznej wykonalności szeregu umów międzynarodowych, nawet ratyfikowanych i należycie promulgowanych.

P. D.: Nie widzę tu żadnego problemu, jeżeli przyjmiemy, że mówiąc o skuteczności umów *ex proprio vigore*, mamy na myśli wyłącznie takie umowy, które ujęte są w sposób pozwalający na stosowanie ich w stosunkach wewnętrznych, a nie umowy, które pomyślane są wyłącznie jako nałożenie na państwo obowiązku podjęcia przez to państwo określonych kroków, np. jnicjowania i wprowadzenia określonych ustaw. Chodzi tu przecież o ten rodzaj umów, które nadają się do natychmiastowego stosowania przez sądy bez dodatkowego, wykonawczego prawodawstwa. Są tzw. umowy samowykonalne (*self-executing treaties*). Ich podstawową cechą jest taki sposób redakcji i taki sposób „operacjonalizacji” terminów prawnych, że precyzja zawartych w tych umowach norm pozwala sądowi lub innemu organowi stosować je wprost bez żadnych wątpliwości co do treści.

J. Sz.: Czy sądzi Pan doktor, że Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich jest właśnie taką umową samowykonalną?

P. D.: Tak właśnie sądzę. Najpełniej w tej kwestii wypowiadał się prof. K. Skubiszewski. Wróćmy jeszcze na chwilę do sprawy ratyfikacji. Wybitny znawca prawa międzynarodowego traktatowego prof. S. E. Nahlik, mówiąc o skuteczności umowy międzynarodowej w porządku wewnętrznym, stwierdza *explicite*, że obowiązuje ona bez potrzeby podciągania jej pod jakąkolwiek kategorię prawa wewnętrznego. „Zaś jej moc obowiązująca — pisze prof. Nahlik — w ramach naszego systemu nie może podlegać wątpliwości, skoro Konstytucja wyraźnie wyposaża Radę Państwa w kompetencje ratyfikowania umów i skoro Rada Państwa w deklaracji ratyfikacyjnej stwierdza, że działa «w imieniu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej», a dalej oświadcza, że wymieniony układ jest przyjęty, ratyfikowany i potwierdzony, oraz przyrzeka, że «będzie niezmiennie zachowany»” W zakończeniu tego wywodu prof. Nahlik pyta: „Któryż organ, mając w pamięci wyraźny przepis konstytucyjny, miałby uchylić się od wykonania zaprezentowanego w ten sposób układu?” Wracając zaś do Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych

i Obywatelskich — takie właśnie pytanie można i należy postawić w stosunku do tego aktu prawnego. Jest to wręcz wzorcowy przykład umowy samowymagalnej. Świadczy o tym spełnienie warunków ratyfikacji i promulgacji oraz sposób zredagowania przepisów Paktu sprawiający, iż Pakt ten jest zbiorem gotowych norm prawnych, które nadają się do stosowania i przestrzegania w państwie bez potrzeby uciekania się do prawodawstwa krajowego wykonawczego. Dotyczy to zwłaszcza art. 15 ust. 1 Paktu.

J. Sz.: *Istnieje jednak sprzeczność między artykułem 15 ust. 1 Paktu a art. 121 k.k.*

P. D.: Jeżeli nawet założyć istnienie tej sprzeczności — założyć, bo wielu teoretyków prawa karnego bynajmniej nie wywodzi z art. 121 możliwości odmiennego regulowania fundamentalnych zasad prawa karnego, jak *lex retro non agit* czy *nulum crimen sine lege*, traktuje zaś art. 121 k.k. jako zabezpieczenie możliwości odmiennego od k.k. uregulowania zasad o mniejszym ciężarze gatunkowym w ewentualnych ustawach szczegółowych — otóż jeśli nawet założyć istnienie tej sprzeczności czy wątpliwości, to nie ulega kwestii, że skuteczność *ex proprio vigore* powoduje w razie konfliktu z postanowieniami już uregulowanymi ustawą obowiązek dania pierwszeństwa w praktycznym stosowaniu prawa przepisom umowy międzynarodowej. Prof. S. Rozmaryn, wyjaśniając to szeroko we wspomnianym wyżej studium, stwierdzał dosłownie: „(...) nie ulega wątpliwości, że późniejsza umowa ma w swoim zakresie priorytet nad wcześniejszą ustawą (...)” [— — —] [Art. 2 pkt 1, 6 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o kontroli publikacji i widowisk (Dz. U. z 1981 r. Nr 20, poz. 99; zm.: Dz. U. z 1983 r. Nr 44, poz. 204)] Wobec wątpliwości sądów co do tego ostatniego istnieje pilna potrzeba zajęcia stanowiska przez czynniki oficjalne czy to w postaci wytycznych Sądu Najwyższego, czy też autentycznej wykładni Rady Państwa, choć osobiście jestem zwolennikiem rozwiązania, które poprzez konstytucyjny zapis raz na zawsze kładłoby kres wszelkim w tej mierze wątpliwościom. W końcu ratyfikacja i promulgacja Paktów to nic innego jak wprowadzenie ich do obowiązującego porządku prawnego.

J. Sz.: *W świetle tego, co mówił Pan doktor, chodziłoby nie tylko o Pakty. Przecież nie zajmują one z formalnoprawnego punktu widzenia jakiegoś szczególnego miejsca. Wprost przeciwnie, równorzędność wszystkich traktatów jest wyraźnie podkreślona w art. 5 pkt 2 obu Paktów, które unisono stwierdzają, że żadne z podstawowych praw człowieka uznanych lub istniejących w jakimś kraju na podstawie ustaw, konwencji, zarządzeń lub zwyczaju nie może być ograniczone ani uchylone pod pretekstem, że Pakty Praw Człowieka nie uznają tych praw lub uznają je w węższym stopniu.*

P. D.: Zgoda, ale proszę wziąć pod uwagę, że po pierwsze, Pakty różnią się jednak od konwencji szczegółowych treścią i sposobem sformułowania poszczególnych zagadnień. Pakty ustanawiają raczej zasady generalne, a konwencje szczegółowe rozwijają i doprecyzowują te zasady. Bardzo często konwencje szczegółowe wskazują metody realizacji poszczególnych praw i wolności, choć nie wszystkie prawa zawarte w Paktach zostały rozwinięte przez konwencje. Po drugie, *pro domo nostra*, Pakty są, by tak rzec, poręczniejsze procesowo dla adwokata. Realnie rzecz biorąc, trudno wymagać od adwokatów szerokiej znajomości prawa traktatowego, a więc wielu szczegółowych konwencji międzynarodowych. O ile mi wiadomo,

w systemie kształcenia adwokatów, czyli w programach aplikacji nie przewiduje się zagadnień dotyczących *stricto* tej tematyki. Tymczasem Pakty Praw Człowieka są aktem prawnym, z którym zapoznanie się dla przyszłej praktyki adwokackiej nie powinno nastęrczać specjalnie wielu trudności. I to jest ta druga różnica między Paktami a konwencjami szczegółowymi, mająca dla adwokatów pewne znaczenie czysto praktyczne.

J. Sz.: Dziękuję Panu doktorowi za rozmowę.

POLEMIKA

STANISŁAW HOC

REFLEKSJE NA MARGINESIE OPRACOWANIA H. POPLAWSKIEGO *

Czując się zaproszony zachętą autora do wyrażenia uwag i głosów krytycznych na temat jego opracowania, czynię to chętnie, gdyż problematyka w nim poruszona jest mi szczególnie bliska.¹

Istnieje pilna potrzeba szerszego opracowania problematyki przestępstw stypizowanych w roz. XIX k.k. czy też — szerzej — przestępstw politycznych, do których, jak się wydaje, zaliczyć należy także zdradę Ojczyzny i szpiegostwo.

W zasadzie tylko zdrada Ojczyzny doczekała się już interesującej monografii J. Wojciechowskiej.² Natomiast szpiegostwo ciągle jeszcze czeka na opracowanie monograficzne. Różne są przyczyny tego stanu rzeczy, m.in. są trudności z dostępem do niejawnych akt sądowych.

Podjęty trud badawczy autora zasługuje wszakże na uwagę, jakkolwiek w tak krótkim opracowaniu tylko skrótowo mógł on omówić niektóre zagadnienia, pozostawiając na uboczu szereg ważnych aspektów tych czynów.

Wnikliwa lektura tego opracowania rodzi jednak wiele wątpliwości czy refleksji. Niektóre wywody są bardzo luźno związane z tematem zasadniczym, brak przede

* H. Popławski: Zbrodnia zdrady Ojczyzny — Zbrodnia szpiegostwa, Biblioteka PALESTRY, „Palestra” 1983, nr 5—6, s. 77.

¹ Por. np. następujące prace S. Hoca: Szpiegostwo w socjalistycznym prawie karnym, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1979, nr 1; Zagadnienie szpiegostwa i wywiadu w systemie polityczno-prawnym RFN, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1979, nr 5; Przestępstwo dezinformacji wywiadowczej w polskim prawie karnym, „Nowe Prawo” 1980, nr 5; Kilka uwag w sprawie nowelizacji art. 125 k.k., „Nowe Prawo” 1981, nr 5; Kto jest szpiegiem?, „Prawo i Życie” nr 14(909) z dnia 5.VI.1982 r.; Prawnokarna regulacja szpiegostwa w państwach kapitalistycznych, „Przestępczość na Świecie”, tom XV, 1982; W sprawie określenia przestępstwa szpiegostwa, „Państwo i Prawo” 1982, nr 12; Prawnomiędzynarodowe aspekty szpiegostwa, „Sprawy Międzynarodowe” 1983, nr 3; Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo, „Nowe Prawo” 1983, nr 4; Głosy do wyroków SN: z dnia 19.III.1978 r. Rs 5/78, OSPIKA 1979, nr 3; z dnia 6.III.1978 r. Rs 3/78, „Nowe Prawo” 1979, nr 4; z dnia 17.VIII.1979 r. Rs 4/79, OSPIKA 1980, nr 12; z dnia 30.III.1981 r. Rs 4/81, OSPIKA 1982, nr 5—6; Glosa do postanowienia SN z dnia 25.V.1981 r. Z 13/81, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.

² J. Wojciechowska: Zdrada Ojczyzny w polskim prawie karnym na tle porównawczym, Ossolineum 1975.