

I. ARTYKUŁY

KRZYSZTOF SKUBISZEWSKI

WZAJEMNY STOSUNEK I ZWIĄZKI POMIĘDZY PRAWEM MIĘDZYNARODOWYM I PRAWEM KRAJOWYM

I. GRANICE PROBLEMU

Rozpatrując związki i wzajemny stosunek pomiędzy prawem międzynarodowym i krajowym łatwo wdać się w dyskusję nad podstawowymi zagadnieniami naszej dyscypliny. Zestawienie bowiem dwóch porządków każe badać ich podobieństwa i różnice, czyli prowadzi do analizy kwestii tak generalnych jak: natura prawa międzynarodowego, jego źródła oraz rola i znaczenie suwerenności państwa. W takim ujęciu problem stosunku pomiędzy prawem międzynarodowym i krajowym jest, zdaniem niektórych autorów, centralnym zagadnieniem teoretycznym naszej dyscypliny. Widać to wyraźnie w głównych koncepcjach tego stosunku, mianowicie w dualizmie i w obu odmianach monizmu.

Związki prawa międzynarodowego z krajowym są różnorakie i w gruncie rzeczy na szereg problemów w prawie międzynarodowym da się spojrzeć od strony prawa krajowego. Wówczas jednak powstałoby studium monograficzne, od wewnątrz państwa badające rozmaite instytucje prawa międzynarodowego i ich funkcjonowanie. Przykładami mogą być zawieranie traktatów zgodnie z wymogami prawa krajowego lub zasada wyczerpania krajowego toku instancji w kontekście opieki dyplomatycznej państwa nad własnymi obywatelami oraz odpowiedzialności międzynarodowej.

Badając rozmaite przejawy stosunku pomiędzy prawem międzynarodowym a prawem określonego państwa trzeba wyjść z założenia, iż oba prawa są pozytywne. Założenie to sprawia, iż do tematu niniejszego artykułu nie należy rozpatrywanie poglądu traktującego prawo międzynarodowe jako prawo natury ani też analiza rozmaitych opinii kwestionujących prawny charakter naszej dyscypliny. Zarówno bowiem ujęcie naturalistyczne jak negatorskie — mimo ich całkowitej przeciwstawności — usuwają z naszego pola widzenia rozmaite zagadnienia, które wymagają rozwiązania, ilekroć wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i prawa krajowego analizowany jest na gruncie pozytywizmu prawnego.

Uwaga nasza skupić się winna na obowiązywaniu, stosowaniu i przestrzeganiu norm międzynarodowych w porządku krajowym, łącznie z konfliktem pomiędzy normą krajową a międzynarodową. Dla uzyskania pełnego obrazu nie da się też pominąć kwestii odwrotnej, mianowicie roli norm krajowych w porządku prawnomiędzynarodowym. Problem pojawia się jednak przede wszystkim w porządku prawnym krajowym, tam więc jest szczególnie aktualny. Głównie bowiem sąd krajowy (nie zaś międzynarodowy) oraz administracja krajowa (nie zaś międzynarodowa) stają przed pytaniem, czy materia, w której decydują, została uregulowana w drugim porządku prawnym (tj. międzynarodowym), a w szczególności, jak rozstrzygnąć ewentualny konflikt pomiędzy normą krajową a międzynarodową. Prawdą jest, że w tej sferze prawo narodów ma także do czynienia z podobnymi problemami. Organy międzynarodowe nieraz wypowiedzieć się musiały, czy i o ile prawo krajowe adekwatne jest dla konkretnego stosunku prawnomiędzynarodowego, niemniej są to sytuacje nader rzadkie. Innymi słowy, nie ma i nie może być symetrii pod tym względem pomiędzy prawem krajowym a międzynarodowym. Umieszczenie tego ostatniego w pierwszym jest problemem niemal codziennym w prawie każdego państwa. Sytuacja odwrotna — stosowanie i przestrzeganie normy krajowej w porządku prawnomiędzynarodowym — jest problemem o dużo mniejszym wymiarze. Dlatego skoncentrować się trzeba na tym, w jaki sposób prawo międzynarodowe przenika do porządku prawnego państwa i co służy, a co przeszkadza temu, iżby znalazło ono tam pełną realizację.

Przez prawo krajowe rozumieć należy prawo ustanowione przez państwo, w tych zaś systemach prawnych, w których pewną rolę nadal odgrywa prawo zwyczajowe, również normy zwyczajowe uznane przez państwo i stosowane przez sądy państwowe. Inne porządki prawne nie są objęte naszą analizą. W szczególności nie rozpatrujemy tu ewentualnych powiązań i stosunku między prawem narodów a prawem wytworzonym w obrębie społeczności innych niż państwowe, szczególnie w społecznościach wyznaniowych: prawo żydowskie, prawo kanoniczne, prawo muzułmańskie i inne. Coraz szersza penetracja prawa międzynarodowego w sferę interesów i dóbr jednostki ludzkiej sprawia, iż korelacja między nim a prawem grupy wyznaniowej nie jest kwestią wyłącznie akademicką. Zwłaszcza tyczyć się to może prawa kanonicznego, skoro Stolica Apostolska i Państwo Watykańskie są podmiotami prawa międzynarodowego.

II. ODDZIAŁYWANIE JEDNEGO PRAWA NA DRUGIE

Jak wskazano wyżej zagadnienie nasze sprowadza się przede wszystkim do wykonania norm międzynarodowych w porządku krajowym; problem równoległy — stosowanie norm krajowych w porządku między-

narodowym — ma znaczenie o wiele mniejsze. Stan ten bynajmniej nie oznacza, iżby na innej płaszczyźnie nie było korelacji jednego prawa z drugim, nawet z pewną przewagą prawa krajowego. Tą inną płaszczyzną jest przepływ tej samej materii i treści pomiędzy prawem międzynarodowym i krajowym. W rozprawie wydanej w 1840 r. przeczytać można, iż „jedno pożyczka i dostarcza drugiemu materiałów budowlanych”¹ A przecież w owym czasie zakres regulacji prawa międzynarodowego był jeszcze stosunkowo wąski. Niemniej autor przytoczonych słów dostrzegł już był szereg zagadnień normowanych zarówno w jednym jak i drugim prawie. Zjawisko to pojawia się, jego zdaniem, zwłaszcza w federacjach i konfederacjach, poza tym jednak wskazuje on na takie problemy jak: podboje, kolonie zamorskie, pieniądź, kredyt, bankowość, poczta, kolej, parowa, paszporty i banicy².

Wielu autorów, generalnie omawiając konkretne zagadnienia, dostrzega wzajemny wpływ jednego prawa na drugie pod względem treści, a tym samym rozmaicie rozumianą ich wzajemną zależność³. Niekiedy we wpływie tym dostrzega się szczególnie silny udział prawa krajowego. Niektórzy autorowie radzieccy widzą wpływ prawa krajowego na międzynarodowe już w samym fakcie tworzenia tego ostatniego przez państwa. Podkreślają też oni rolę „postępowych systemów prawa” w rozwoju prawa międzynarodowego⁴.

Oczywiście, koncepcje i idee, powstałe w różnych państwach lub nawet gotowe rozwiązania przyjęte w prawie krajowym, przenikają do traktatów szczególnie intensywnie, gdy traktat staje się narzędziem unifikacji prawa krajowego, zwłaszcza zaś jego rozwoju, reformy i udoskonalenia. Ujęte w traktatach normy prawa pracy, prawa handlowego, prawa komunikacyjnego lub prawa zajmującego się ochroną podstawowych interesów jednostki (prawami człowieka) oparte są na wzorach wypracowanych w tym lub innym krajowym systemie prawnym. Lecz traktat taki nigdy nie jest tylko powtórzeniem norm, które w państwie obowiązują. Ma on przyczynić się do ulepszenia, jeśli nie wręcz do napisania na nowo, prawa w danej dziedzinie. W gruncie rzeczy trudno znaleźć przykład traktatu unifikacyjnego, który by ograniczał się do tego, żeby jedynie odzwierciedlał prawo w danym państwie już obowiązujące. Ra-

¹ H. C. von Gagern, *Critik des Völkerrechts. Mit praktischer Anwendung auf unsre Zeit*, Leipzig 1840, s. 6.

² Ibidem, s. 11 - 12 i 17.

³ Np. D. B. Lewin, *Osnoiojnye problemy mieżdunarodnogo prawa*, Moskwa 1958, rozdz. IV, § 2, akcentuje wzajemny wpływ obu praw. E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, t. 5: *Weltkrieg, Revolution und Reichserneuerung*, Stuttgart 1978, omawiając konstytucję weimarską pisze o wzajemnej zależności konstytucji (ustroju) państwa oraz „porządku międzynarodowego”, do którego państwa pozostaje włączone.

⁴ G. I. Tunkin, *Osnovy sowriemiennogo mieżdunar odnóg o prawa*, Moskwa 1956, rozdz. I, § 3.

czej zawsze traktat taki będzie miał w państwie rolę prawotwórczą, wpływając na kształtowanie się tam prawa. Prawo krajowe ulega tu internacjonalizacji — jego normy są pochodzenia traktatowego, będąc wynikiem prac służących rozwojowi prawa krajowego, prowadzonych na płaszczyźnie międzynarodowej — poprzez rokowania dwustronne lub wielostronne, na konferencjach międzynarodowych lub w organizacjach międzynarodowych.

Państwo wydaje niekiedy akty prawodawcze, które zajmują się materią z dziedziny stosunków *par excellence* międzynarodowych, np. prawem dyplomatycznym i konsularnym, zawieraniem traktatów itp. Akt taki nie będzie miał istotniejszego znaczenia dla regulacji międzynarodowej, jeśli dany dział prawa jest ustabilizowany, a zwłaszcza gdy doczekał się międzynarodowej kodyfikacji. Dawniej, gdy prawo traktatowe o zasięgu wielostronnym było znacznie mniej rozwinięte, tego typu prawodawstwo krajowe wpływało na praktykę innych państw i stopniowo na doskonalenie się prawa zwyczajowego, np. w dziedzinie przywilejów i immunitetów dyplomatycznych lub prawa morskiego. W tym ostatnim, również współcześnie, łatwo dostrzec presję rozwiązań krajowych na normy międzynarodowe. Przyczyna jednak leży nie w braku regulacji międzynarodowej, lecz w silnym dążeniu licznych państw do rewizji całości międzynarodowego prawa morskiego i zakwestionowaniu szeregu jego norm, nie wyłączając fundamentalnych zasad (III konferencja prawa morza ONZ).

O wpływie prawa krajowego na międzynarodowe będzie jeszcze mowa niżej w cz. V.

III. WYKONANIE NORM MIĘDZYNARODOWYCH W PAŃSTWIE: GENEZA PROBLEMU, TRUDNOŚCI I PRZESZKODY

W perspektywie historycznej kwestia stosowania i przestrzegania prawa międzynarodowego w państwie jest stosunkowo świeżej daty. Podczas gdy wiele innych zagadnień należących do naszej dyscypliny omawianych było szczegółowo w literaturze wieków XVI, XVII i XVIII (a można przytoczyć jeszcze wcześniejsze przykłady) stosunek prawa narodów do prawa krajowego doczekał się wyczerpującego opracowania nie prędkiej jak u progu XX stulecia⁵.

⁵ H. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig 1899. Na s. 3-7 daje on ocenę fragmentarycznego potraktowania zagadnienia przez dotychczasowe piśmiennictwo. W tym samym roku co książka Triepla ukazała się rozprawa Wilhelma Kaufmanna, *Die Rechtskraft des internationalen Rechts und das Verhältnis der Staatsgesetzgebungen und der Staatsorgane zu demselben*, Stuttgart 1899. W odróżnieniu od Triepla, Kaufmann nie rozdzielał rygorystycznie obu porządków prawnych.

W swym bowiem rozwoju prawo międzynarodowe wykształciło się jako system prawny, którego funkcja polegała przede wszystkim na rozgraniczeniu władzy suwerennych państw i rozdzieleniu jurysdykcji ich organów stycznych⁶. Regulowało ono również umowy, poselstwa i konflikty pomiędzy państwami (są to najstarsze gałęzie naszej dyscypliny). Natomiast unormowanie innych sfer działalności państwa przyszło znacznie później, a na szerszą skalę dopiero współcześnie. Otóż funkcja rozgraniczenia władzy i jurysdykcji, jak również regulowanie umów i wojen między suwerenami, najczęściej nie wymagały, iżby odnośne normy znalazły wyraz w prawnym porządku państwa. Stosowanie i przestrzeganie prawa międzynarodowego było sprawą monarchów i państw w stosunkach wyłącznie lub niemal wyłącznie zewnętrznych, nie wywoływało więc aktywności w dziedzinie prawotwórstwa krajowego. Gdy zaś potrzeba taka wyjątkowo się pojawiała, wówczas wydawano w państwie przepisy starające się zaradzić sytuacji, np. rozmaite krajowe akty normatywne dawnej daty dotyczące traktowania obcych posłów i poselstw.

Położenie zaczęło ulegać zmianie w XIX w., kiedy państwa zawierały coraz więcej traktatów (w tym także wielostronnych) regulujących rozmaite materie normowane dotąd wyłącznie w prawie krajowym. Coraz częściej trzeba było zestrajać regulację krajową z międzynarodową i tę ostatnią czynić wykonalną w państwie. Wprawdzie orzecznictwo i doktryna angielska już w XVIII w. zajęły się stosunkiem prawa międzynarodowego i krajowego, co świadczyło, iż kwestia stała się tam aktualna. Na szerszą jednak skalę problem pojawił się był później.

Organy krajowe, zwłaszcza sądy, nie czyniły na ogół trudności w stosowaniu zwyczajowego prawa międzynarodowego, a przynajmniej pewnych podstawowych jego zasad lub reguł, ilekroć rozpatrywana sprawa tego wymagała. Traktat natomiast natrafiał na dużo większe przeszkody. Wiązało się to z rozwojem demokracji parlamentarnej, przejściem prawodawstwa przez ciała pochodzące z wyboru i z kontrolą parlamentu nad rządem. Traktat nie mógł być od razu po nabraniu mocy stosowany wewnątrz państwa, inaczej bowiem głowa państwa i rząd (jako zawierające traktat) ominęłyby parlament, stanowiąc prawo w drodze traktatu. Dlatego prawo konstytucyjne wielu państw (niekoniecznie o tym samym ustroju) nakazuje, iż zwłaszcza te traktaty, które mają wyrzeć skutki wewnątrzpaństwowe (dotyczą bowiem np. uprawnień i obowiązków obywateli) pociągają za sobą finansowe obciążenie państwa itp. i wymagają przed ratyfikacją zgody parlamentu. Stąd już następny krok prowadził

⁶ Niemniej już tutaj pojawia się problem stosunku pomiędzy obydwoma prawami, istnieje bowiem on zawsze przy ustalaniu terytorialnego, personalnego lub czasowego zakresu obowiązywania lub stosowania prawa krajowego. Por. H. Kelsen, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*. Recueil des Cours (RC), t. 14, 1926-IV, s. 227 i 250-252 oraz tenże, *Théorie du droit international public*, RC, t. 84, 1953-III, s. 1 i 196.

do wytworzenia się trybu, zgodnie z którym norma traktatowa obowiązywała w państwie wyłącznie po odpowiednim zabiegu ustawodawczym.

Były i są jeszcze inne powody sprawiające, iż prawo międzynarodowe niełatwo penetruje porządek prawnokrajowy. Niekiedy da się zaobserwować inercję orzekających organów państwa i pewną ich niechęć do wychodzenia poza obręb własnego prawa, chyba że prawo to wyraźnie wskazuje na obowiązek stosowania prawa innego. W większości państw sądy mają nakaz stosowania ustaw, co bywa rozumiane wąsko i dosłownie, sąd więc skłonny będzie pozostawić rządowi troskę o wykonanie i spełnienie tego, co wynika z prawa międzynarodowego. Ponadto organ krajowy nie zawsze będzie miał wystarczającą wiedzę o treści norm międzynarodowych, które należy w danej sprawie stosować. Współczesne państwo cechuje inflacja rodzimych norm prawnych i niejeden organ orzekający z trudem przyswaja sobie nadmiar prawodawstwa, przedzierając się przez gąszcz przepisów krajowych. Czy w tej sytuacji dziwie może pewna wstrzemięźliwość sądu, który w prawie międzynarodowym nie szuka podstaw do swego wyroku? Wstrzemięźliwość ta jest usprawiedliwiona jeszcze z tej przyczyny, iż ustalenie treści zwyczajowej normy międzynarodowej wymaga niekiedy wiedzy, której brak wielu sędziom i urzędnikom, a traktatów zawiera się dziś tak wiele, iż nie zawsze łatwo jest zorientować się, co który normuje.

Ponadto urzędowa publikacja traktatów następuje zwykle z opóźnieniem, niekiedy nawet bardzo znacznym. Opóźniając zaś publikację rząd w prosty sposób zapobiega wykonaniu traktatu w sferze wewnątrzpaństwowej, przy najlepszej nawet woli sądów.

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, iż stosowanie i przestrzeganie prawa międzynarodowego w państwie nie powinno nastroczać trudności. Państwo jest podmiotem tego prawa, ma obowiązki międzynarodowe, dlaczego więc prawo to nie miałyby mieć mocy w państwie i być tam egzekwowane na równi z prawem krajowym? Zagadnienie jest jednak złożone. Przyczyny, dla których całość prawa międzynarodowego nie jest powszechnie, automatycznie i z własnej mocy częścią każdego poszczególnego porządku prawnopaństwowego, są rozmaite i nagromadziły się stopniowo. Nie da się zaprzeczyć, iż w wielu państwach sądy bez wyraźnej podstawy ustawowej stosują pewne reguły międzynarodowego prawa zwyczajowego, nie wyłączając państw, w których obowiązuje transformacja⁷. W niektórych państwach dokonała się była inkorporacja ca-

⁷ Por. orzeczenie sądu włoskiego w sprawie Ministerstwa Obrony v. Ergialli, *International Law Reports*, t 26 (1958-11), s. 732. Wyrok tyczył się stanu prawnego poprzedzającego art. 10 konstytucji. Z tego co pisał J. B. Scott, *The Legal Nature of International Law*, *American Journal of International Law*, t. 1, 1907, s. 846, 863, wynika, że uważał on, iż sama przynależność norm zwyczajowych do prawa narodów czyni z nich „część integralną” prawa krajowego każdego państwa, sądy krajowe zaś „świadomie lub nieświadomie stosują i egzekwują zasady prawa międzynarodowego”.

tego prawa zwyczajowego, przy czym krajowa podstawa do tak istotnego zabiegu była niekiedy bardziej formalna niż rzeczywista. W innych państwach jednak pozycja norm zwyczajowych jest mniej jasna, niemal zaś wszędzie powstają pewne problemy przy stosowaniu traktatów, a także uchwał organizacji międzynarodowych. W różnym stopniu rozwiązanie tych problemów wymaga uruchomienia krajowego procesu prawotwórczego.

IV. WYKONANIE NORM MIĘDZYKARODOWYCH W PAŃSTWIE: ROZMAITOŚĆ METOD

Na państwie ciąży międzynarodowy obowiązek wykonania w jego prawie wiążących państwo norm prawnomiędzynarodowych, jeśli dany zabieg w sferze prawa krajowego niezbędny jest dla przestrzegania tych norm. Wykonanie przez państwo obowiązków, jakie ma ono z mocy prawa międzynarodowego, nierzadko wymaga, iżby organy publiczne w państwie stosowały normy międzynarodowe lub — mówiąc ogólniej — spowodowały powstanie stanu rzeczy nakazanego przez te normy. Trzeba przy tym, iżby podmioty prawa krajowego przestrzegały owych norm. Stały Sąd Haski miał sposobność przypomnieć „oczywistą zasadę, iż państwo, które ważnie zaciągnęło obowiązki międzynarodowe, musi wprowadzić do swego prawodawstwa zmiany konieczne do tego, by zapewnić wykonanie przyjętych zobowiązań”⁸. Sąd ten podkreślał także, iż państwo nie może powoływać się na swe prawo i na krajowe trudności, aby usprawiedliwić naruszenie zobowiązań międzynarodowych⁹.

Niemniej wybór środków zapewniających wykonanie prawa międzynarodowego w państwie pozostaje, jak na razie, do swobodnej decyzji każdego państwa. Prawo to bowiem samo nie wskazuje tego lub innego sposobu, mimo że wybór metody może nie być obojętny dla zamierzonego wyniku.

Oczywiście, powyższy stan swobody każdego państwa co do wyboru metody może ulec zmianie, wyjątki jednak są wciąż jeszcze bardzo nieliczne i nie zmieniają ogólnego obrazu. Traktat może przewidzieć (tj. pań-

⁸ Sprawa wymiany ludności greckiej i tureckiej (1925), Cour Permanente de Justice Internationale (CPJI), B, nr 10, s. 20.

⁹ W sprawie traktowania obywateli polskich i innych osób pochodzenia lub języka polskiego na terytorium Gdańska (1932) Sąd haski wskazał, iż „stosownie do ogólnie przyjętych zasad [...] państwo nie może powoływać się na swą konstytucję wobec innego państwa celem uchylenia się od zobowiązań, jakie nakładają na nie prawo międzynarodowe lub traktaty obowiązujące”, ibidem, A/B, nr 44, s. 24. Por. także sprawę kompetencji sądów gdańskich (1928), ibidem, B, nr 15, s. 17 oraz sprawę Wolnych Stref Sabaudzkich (1929), ibidem, A, nr 24, s. 12. Wcześniej stanowisko takie przyjęło orzecznictwo arbitrażowe, np. w sprawie statku Alabama (1872).

stwa mogą zgodzić się w traktacie), że jego normy będą miały takie a nie inne miejsce w porządku krajowym kontrahentów. W razie więc tego rodzaju regulacji każdy kontrahent będzie miał zobowiązanie międzynarodowe (tj. zobowiązanie istniejące wobec innych państw będących stronami traktatu), aby zapewnić traktatowi określone w nim samym miejsce w swym prawie. W literaturze zachodnioeuropejskiej zwrócono w ostatnich czasach uwagę na dwa przykłady. Są nimi europejska konwencja o prawach człowieka oraz traktaty tworzące Wspólnoty Europejskie. Co się tyczy pierwszej konwencji, nie brak głosów, iż z niektórych jej przepisów wynika dla stron obowiązek inkorporowania jej tekstu w dosłownym brzmieniu, a w każdym razie działu I Konwencji,, do prawa krajowego¹⁰. Rozpatrując zaś miejsce traktatu dotyczącego EWG w prawie państw członkowskich, Sąd Wspólnot mówił o integracji porządku prawnego stworzonego przez traktat w systemy prawne tych państw. Integracja ta pociąga za sobą obowiązek sądów krajowych do stosowania i przestrzegania owego wspólnego porządku prawnego, przy czym prawo krajowe nie może uchylać prawa wywodzącego się z traktatu EWG¹¹.

Wiele spośród obowiązków, jakie ciążyą na państwie z mocy prawa międzynarodowego, da się spełnić jedynie we własnym porządku prawnym państwa. Szereg norm prawnomiędzynarodowych wręcz potrzebuje prawa krajowego po to, aby osiągnąć złożony w nich skutek¹². Liczne normy, zwłaszcza we współczesnych traktatach, regulują stosunki pojawiające się również lub nawet przede wszystkim w obrębie granic państwa. Gdyby traktaty takie nie miały znaleźć wyrazu w krajowym porządku prawnym, ich zawarcie okazałoby się bezcelowe i zbędne. Osoba prywatna uzyskuje uprawnienie przyznane jej w prawie międzynarodowym najczęściej dopiero poprzez prawo krajowe. Ścisłe więc rzecz biorąc norma międzynarodowa nie tyle przyznaje tu jednostce uprawnienie, ile przewiduje, że po uruchomieniu prawa krajowego jednostka uprawnienia nabędzie. Jedynie wówczas, gdy osoba prywatna ma pewne uprawnienia proceduralne w sferze międzynarodowej, np. może składać petycję, korzysta ze zdolności procesowej itd., czyli gdy na forum poza-państwowym sama jest w stanie dochodzić swych roszczeń opartych na prawie międzynarodowym, włączenie odpowiednich norm międzynarodowych do prawa krajowego nie ma większego znaczenia. Teraz bowiem rzecz rozgrywa się w sferze międzynarodowej, nie zaś krajowej. Są to

¹⁰ H. Golsong *Die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, t. 10, 1961, s. 123, *szcz.*, s. 128-129.

¹¹ Sprawa nr 6/64, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, t. 10, 1964, s. 1158-1160.

¹² H. Triepel, *Völkerrecht*, *przyp.* 5, s. 271: „Das Völkerrecht bedarf des staatlichen Rechts, um seine Aufgabe zu erfüllen. Ohne dies ist es in vieler Hinsicht ohnmächtig. Der Landesgesetzgeber erweckt es aus der Ohnmacht“.

jednak przypadki wciąż niezwykle rzadkie. Z reguły osoba prywatna odnosi korzyść z prawa międzynarodowego za pośrednictwem prawa krajowego. Stan ten nie zawsze jest zadowalający z punktu widzenia zainteresowanej osoby, niemniej taka jest rzeczywistość prawna.

Stopniowo, w różnym czasie i w różnych państwach prawo krajowe stworzyło pewne kanały, którymi ze źródeł międzynarodowych, lepiej lub gorzej, płynie do niego to wszystko, co wymaga spełnienia w porządku prawnym państwa. Istniejące dziś metody, prowadzące do tego celu, są wytworem prawa tego lub innego państwa, nie zaś praktyki między narodowej. Na wybór metody wpływają różne czynniki. Raz będzie to dążność do podkreślenia roli prawa międzynarodowego w życiu danego państwa, kiedy indziej oddziaływać będzie tradycja prawnicza kraju, innym razem swe piętno wywrze konstytucyjny układ sił pomiędzy różnymi organami władzy albo po prostu do głosu dojdą potrzeby chwili i zaznaczy się pragmatyczne podejście do zagadnienia. Ustrój państwa nie ma w gruncie rzeczy decydującego wpływu na przyjęcie tej lub innej metody. Studium porównawcze prawa różnych państw prowadzi do wniosku, iż to samo rozwiązanie bywa przyjmowane w państwach o różnych ustrojach i odwrotnie — odmienne rozwiązania cechują niekiedy państwa o zbliżonych systemach politycznych i prawnych.

Będzie więc wchodzić w rachubę recepcja normy prawnomiędzynarodowej albo włączenie tej normy do porządku krajowego bez recepcji. Zdarza się jednak, że rozwiązaniom przyjętym w różnych państwach brak jest prostoty, jaka charakteryzuje te dwie kategorie. Niektóre metody mieszczą się dokładnie w jednej z nich. Co do innych wszakże nie zawsze da się powiedzieć, czy mamy do czynienia z obowiązywaniem lub stosowaniem prawa międzynarodowego bez recepcji, czy odwrotnie — doszło już do recepcji i natura normy uległa przemianie. Wątpliwości takie występują zwłaszcza w niektórych przypadkach tzw. inkorporacji (do porządku krajowego) dużych zespołów norm prawa międzynarodowego, np. całego prawa zwyczajowego. Pewne wątpliwości mogą także pojawić się, gdy prawo krajowe odsyła do prawa narodów.

Włączenie normy międzynarodowej do prawnego porządku krajowego nie zawsze przesądzi o jej wykonaniu w państwie. Jeśli norma międzynarodowa pozostaje w konflikcie z normą krajową, trzeba jeszcze, iżby konflikt został rozstrzygnięty na korzyść tej pierwszej. Tymczasem nie wszędzie tak się dzieje, mimo że zwykle sąd starał się będzie wyeliminować konflikt poprzez wykładnię godzącą obie normy. Inna trudność tkwić może w samej normie międzynarodowej; mianowicie norma może nie nadawać się (ze względu na swą postać słowną) lub nie być przeznaczona (z uwagi na taki zamiar państw) do stosowania w państwie, zanim nie wyda ono przepisów wykonawczych. Gdyby państwo zaniechało ich wydania, naruszyłoby swe zobowiązania międzynarodowe, a zapewne także prawo krajowe. Najczęściej sytuacja taka powstaje w przy-

padku traktatu. Jeśli traktat ma charakter programowy, tj. zobowiązuje państwo do podjęcia odpowiednich kroków w dziedzinie prawodawstwa, z chwilą gdy włączony został do prawa krajowego właściwe organy państwowe mają teraz krajowy obowiązek (nie tylko zaś międzynarodowy) do stanowienia norm realizujących traktat¹³.

Nie przyjmując bynajmniej dualistycznego poglądu o całkowitej odmienności stosunków i materii regulowanych przez prawo międzynarodowe i prawo krajowe, nie sposób zaprzeczyć, iż prawo międzynarodowe normuje przeważnie zagadnienia, które w ogóle nie pojawiają się w sferze krajowej. Innymi słowy, są to kwestie, które nie należą do dziedziny stosunków pomiędzy państwem a obywatelem, pomiędzy różnymi organami państwa oraz pomiędzy osobami prywatnymi. Niemniej zdarza się i to nawet dość często, iż norma regulująca stosunki wyłącznie międzypaństwowe lub funkcjonowanie organizacji międzynarodowych staje się częścią krajowego porządku prawnego. Np. statut Sądu Haskiego został transformowany w prawo różnych krajów, jednak tylko bardzo nieliczne z jego przepisów nadają się do przestrzegania i stosowania wewnątrz państwa (np. art. 19 przyznający sędziom przywileje i immunitety dyplomatyczne). Słusznie rozróżnia się traktaty, które nie mają być skuteczne w porządku krajowym, ponieważ regulują wyłącznie stosunki pomiędzy państwami lub organizacjami międzynarodowymi oraz traktaty, których celem jest „osiągnięcie konkretnych wyników w wewnętrznym porządku prawnym umawiających się stron”¹⁴. Rozróżnienie to rozciągnąć można na normy wypływające z innych źródeł prawa międzynarodowego.

Traktaty polityczne, statuty organizacji międzynarodowych i inne umowy dotyczące ściśle polityki zagranicznej ulegają włączeniu do porządku krajowego, mimo że jest to zbędne. Większość ich norm nie będzie w państwie stosowana, gdyż ich przeznaczeniem nie jest oddziaływać na stosunki wewnątrzpaństwowe. Włączenie to jest najczęściej skutkiem kontroli parlamentarnej nad działalnością rządu. Kontrola ta zresztą mogłaby istnieć bez konsekwencji w sferze prawa krajowego.

V. JEDNOŚĆ CZY ODREBNOŚĆ OBU PRAW?

Na wyżej wskazane zjawisko spojrzeć można również z perspektywy problemu postawionego w tytule tej części. Włączanie do porządku krajowego norm międzynarodowych również tych, które nie normują

¹³ Por. W. Wengler, *Völkerrecht*, t. 1, Berlin 1964, s. 464 - 465; P. Reuter, *Principes de droit international public*, RC, t. 103, 1961-11, s. 425, 472, rozróżnia obligations de comportement oraz obligations de résultat.

¹⁴ J. A. Winter, *Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct and Different Concepts in Community Law*, *Common Market Law Review*, 1972, s. 425, 426.

stosunków wewnątrzpaństwowych, sprawia, że wraz z prawem krajowym tworzą one pewną całość. Czy można tu już mówić o ich jedności? Gdy w drodze transformacji powstaje norma krajowa pod względem treści identyczna z międzynarodową, treściowa zbieżność obu porządków nie podlega kwestii.

Lecz paralelne normy międzynarodowe i krajowe świadczą także (a może nawet przede wszystkim) o czym innym. Skoro dopiero uruchomienie aparatu państwowego sprawia, że norma międzynarodowa wywrze zamierzone skutki w sferze krajowej, trudno chyba pod tym względem mówić o jedności prawa krajowego i prawa międzynarodowego i o przynależności do wszechobejmującego systemu prawnego. W szczególności do wzajemnego stosunku prawa międzynarodowego z krajowym nie da się zastosować modelu federacji, gdzie obok prawa federalnego obowiązuje prawo każdego z członków federacji, a konstytucja federalna reguluje stosunki obu praw łącznie ze stosunkami między federacją i jej członkami. Prawo międzynarodowe nie odgrywa wobec poszczególnych praw krajowych tej roli, jaką ma konstytucja federalna wobec członków federacji i ich prawa, nie ma też w społeczności międzynarodowej organów, które mogłyby normować stosunek porządku międzynarodowego do krajowego¹⁵.

Na pierwszy rzut oka negacja jedności obu praw — międzynarodowego i krajowego — znajduje oparcie również w orzecznictwie haskim. Czyż bowiem Sąd Haski nie zredukował ustaw państwowych do szczybla „zwykłych faktów, objawów woli i działalności państw”¹⁶? Niemniej tak radykalne postawienie sprawy nie przeszkodziło Sądowi Haskiemu badać zgodność prawa danego państwa z prawem międzynarodowym, ustalać treść tego prawa (jako kwestię wstępną) niezależnie od problemu jego zgodności z prawem narodów, a nawet stosować normy krajowe, by rozstrzygnąć spór międzynarodowy¹⁷. W razie sprzeczności normy krajowej z międzynarodową, Sąd bez wahania przyznawał wyższość tej ostatniej. A zatem Sąd Haski bynajmniej nie rozdzielał obu porządków prawnych na wzór doktryny dualistycznej, lecz w szerokim zakresie ujmował je jako tworzące pewną całość¹⁸.

Praktyka najlepiej pokazuje, jak silne są związki między jednym prawem a drugim. Tak silne, że rozdzielenie ich nie jest możliwe mimo roz-

¹⁵ Por. P. Guggenheim, *Traité de Droit international public. Avec mention de la pratique internationale et suisse*, t. I, (2 wyd.), Genève 1967, s. 54 - 55.

¹⁶ Sprawa pewnych interesów niemieckich na polskim Górnym Śląsku (meritum), CPJI, A, nr 7, s. 19. Sąd wyjaśnił, iż ujął rzecz „z punktu widzenia prawa międzynarodowego” oraz swego własnego, określając siebie jako „organ” tegoż prawa.

¹⁷ K. Marek *Les rapports entre le droit international et le droit interne à la lumière de la jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale*, *Revue Générale de Droit International Public*, t. 66, 1962, s. 260, szczególnie s. 268 i n.

¹⁸ *Ibidem*, s. 298.

maitości metod włączających prawo międzynarodowe do porządku państwowego, mimo konieczności uruchomienia w tym celu prawa krajowego, mimo nierzadkiej rozbieżności między normami obu porządków i nawet przyznawania w niektórych państwach (w pewnych sytuacjach) prawa krajowemu przewagi nad międzynarodowym. Wiele norm prawa krajowego jest pochodzenia międzynarodowego, nie brak ich nawet w randze konstytucyjnej. Skoro państwo jest i pozostanie głównym czynnikiem stosującym prawo międzynarodowe¹⁹, prawo państwa musi pozostawać w zgodzie z prawem międzynarodowym, a jego aparat wykonawczy służyć winien także normom międzynarodowym. Podleganie przez państwa prawu międzynarodowemu, posłuszeństwo zasadzie *pacta sunt servanda* nie może nie mieć odbicia w naszym problemie. W razie konfliktu norm logika i praworządność dyktują prymat normy międzynarodowej. Trudno zresztą wyobrazić sobie stabilną współpracę pokojową pomiędzy państwami, jeśli by nie było zgodności porządków krajowych z porządkiem międzynarodowym²⁰.

Zgodność ta przemawia na rzecz jedności obu praw, a w każdym razie jej sprzyja. Zdaniem niektórych teoretyków oba systemy oparte są na tych samych „ogólnych zasadach prawa”; w prawie „najbardziej podstawowe zasady są jednolite [...]”. Dlatego nie ma nie dającej się wypełnić przepaści pomiędzy prawem międzynarodowym i prawem krajowym²¹. Są autorzy, którzy zwracają uwagę na inną stronę problemu, wskazując, że „ogólnie uznane zasady prawa międzynarodowego” są także normami krajowymi²². Lecz zarówno jedno jak drugie ujęcie prowadzi do podobnego wyniku: zbliżenia obu praw, mającego na widoku ich zgodność i jedność. Rezultat taki byłby w znacznej mierze osiągnięty, gdyby w poszczególnych państwach pojęcie tak generalne i istotne dla funkcjonowania krajowego systemu prawnego jak porządek publiczny lub zasady współżycia społecznego oznaczały również obowiązek poszanowania prawa międzynarodowego.

VI. KWESTIE TERMINOLOGICZNE

Porównane z prawem międzynarodowym, niekiedy wręcz mu przeciwstawione, prawo krajowe nie jest pojęciem ostrym. Posługując się tym terminem dopuszczamy się pewnego uproszczenia. Nie istnieje bowiem

¹⁹ P. De Visseher, *Les tendances internationales des constitutions modernes*, RC, t. 80, 1952-1, s. 511, 527.

²⁰ Por. H. Mosler, *L'application du droit international par les tribunaux*, RC, t. 91, 1957-1, s. 619, który na s. 634 pisze wręcz o jedności porządku prawnego z uwagi na wymogi pokojowego współistnienia państw.

²¹ D. P. O'Connell, *International Law*, t. 1, (2 wyd.), London 1970, s. 3.

²² E. A. Korowin, *Niekotoryje osnovnyje woprosy sowriemiennej teorii mieždu* narodnogo prawa*, Sowietsoke Gosudarstwo i Prawo 1954, nr 6, s. 35. Pogląd Korowina spotkał się z krytyką Tunkina (ibidem, przyp. 4).

prawo krajowe jako pojęcie ogólne, trzeba je odnieść do konkretnego państwa, nierzadko zaś do konkretnego okresu jego rozwoju, zwłaszcza konstytucyjnego. Ograniczenie czasowe staje się konieczne, gdy w danym państwie w pewnym momencie przyjmuje się inne niż dotychczas rozwiązanie dla uregulowania stosunku z prawem międzynarodowym. Np. w 1946 r. nowa konstytucja francuska przyznała traktatowi bezwzględny prymat wobec ustawy; istotne zmiany w pozycji norm międzynarodowych w swym porządku prawnym wprowadziła Holandia poprzez rewizję konstytucji w latach 1953 i 1956. Przykłady te można by mnożyć, przypadają one szczególnie na lata po II wojnie światowej. Ściśle zatem rzecz biorąc należałoby rozpatrywać stosunki i związki pomiędzy prawem narodów a konkretnym prawem krajowym.

Z drugiej strony jednak możliwe jest tu pewne uogólnienie. Analiza porównawcza wykazuje, że większość zagadnień jest w naszym problemie wspólna wszystkim lub prawie wszystkim państwowym systemom prawnym; zagadnienia te pojawiają się w krajowym porządku prawnym bez względu na ustrój państwa i nie są cechą szczególną tego albo innego systemu społeczno-gospodarczego. Istnieją, rzecz jasna, problemy zindywidualizowane, pojawiające się tylko w pewnych państwach, np. zasada przyjęta w orzecznictwie sądów angielskich jeszcze w XVIII w. i utrzymująca się do dnia dzisiejszego, że prawo narodów jest częścią prawa krajowego, tj. prawa Anglii. Zasada ta przeszła tylko do nielicznych systemów prawnych. Niemniej zasadnicze kwestie są te same w różnych państwach; dlatego można o nich mówić odwołując się abstrakcyjnie do „prawa krajowego”.

W piśmiennictwie polskim często używa się terminu „prawo wewnętrzne” zamiast terminu „prawo krajowe”. Słownictwo jest tu do pewnego stopnia umowne, nie ma więc przeszkody, aby mówić i pisać o „prawie wewnętrznym” w znaczeniu prawa danego państwa. Dbając jednak o pełną symetrię terminologiczną, prawu wewnętrznemu należałoby przeciwstawiać nie tyle prawo międzynarodowe co prawo „zewewnętrzne”. Pojęcie „zewewnętrznego prawa państwowego” jest pewną szczególną koncepcją prawa narodów i sprowadza się do jego negacji jako odrębnego w stosunku do poszczególnych praw krajowych porządku prawnego; dlatego operowanie tym pojęciem nie jest wskazane. „Prawo wewnętrzne” zestawione lub konfrontowane z prawem międzynarodowym mieści w sobie założenie jedności wszelkiego prawa. Skoro bowiem prawo jest „wewnętrzne”, rozumiane być może jako jedynie część większego porządku prawnego mającego też swą stronę inną, zewnętrzną. Tymczasem jedność wszelkiego prawa obowiązującego na świecie — fundament Kelsenowskiej konstrukcji monistycznej — wymaga dopiero udowodnienia i nie może być z góry założona już przez samą terminologię. W dyscyplinie naszej termin „prawo wewnętrzne” pojawia się ponadto w znaczeniu innym, mianowicie jako własne prawo organizacji międzynarodowej.

Z różnych więc względów lepiej posługiwać się terminem „prawo krajowe”.

Podczas gdy operowanie wyrażeniem „prawo krajowe” jako pojęciem ogólnym nie nasuwa trudności, szereg wątpliwości wiąże się często z terminologią szczegółową naszego problemu. Ustawodawca rzadko kiedy wyjaśnia, jak rozumieć należy rozmaite zwroty, którymi się posługuje, a których znaczenie jest istotne dla umiejscowienia prawa międzynarodowego w porządku prawnym danego państwa. Język autorów bywa tu nieprecyzyjny lub wręcz bałamutny. Tego samego terminu używa się nieraz na określenie różnych zjawisk i odwrotnie — rozmaite wyrazy mają znaczyć niekiedy to samo, lecz przez swą różnorodność mogą nasunąć przypuszczenie, że chodzi o różne metody włączenia prawa międzynarodowego do porządku krajowego. Tak np. nierzadko nadaje się transformacji sens bardzo luźny, mając na myśli w ogóle wprowadzenie normy międzynarodowej do porządku prawnopaństwowego, nie zaś ten jeden konkretny sposób recepcji, jakim jest transformacja.

Innym przykładem, nie zawsze ostrego pojęcia, jest „bezpośrednie” obowiązywanie prawa międzynarodowego oraz jego moc lub skuteczność *ex proprio vigore*. Pamiętać trzeba, iż owa bezpośredniość lub moc własna są najczęściej względne. Zależą one bowiem z reguły (choć w różnym stopniu) od tolerancji systemu krajowego, jeśli nie wręcz od wyrażonej normy krajowej, wyjątki zaś są tu rzadkie. Do tych ostatnich należy prawo wojenne²³, zwłaszcza prawo chroniące ofiary wojny. Obowiązuje ono adresatów krajowych bez względu na to, czy i jak włączone zostało do wewnętrznego porządku prawnego danego państwa. Powtórzmy jednak, iż ten lub inny wyjątek nie zmienia obrazu zagadnienia: prawo międzynarodowe nie wyposaża samo siebie w bezpośrednią moc na terenie państwa i w stosunkach tam wynikających. Pogląd przeciwny wypowiedział arbiter Asser w orzeczeniu w sprawie elektrowni warszawskiej (1936)²⁴: „Traktat regularnie zawarty jest źródłem prawa obiektywnego w państwach kontrahujących, mając moc obowiązującą zarówno w każdym z tych państw jak na gruncie międzynarodowym, i to nawet w przypadkach, kiedy reguły tego traktatu byłyby sprzeczne z ustawami państwowymi, wcześniejszymi lub późniejszymi wobec jego zawarcia”. Stanowisko Assera uważać można co najwyżej za postulat, nie odzwierciedla ono jednak normy międzynarodowej i wynikającego z niej obowiązku państw, nie oddaje też ono rzeczywistego stanu prawnego w szeregu państw. Tzw. zatem bezpośrednio obowiązywanie norm prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym charakteryzuje się tym, iż nie zostają one przekształcone na normy krajowe lub w inny sposób recypowane przez ten porządek, a jednak obowiązują w pań-

²³ Por. H. Mosler, *L'application*, przyp. 20, s. 631.

²⁴ Francja c. Polska, wyrok arbitrażowy dot. wysokości odszkodowania z 23 III 1936 r., *Reports of International Arbitral Awards*, t. 3, s. 1688 i 1696.

stwie. Bezpośredniość należy tu rozumieć jako brak recepcji (zwłaszcza transformacji), nie zaś jako automatyczne obowiązywanie prawa narodów, samego przez się, w stosunkach wewnątrzpaństwowych, ponieważ jak już wskazano, owo bezpośrednie obowiązywanie ma zawsze pewne oparcie w prawie krajowym. Prawo narodów samo nie nakazuje takiego rozwiązania; pozostawia ono rzecz do decyzji państwa.

Termin „bezpośrednie obowiązywanie”, a ściśle „bezpośrednia skuteczność”, ma jeszcze drugie znaczenie. Mianowicie w tym drugim znaczeniu nie chodzi o włączenie normy międzynarodowej do porządku krajowego (włączenie to już się było dokonało), lecz o to, czy ze względu na swój cel i postać słowną norma jest wykonalna w państwie, tj. organ może ją stosować, a adresat przestrzegać bez wydania dodatkowych przepisów wykonawczych w państwie (problem traktatów nazywanych samodzielnymi lub samoczynnymi, *selfe-executing*).

Otóż te dwa znaczenia „bezpośredniości” w odniesieniu do miejsca normy międzynarodowej w porządku prawnym państwa wymagają starannego rozdzielenia i rozróżnienia.

Niejasności powstać mogą także w związku z pojęciem skuteczności normy międzynarodowej w prawie krajowym. Skoro norma ta jest skuteczna, sądzić należałoby, iż zawsze będzie wykonana, czyli nawet wówczas, gdy znajdzie się w konflikcie z normą krajową. Tymczasem niektórzy autorowie piszący o skuteczności omijają problem konfliktu, a skuteczność zwiężą do możliwości stosowania normy międzynarodowej w państwie. W takim przypadku należałoby zrezygnować z posługiwania się terminem „skuteczność” i w zależności od tego, o co dokładnie chodzi, mówić o obowiązywaniu, stosowaniu albo przestrzeganiu normy międzynarodowej w państwie. Byłoby to tym bardziej wskazane, że teoria prawa dostatecznie wyjaśniła i rozgraniczyła te trzy pojęcia²⁵.

Termin „wykonanie” normy międzynarodowej w państwie oznacza powstanie stanu rzeczy postulowanego przez daną normę międzynarodową²⁶. Różne zabiegi prowadzić będą do takiego rezultatu. Jest więc niekiedy termin ten synonimem stosowania lub przestrzegania normy, innym razem obejmie więcej albo nawet całość środków, które w danym przypadku dopiero sprawią, iż osiągnięto w państwie to, co norma międzynarodowa nakazywała²⁷.

²⁵ Por. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa—Poznań 1973, s. 27-28 i 117 -120.

²⁶ Ibidem, s. 119- 120.

²⁷ Powyższy artykuł jest fragmentem większej całości przeznaczonej w przyszłości do druku, a przygotowywanej w związku z pracami prowadzonymi w Instytucie Państwa i Prawa PAN nad Systemem Prawa Międzynarodowego. Niektórym poglądom wyrażonym w artykule autor dał już był wyraz wcześniej, p. zwłaszcza referat pt. *Prawo międzynarodowe w porządku prawnym państwa* wygłoszony na konferencji w Warszawie w październiku 1977 r. (Ossolineum 1980, s. 13).

RELATIONSHIPS BETWEEN INTERNATIONAL LAW AND MUNICIPAL LAW

Summary

These relationships concern primarily the binding force and application of international law in the State, including the respect for that law by State organs and individuals. Municipal law can also have a place in the international legal order, and international organs occasionally apply that law. While the latter problem is more restricted in its weight and dimensions, the impact of one law on another and their interactions are considerable.

Parliamentary democracy and its workings have brought the domestic implementation of international law to a head, especially in view of the possibility of legislating internally through the medium of treaties.

Penetration of the internal legal order by international law meets with various obstacles: gaps in the regulation of the procedural aspect by municipal law; inertia of the domestic organs; supremacy of municipal laws (statutes) for State courts; ignorance of international law; difficulties in identifying the relevant rule of that law.

The choice of method to be adopted to implement international law inside a State is left to that State's legal order and practice. There is a variety of procedures. Some consist of the reception by the domestic law of various rules of international law whereby the latter are made part and parcel of the body of municipal law. One such method is transformation of an international legal rule into a municipal one; transformation can be either particular or general. Other procedures result in the direct applicability of the international legal rule in the domestic system: the rule operates as an international one in the internal legal system.

In case of conflict between an international rule and a municipal rule primacy of the former is absolute on the international legal plane. On the other hand, in the domestic sphere various solutions have been adopted, and it is not unfrequent that in practice the municipal law will prevail. This undesirable effect of a certain autonomy of municipal law does not free the State from international responsibility for violation of its international obligations.