

JAN BARCZ, WŁADYSŁAW CZAPLIŃSKI
Warszawa Poznań

KOMPETENCJA CZĘŚCI SKŁADOWYCH PAŃSTWA FEDERALNEGO DO ZAWIERANIA UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH



(Przyczynek do zawierania umów międzynarodowych przez kraje RFN)

1. UMOWY MIĘDZYNARODOWE A PAŃSTWO FEDERALNE

W literaturze światowej sporo miejsca poświęcono pozycji międzynarodoprawnej państwa federalnego. Rozpatrywano takie zagadnienia, jak rozróżnienie między federacją a innymi formami unii politycznej (unie personalna i realna, konfederacja), podmiotowość międzynarodowa części składowych państwa federalnego, prawo legacji, rozkład odpowiedzialności międzynarodowej pomiędzy federację i części składowe czy też zastosowanie reguł prawa międzynarodowego publicznego w stosunkach między poszczególnymi częściami składowymi federacji. Największe znaczenie praktyczne ma jednakże problem zakresu podmiotowości części składowych państwa federalnego na płaszczyźnie międzynarodowej, a w szczególności element tej podmiotowości: prawo do zawierania umów międzynarodowych.

Najważniejszą cechą wyróżniającą państwo federalne jest istnienie podziału kompetencji między federację i jej części składowe; podział ten wynikał z konstytucji i nie może być zmieniony jednostronnie przez części składowe¹. Oznacza to, że problematykę kompetencji zawierania umów w państwie federalnym (tzw. *treaty-making power*) można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: prawa międzynarodowego i prawa państwowego (konstytucyjnego).

W klasycznym prawie międzynarodowym uznaje się, że kompetencje do zawierania umów mają tylko podmioty prawa międzynarodowego; czynnikiem rozstrzygającym o podmiotowości była suwerenność. Sytuacja ta zmieniła się w istotny sposób po wydaniu przez MTS opinii doradczej w sprawie odszkodowań za straty poniesione w służbie Narodów

¹ Ch. Rousseau, *Droit international public*. Paris 1974, t. II, s. 159; J. Crawford, *The creation of States in international law*. Oxford 1979, s. 291.

Zjednoczonych². Trybunał stwierdził, że podmiotowość międzynarodowa uczestników obrotu międzynarodowego nie musi mieć identycznego zakresu i pochodzić z tego samego źródła. Opinia ta oznaczała, że krąg podmiotów prawa międzynarodowego nie jest ściśle określony ani zamknięty. Umożliwiło to uznanie podmiotowości międzynarodowej organizacji międzynarodowych, a następnie także kolonii, terytoriów zależnych, protektoratów, belligerentów itd.³. Ponadto uznano pośrednio, że suwerenność nie jest nieodzownym warunkiem uznania podmiotowości międzynarodowej, co pozwalało na uznanie części składowych państwa federalnego jako podmiotów prawa międzynarodowego (wprawdzie w nauce radzieckiej i amerykańskiej, a także w orzecznictwie sądów amerykańskich, można spotkać opinie, że republiki radzieckie i stany amerykańskie zachowały swoją suwerenność wchodząc jednocześnie w skład państwa federalnego, jednakże opinie te nie są powszechnie akceptowane).⁴

Tradycyjne prawo międzynarodowe stało również na stanowisku, że państwo federalne stanowi jeden podmiot uprawniony do działania w stosunkach międzynarodowych⁵. Ten sam punkt widzenia przyjął również w swym raporcie na temat prawa traktatów G. Fitzmaurice⁶. Stanowisko to zostało zmodyfikowane w raporcie H. Waldocka z 1962 r.⁷ oraz w art. 5.2. projektu Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ — KMP z 1966 roku⁸, które to dokumenty przyjęły zasadę, iż części składowe („państwa składowe”) federacji lub unii posiadają prawo do zawierania umów międzynarodowych w takim zakresie, w jakim przyzna im je konstytucja. Sformułowanie to wzbudziło liczne kontrowersje, przede wszy-

² *International Court of Justice. Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders* (dalej — *ICJ Rep.*) 1949, ss. 174 - 179.

³ Podmioty prawa międzynarodowego nie będące suwerennymi państwami wymienia O. J. Lissitzyn, *Territorial entities other than independent States in the law of treaties*. *Recueil des Cours. Academie du droit international* (dalej — *RCADI*) t. 125 (1968) s. 11.

⁴ Por.: orzeczenia w sprawach *Mackenzie v. Hare* (1916), *State of New York v. United States* (1946), *Cooper v. Aaron* (1958), cyt. przez I. Bernier, *International legal aspects of federalism*. London 1973, s. 24; I. I. Łukaszuk, *Storony międzynarodowych dogovorow*. [W:] *Kurs międzynarodowego prawa w sześciu tomach*. Moskwa 1967, t. I, ss. 149 - 150. Zob. też na ten temat H. Mosler, *Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen*. *Festschrift für R. Thoma*. B.m.w. 1950, s. 143.

⁵ Art. 2 konwencji panamerykańskiej z Montewideo z 1933 r., *League of Nations Treaty Series*. T. 165, s. 19. Projekt harwardzki konwencji prawa traktatów, art. 1a, „*American Journal of International Law*” (dalej — *AJIL*) 1935 (Supplement).

⁶ „*Yearbook of the International Law Commission*” (dalej *YBILC*) 1956, vol. II, s. 118.

⁷ *YBILC* 1962, vol. II, s. 161.

⁸ *YBILC* 1966, vol. II, s. 177.

stkim ze względu na dopuszczenie tylko jednego wyjątku od zasady, że stronami umów zawieranych na podstawie przyszłej konwencji mogą być tylko państwa, a także ze względu na niejasności terminologiczne (projekt posługiwał się w tym samym przepisie pojęciem „państwa” w dwóch różnych znaczeniach, przy czym pojęcie to nie zostało zdefiniowane, a autorzy projektów odwoływali się do powszechnego prawa międzynarodowego, co z kolei prowadziło do sporów na tle suwerenności państwowej). Odsyłając do postanowień konstytucyjnych jako przesłanki zdolności traktatowej części składowych federacji, autorzy zastosowali konstrukcję zaproponowaną przez H. Moslera⁹, a przejętą następnie przez P. Guggenheima¹⁰. Rozróżnili oni dwa rodzaje podmiotowości międzynarodowoprawnej: pierwotną, która przysługuje suwerennym państwom, oraz wtórną (delegowaną), którą uzyskują inne podmioty z woli państw suwerennych. Propozycja KPM nie została jednak zaakceptowana przez konferencję wiedeńską prawa traktatów, w związku z czym przepisy dotyczące kompetencji części składowych federacji nie znalazły się w konwencji o prawie umów międzynarodowych.

Problem podmiotowości międzynarodowej części składowych państwa federalnego nie jest zatem jednoznacznie rozstrzygnięty w praktyce i teorii prawa międzynarodowego. Wydaje się, że o zakresie tej podmiotowości z punktu widzenia prawa międzynarodowego rozstrzygać będzie każdorazowo stopień uznania jej przez partnerów, a w szczególności zakres zawieranych umów międzynarodowych.

Postanowienia prawa konstytucyjnego rozstrzygają o rozkładzie kompetencji w zakresie stosunków zagranicznych pomiędzy federację i jej części składowe, jak również pomiędzy poszczególne organy federalne.

W praktyce międzynarodowej ukształtował się pogląd, że prawo wewnętrzne nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia prawa międzynarodowego¹¹. Konsekwencje takiego stanowiska są dwojakie: w prawie międzynarodowym uznaje się wyłącznie (pierwotną) podmiotowość państw federalnych, natomiast w prawie wewnętrznym istnieje domniemanie kompetencji władz centralnych w zakresie stosunków z zagranicą (odwrotnie, niż przyjęte jest to w stosunkach wewnętrznych), a wyjątki od tej zasady muszą być wyraźnie określone prawem.

Podstawowe problemy pojawiające się w związku z podziałem kom-

⁹ H. Mosler, *op. cit.*, s. 129.

¹⁰ P. Guggenheim, *Traité de droit international public*. Genève 1967, t. I, s. 132.

¹¹ Por. orzeczenia STSM w sprawach: wolnych stref Górnej Sabaudii i Kraju Gex, *Publications, Permanent Court of International Justice* (dalej — PCIJ Publ.), series A/B, No 46 (1932) oraz Wsch. Grenlandii, *iw.*, series A/B, No 53 (1933).

petencji to zawarcie umowy z naruszeniem przepisów prawa wewnętrznego oraz wykonywanie umowy w państwie federalnym.

Najczęściej wymienia się¹² trzy rodzaje naruszeń prawa wewnętrznego związane z federalną strukturą państwa:

1. do zawarcia traktatu właściwa jest federacja, a umowę zawarła część składowa;
2. do zawarcia traktatu właściwa jest część składowa, a umowę zawarła federacja¹³;
3. umowa została zawarta bez wymaganej zgody federacji.

Na gruncie wiedeńskiej konwencji prawa traktatów problem ten należy rozstrzygnąć w oparciu o art. 46. Przepis ten pozwala na unieważnienie umowy w przypadku, gdy została ona zawarta z pogwałceniem przepisów prawa wewnętrznego dotyczących kompetencji zawierania traktatów, o ile pogwałcenie było oczywiste i dotyczyło przepisu o podstawowym znaczeniu. Treść art. 46 jest wynikiem kompromisu pomiędzy teorią konstytucyjną, zezwalającą na podważenie umowy międzynarodowej w przypadku naruszenia przepisu prawa wewnętrznego (zwolennikami tej teorii byli m. in. G. Jellinek, F. Oppenheim, H. Lauterpacht, N. Politis, Ch. Rousseau), i teorią zakładającą, że naruszenie takie nie ma znaczenia dla ważności zawartej umowy (pogląd taki reprezentowali np. G. Scelle, P. Guggenheim, F. Berber, H. Kelsen, G. Fitzmaurice)¹⁴. Należy jednak zauważyć, że prawo międzynarodowe stoi na gruncie generalnej zasady (domniemania) ważności umów, w związku z tym państwo powołujące się na nieważność traktatu musi udowodnić, że naruszenie dotyczyło przepisu o zasadniczym znaczeniu. Musi ono przy tym działać w dobrej wierze (działanie jego nie może pozostawać w jaskrawej sprzeczności z zasadą *pacta sunt servanda*, tj. nie może mieć na celu jedynie usprawiedliwienia niewykonywania zawartej uprzednio umowy). Jak się wydaje, znaczenie art. 46 konwencji wiedeńskiej dotyczy w pierwszym rzędzie przekroczenia kompetencji do reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych przez uprawnione do tego

¹² L. Wildhaber, *Die völkerrechtlichen Wirkungen von Verträgen, welche die bundesstaatliche Kompetenzverteilung einer Bundesverfassung verletzen*. „Annuaire Suisse de droit international” (dalej — ASDI) 24 (1967), s. 165. Autor ten traktuje łącznie oba problemy wynikające z federalnej struktury państwa. Podejście takie wydaje się niesłuszne na gruncie wiedeńskiej konwencji prawa traktatów. Zob. także C. T. Oliver, *The enforcement of treaties by a federal State*. RCADI, t. 141 (1974), s. 331 i n.

¹³ Sytuacja taka jest bez znaczenia, jeżeli konstytucja zezwala federacji na stanowienie prawa i zawieranie umów w każdej sprawie (jak np. konstytucja szwajcarska). Por. też przyp. 22 - 25.

¹⁴ Por. A. N. Talalajew, *Prawo międzynarodowych dogovorow*. Moskwa 1980, s. 256.

organy federacji¹⁵; możliwość powoływania się na ten przepis zmniejsza również procedura ratyfikacyjna (zazwyczaj w państwach federalnych proces ten przebiega przy współdziałaniu reprezentantów poszczególnych części składowych federacji).

Drugim istotnym zagadnieniem jest wykonywanie umowy w prawie wewnętrznym państwa federalnego. Możliwa (i często spotykana, zwłaszcza w praktyce RFN i Kanady) jest sytuacja, w której dla wykonania umowy zawartej przez federację konieczne będzie wydanie aktów prawnych w kwestiach zastrzeżonych dla kompetencji części składowych. Poszczególne konstytucje mogą tu przewidywać różne rozwiązania. Na gruncie prawa międzynarodowego sytuacja wydaje się jednak stosunkowo prosta. W orzecznictwie międzynarodowym wykształciła się jako element zasady *pacta sunt servanda* reguła, że państwo nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne dla usprawiedliwienia niewykonania umowy międzynarodowej. Po raz pierwszy została ona wyrażona w orzeczeniu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (dalej — STSM) w sprawie traktowania obywateli polskich w Gdańsku¹⁶, przyjęta została również w art. 27 wiedeńskiej konwencji prawa traktatów. Na tej podstawie oczywiste jest przyjęcie tezy, że państwo federalne ponosi pełną odpowiedzialność za wykonanie zawartych przez siebie umów międzynarodowych. Interesujący jest natomiast problem odpowiedzialności federacji za umowy zawarte przez jej części składowe (w doktrynie przyjmuje się zwykle, że odpowiedzialność taka istnieje, chociażby w formie pośredniej) — szczegółowe omówienie tego problemu wykracza jednakże poza ramy niniejszego opracowania.

Biorąc pod uwagę trudności realizacji umów w sferze swego prawa wewnętrznego, państwa federalne dążyły do polepszenia swej pozycji przez wprowadzenie do tekstów umów klauzuli federalnej¹⁷. Wspólnym elementem tego typu klauzul jest stwierdzenie, że ratyfikacja danej konwencji nie pociąga za sobą obowiązku jej realizacji w prawie wewnętrznym, o ile jej zakres przedmiotowy należy do kompetencji części składowych. Po raz pierwszy zastosowano klauzulę federalną w art. 19.9

¹⁵ W. K. Geck, *Conclusion of Treaties in Violation of Internal Law. Comments on the Articles 6 and 43 of the ILC Draft*. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” (dalej — ZaöRV) 27 (1967), No 3, nie bierze np. w ogóle pod uwagę możliwości naruszenia innego rodzaju przepisów konstytucyjnych.

¹⁶ PCIJ Publ., series A/B, No 44 (1932), s. 24. Por. też A. D. McNair, *The Law of Treaties*. Oxford 1961, s. 60 nn.

¹⁷ I. Bernier, *op. cit.*, s. 171; Yuen-Li Liang, *Colonial clauses and federal clauses in UN multilateral instruments*. AJIL 45 (1951), No 1, ss. 108-128; R. B. Loper, „Federal state” clauses in multilateral instruments. „British Yearbook of International Law” (dalej — BYBIL) 32 (1955-56), ss. 162-203.

konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy (tj. art. 405 traktatu wersalskiego); powoływały się nań m. in. USA, Australia, Niemcy Weymarskie i Szwajcaria. Pomimo tego ułatwienia państwa federalne ratyfikowały niewielką ilość konwencji MOP. Przyjęcie klauzuli federalnej rozważano również w prowadzonych w latach 1949-1954 pracach nad Paktami Praw Człowieka; propozycja ta wzbudziła jednak liczne protesty i została ostatecznie zarzucona. Przyjęty tekst art. 28 Paktu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych oraz art. 53 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowią: „Postanowienia niniejszego Paktu będą dotyczyły wszystkich części składowych państw federalnych bez żadnych ograniczeń i wyjątków”¹⁸. Ograniczona klauzula federalna została natomiast przyjęta w art. 41 konwencji o sytuacji prawnej uchodźców z 28 lipca 1951 r.¹⁹

Wyjaśnienia wymaga również problem, jakiego rodzaju umowy zawierać mogą części składowe federacji. Zakres przedmiotowy uzależniony będzie od zakresu kompetencji przyznanego przez konstytucję. Nie zawsze jednak akty te będą umowami w rozumieniu prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 2.1.a wiedeńskiej konwencji prawa traktatów umowa międzynarodowa jest to międzynarodowe porozumienie pomiędzy państwami, zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe. Części składowe państw federalnych nie zawierają zwykle umów politycznych, zastrzeżonych dla federacji, lecz porozumienia o charakterze technicznym, ułatwiające rozwiązywanie problemów sąsiedzkich. Nie zawsze będą to akty rządzone prawem międzynarodowym; czasem przyjmą formę kontraktów podlegających prawu wewnętrznemu²⁰. W doktrynie²¹ wysunięto koncepcję poddania tego typu umów nie tylko prawu międzynarodowemu i wewnętrznemu, lecz także prawu ponadnarodowemu (*transnational law* — tak G. Schwarzenberger,

¹⁸ Tekst polski por. DzU 1977, nr 38, poz. 169 i 167.

¹⁹ *United Nations Treaty Series*. T. 189, s. 149.

²⁰ C. N. Okeke, *Treaty-Making Power and Treaty-Implementation by a Federal State under International Law*, [W:] *New Directions in International Law. Festschrift für W. Abendroth*. Frankfurt/M.—New York 1982, s. 55. Autor uważa, że umowy te nie są umowami międzynarodowymi; z kolei J. P. Jacqué, *Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international*. Paris 1972, ss. 258 i n., uważa, że obserwuje się tendencję do „internacjonalizacji” kontraktów, tj. wprowadzania elementów zbliżających kontrakty do umów międzynarodowych (odwoływanie się wprost do materialnego prawa międzynarodowego, klauzule arbitrażowe itp.).

²¹ Por. przegląd poglądów w tej materii L. di Marzo, *The legal status of Agreements concluded by Component Units of Federal States with foreign Entities*. „Canadian Yearbook of International Law” (dalej — CanYBIL) 1978, s. 197 i 221 i dal.

Ph. Jessup, P. Lalive), tj. specjalnemu systemowi opartemu na ogólnych zasadach prawa, bądź też tzw. *lex contractus* (A. Verdross wskazał dla udowodnienia tej tezy przykłady umów zawierających postanowienia o pierwszeństwie przepisów umowy przed prawem wewnętrznym: umowę Arabii Saudyjskiej z koncernem *Aramco* czy też umowę energetyczną między Luksemburgiem i Nadrenią-Palatynatem z 1950 r. — koncepcja ta wydaje się jednak chybiona, ponieważ w każdym przypadku przepisy danej umowy stanowią tylko *lex specialis*). Dla celów niniejszej pracy poszczególne rodzaje umów nie będą rozgraniczone.

2. KOMPETENCJE CZĘŚCI SKŁADOWYCH WYBRANYCH PAŃSTW FEDERALNYCH W ZAKRESIE ZAWIERANIA UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Obecnie członkami ONZ są 22 państwa federalne, w których zamieszkuje blisko połowa ludności świata. Pozycja części składowych tych państw nie jest jednolita. Niektóre państwa federalne są silnie scentralizowane, a ich części składowe nie mają żadnych uprawnień w stosunkach z zagranicą²². W innych państwach federalnych kompetencje części składowych są bardzo ograniczone, np. do udziału w negocjacjach przedstawicieli części składowych w ramach delegacji federalnej (CSRS), bądź też do uzyskania zgody części składowej na zawarcie przez federację traktatu, który wymagałby zmiany ustawodawstwa leżącego w gestii republik (SFRJ — zgoda ta powinna w zasadzie być uzyskana przed rozpoczęciem negocjacji, w praktyce jednak wymóg ten może zostać ominięty na podstawie decyzji parlamentu federalnego). Rozwiązanie zbliżone do modelu czechosłowackiego zostało przyjęte w Nigerii, z zastrzeżeniem, że regiony mają prawo negocjować umowy samodzielnie w pewnym, bardzo wąskim zakresie, a także w Kenii, Kamerunie oraz Burmie²³, natomiast do jugosłowiańskiego — w Malezji, gdzie organy lokalne muszą wyrazić zgodę na umowy międzynarodowe federacji wkraczające w dziedzinę zastrzeżoną dla religii muzułmańskiej lub trady-

²² Dotyczy to np. państw latynoamerykańskich (Meksyk, Brazylia, Argentyna, Wenezuela). Znacznie większą swobodę mają w tym zakresie autonomiczne jednostki zdecentralizowanych państw unitarnych, np. zob. C. Morviducci, *The international activities of the Italian regions*. „Italian Yearbook of International Law” 2 (1976), s. 201. Szerokie uprawnienia uzyskały też regiony i gminy belgijskie na podstawie ustaw z 20.1.1978 i 8.8.1980 (zob. Y. Lejeune, *Les Communautés et les régions belges dans les relations internationales*. „Revue Belge de droit international” 1981-82, No 1, s. 53). Wydaje się, że Belgia jest na drodze do przekształcenia się w państwo federalne.

²³ C. N. Okeke, *op. cit.*, ss. 55 i n.; E. O. Awa, *Issues in Federalism*. Benin 1976, s. 94; L. di Marzo, *Component Units ... op. cit.*, ss. 22 i n.

cyjnych zwyczajów malajskich²⁴. We wszystkich tych państwach organy federalne posiadają pełnię kompetencji stanowienia przepisów prawnych w celu realizacji zawartych umów międzynarodowych, także w zakresie wyłącznej kompetencji części składowych. Syntezą wymienionych rozwiązań może być model austriacki. Sprawy zagraniczne należą na podstawie art. 10.1.2 konstytucji do wyłącznej kompetencji Federacji, która może zawierać umowy mające zastosowanie tylko w jednym jej kraju (np. w 1925 r. zawarto dwie umowy z Włochami, dotyczące Tyrolu i Karyntii). Zasada ta została również potwierdzona w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 18 czerwca 1960 r. (nr B 459/59)²⁵. Zgodnie z art. 16.1 Konstytucji kraje Federacji mają obowiązek wykonywania umów zawartych przez nią, nawet jeżeli wkraczają one w zakres kompetencji krajów; jednocześnie jednak kraje mają prawo do współdziałania przy zawieraniu tego typu umów.

Specyficzna jest sytuacja republik radzieckich, które posiadają szerokie uprawnienia konstytucyjne w zakresie stosunków z zagranicą, jednak ich wykorzystanie w praktyce budzi liczne kontrowersje²⁶. Szczególne zainteresowanie budzi podział kompetencji między federację a jej części składowe w tych państwach, w których ma on istotne znaczenie praktyczne. Należy tu wymienić: USA, Kanadę, Australię, Szwajcarię, a przede wszystkim RFN.

²⁴ E. O. Awa, j.w., s. 95.

²⁵ Zob. E. Weiser, *Compétence des Etats-membres de la République d'Autriche en matière de conclusion et de mise en oeuvre des accords internationaux*. [W:] *Les pouvoirs extérieurs du Québec*. Montreal 1967, ss. 155 i n.; E. Härle, *Die Kooperation bei völkerrechtlichen Verträgen im Bundesstaat*. „Die Friedens-Warte” 59 (1976), nr 2, ss. 101 - 145.

²⁶ Ukraina i Białoruś korzystają z tego prawa w zakresie umów wielostronnych, zaś Ukraina i Litwa zawarły pewną ilość umów dwustronnych, m. in. z Polską. W literaturze zachodniej podkreśla się powszechnie, że w praktyce ZSRR jest państwem dalece scentralizowanym, a kompetencje republik wykorzystywane są wyłącznie w celu umocnienia pozycji federacji na płaszczyźnie międzynarodowej. Jako argumenty wymienia się tu możliwość ograniczenia kompetencji republik przez ustawodawstwo związkowe, nieprzystąpienie żadnej z republik do umowy międzynarodowej przed Związkiem czy też zaangażowanie Białoruskiej SRR w pracach grupy państw śródlądowych w czasie III Konferencji Prawa Morza. Argumenty te są przekonywujące. Por. na ten temat szczegółowo np. H. G. Belz, *Das Prinzip des Föderalismus in der Sowjetunion*. „Jahrbuch für Ostrecht” 12 (1963), s. 249; M. W. Janowski, *Sowietskije sojuznyje riespubliki — pojnoprawnnyje subiekty mieżdunarodnogo prawa*. „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1962, nr 12, s. 55; I. I. Łukaszyk, *Ob uczasti sowietskich sojuznych riespublik w mieżdunarodnich dogovorach*. „Sowietskij Jeżegodnik Mieżdunarodnogo Prawa” (dalej — SJMP) 1958, s. 506; a zwłaszcza H. I. Uibopuu, *International legal personality of Union Republics of USSR*, „International and Comparative Law Quarterly” 24 (1975), s. 811 i podana tam literatura.

USA. Przepisy konstytucyjne przyznają pełnię praw w zakresie stosunków zagranicznych Unii, stanowiąc jednocześnie, że *treaty-making power* przysługuje prezydentowi (w pewnych przypadkach wymagana jest zgoda senatu; w praktyce większość umów zawieranych jest w drodze tzw. *executive agreements*). Zakaz zawierania traktatów politycznych, przymierza lub konfederacji przez stany wynika wyraźnie z art. 1.10.1: Jednocześnie jednak zd. 3 tego samego przepisu stanowi, że za zgodą Kongresu stany mogą zawierać pewne porozumienia, określane jako *agreements and compacts*. Porozumienia te mogą być zawierane pomiędzy stanami Unii — nie mają one wówczas charakteru prawa federalnego — o ile nie naruszają one stosunków pomiędzy stanami i Unią lub nie naruszają równości politycznej stanów. Na podstawie art. 1.10.3 poszczególne stany zawarły szereg porozumień z prowincjami kanadyjskimi, dotyczących przede wszystkim spraw granicznych, komunikacji, ochrony środowiska i ekstradycji. Liczba *agreements and compacts* nie jest dokładnie znana, ponieważ nie wszystkie są publikowane, a wiele ma charakter nieformalny. L. di Marzo²⁷ podaje dane liczbowe wahające się pomiędzy 27 (wszystkie umowy formalne) i 766 (włączając umowy nieformalne). W praktyce wiele umów zawarto bez zgody Kongresu — praktyka ta została usankcjonowana przez orzecznictwo sądowe w oparciu o tezę, że prowincje kanadyjskie nie są *foreign Powers* w rozumieniu art. 1.10.3 konstytucji USA²⁸. Przypadki udzielenia zgody przez Kongres były stosunkowo nieliczne — trzykrotnie dotyczyły budowy i korzystania z Mostu Pokoju nad Niagarą, a w 1949 r. — także umowy o zapobieganiu pożarom lasów. Tendencja do zawierania umów między stanami USA i stanami meksykańskimi czy prowincjami kanadyjskimi wzrosła się w ostatnim okresie; zmieniły się też przedmioty umów (np. stan Luizjana zawarł w 1967 r. umowę kulturalną z prowincją Quebec).

Umowy stanowe podlegają również kontroli Kongresu w tym znaczeniu, że mogą zostać przezeń w każdej chwili uchylone.

Jak się wydaje, Unia nie ma również w praktyce problemów z wykonywaniem zawartych umów federalnych. Art. 6 konstytucji USA stanowi bowiem, że wszystkie umowy zawarte zgodnie z przepisami kon-

²⁷ L. di Marzo, *Component Units ... op. cit.*, s. 60.

²⁸ Sąd Najwyższy (dalej — SN) USA w sprawie *Virginia v. Tennessee* (1893), wykładnia art. 1 konstytucji przez Senat, cyt. za R. S. Rodgers, *The capacity of States of the Union to conclude international agreements: the background and recent developments*. *AJIL* 61 (1967), No 4, ss. 1021-1023. Por. też orzeczenie SN Pin. Dakoty w sprawie *McHendry County v. Brady* (1917) w kwestii zgody Kongresu. Jednocześnie już w 1840 r. SN USA orzekł w sprawie *Holmes v. Jenkinson*, że zawarta bez zgody Kongresu umowa ekstradycyjna między stanem Vermont i Kanadą jest nieważna.

stytucji są najwyższym prawem krajowym i w związku z tym powinny być bezwzględnie wykonywane. W przypadkach ewentualnych sprzeczności z prawem stanowym czy też wkroczenia w ich kompetencje (np. sprawy podatkowe), w doktrynie sugeruje się przeprowadzenie konsultacji i ewentualnie wynegocjowanie kompromisu²⁹.

Kanada. Na przykładzie tego państwa najlepiej ujawnia się polityczny aspekt podziału kompetencji w sprawach zagranicznych pomiędzy federacją a częściami składowymi. Sprzeczności powstały na tle dążenia Quebecu do prowadzenia w możliwie szerokim zakresie własnej polityki zagranicznej, ukierunkowanej na kontakty z Francją i frankofońskimi państwami Trzeciego Świata³⁰.

Kanada nie posiada konstytucji dostosowanej do wymogów jej współczesnej pozycji politycznej i prawnej. Podstawy ustroju określa konstytucja dominium, tj. *British North America Act* z 1867 r. Przepisy art. 91-92 tego aktu, określające kompetencje prowincji, nie wspominają o stosunkach zagranicznych. Natomiast art. 132 ustanawia wyłączność kompetencji monarchy w zakresie stosunków zagranicznych, która to władza po uzyskaniu pełnej samodzielności przez Kanadę³¹ przeszła na organy centralne dominium; współcześnie wykonywana jest przez rząd federalny. Wyłączność rządu federalnego w zakresie prawa zawierania umów została potwierdzona np. przez oświadczenie kanadyjskiego MSZ z marca 1965 r.³² i z reguły jest przestrzegana przez partnerów, zwłaszcza USA i Francję (np. zaproszenie Quebecu przez Gabon do wzięcia udziału w konferencji międzynarodowej zostało przez rząd kanadyjski potraktowane jako ingerencja w wewnętrzne sprawy Kanady). Nie jest zatem wykluczone zawarcie przez rząd federalny umowy, której zakres obowiązywania będzie ograniczony do jednej prowincji. W doktrynie³³ uznaje się jednak, że prowincje mają prawo zawierania umów administracyjno-technicznych, kontraktów prawa prywatnego oraz umów międzynarodowych prawa publicznego, dla których ramy tworzy umowa za-

²⁹ R. Ch. Ghosh, *Treaties and federal constitutions: their mutual impact*. Calcutta 1961, ss. 163 i n.

³⁰ Zob. w szczególności A. Jacomy-Millette, *Le rôle des provinces dans les relations internationales*. „Etudes internationales” 10 (1979), No 2, ss. 285, 290 i n.); L. Sabourin, *La participation des provinces canadiennes aux organisations internationales*. CanYBIL 1965, s. 73; W. A. Kaczanow, *Uczastie kanadyjskich prowincji w międzynarodowych sołgłaszenijach i organizacijach*. SJMP 1969 s. 315.

³¹ Por.; na ten temat J. Cuthbert, *Nationality and diplomatic protection*. *The Commonwealth of Nations*. Leiden 1969, ss. 34 i n.

³² CanYBIL 4 (1966), s. 267.

³³ A. Jacomy-Millette, *Le rôle ... op. cit.*, s. 315; O. J. Lissitzyn, *Territorial ... op. cit.*, s. 32.

warta przez rząd federalny (możliwość zawierania umów przez prowincje przewiduje np. umowa kulturalna francusko-kanadyjska z 1965 r.).

W zasadzie rząd federalny nie jest ograniczony przedmiotowo, jeśli chodzi o zawieranie umów. Praktyka wykazała jednak, że prawo to ograniczone jest zakresem legislacji federalnej. Do wyłącznej kompetencji prowincji należą np. problemy językowe, praw obywatelskich, administracji prowincji itp. W tych dziedzinach rząd federalny nie może stanowić prawa, nawet w celu wykonania zobowiązań międzynarodowych. W związku z tym w praktyce wszelkie umowy wkraczające w domenę zastrzeżoną dla prowincji są konsultowane z prowincjami i muszą być przez nie zaakceptowane.

Australia. Związek Australijski uzyskał pełnię uprawnień do prowadzenia stosunków zagranicznych na podstawie art. 51 ustawy konstytucyjnej z 1900 r. Negocjowanie i zawieranie umów pozostaje w zasadzie całkowicie w kompetencji władz federalnych, aczkolwiek poszczególne stany utrzymywały w Londynie przedstawicielstwa handlowe oraz do spraw bezpośrednich kontaktów z Królową w sprawach zastrzeżonych dla jej kompetencji (mianowanie gubernatorów stanowych, zmiany konstytucji stanowych, uchylenie aktów legislatywy stanowej³⁴). W orzecznictwie sądowym³⁵ ustaliła się zasada, że zakres przedmiotowy kompetencji władz federalnych jest nieograniczony, z wyłączeniem umów sprzecznych z konstytucją (np. preferujących pewne stany Związku czy też naruszających zagwarantowane konstytucyjnie prawa obywatelskie), umów ustanawiających sądy, których pozycja byłaby wyższa niż Sąd Najwyższy (*High Court*), bądź też umów wykraczających poza zakres tradycyjnych stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego (tj. zastrzeżonych dla wewnętrznej kompetencji państw, jak np. obywatelstwo).

W praktyce Związek przestrzega jednak kompetencji stanów przy zawieraniu umów międzynarodowych. Umowy należące do ich domeny są zawsze przekazywane stanom do ratyfikacji.

Australia często korzystała z możliwości zgłaszania klauzul federalnych, przystępując do umów wielostronnych (np. w przypadku konwencji MOP nie ratyfikowała ich, lecz traktowała jedynie jako rekomendacje³⁶). W praktyce więc przy różnych rozwiązaniach konstytucyjnych, podział kompetencji w zakresie stosunków zagranicznych zbliżony jest do przyjętego w Kanadzie.

³⁴ Sytuacja ta wynika jednak ze szczególnego statusu Australii jako dominium w ramach *Commonwealthu*.

³⁵ *High Court of Australia in re The King v. Burgess* z 10.11.1936, powoł. przez H. Moslera, *Die völkerrechtliche ... op. cit.*, s. 159.

³⁶ R. B. Loofer, „Federal state” clauses ... *op. cit.*, s. 173.

Szwajcaria. Przepisy konstytucji szwajcarskiej z 1874 r., które są powtórzeniem odpowiednich norm pierwszej konstytucji federalnej z 1848 r., zastrzegają kompetencję prowadzenia stosunków zagranicznych dla Konfederacji (art. 8), przy czym na szczeblu federalnym występuje również podział poziomy między Radę Federalną i Zgromadzenie Federalne (art. 85.5 i 102.7). Kantony zachowały jednak pewien zakres kompetencji w stosunkach zagranicznych:

1. w przypadkach, gdy Konfederacja zawiera umowę dotyczącą szczególnie pewnych kantonów, zasięga się ich opinii w specjalnym postępowaniu konsultacyjnym (*Vernehmlassungsverfahren*);
2. zgodnie z art. 9 konstytucji, kantony mogą zawierać traktaty w zakresie ekonomii, handlu, stosunków granicznych i spraw policyjnych³⁷, o ile umowy te nie naruszają uprawnień innych kantonów i prawa federalnego. W sprawach tych wyjątkowo kantony mogą utrzymywać kontakty z organami państw obcych (art. 10.2 konstytucji). Umowy zawierane przez kantony podlegają każdorazowo zatwierdzeniu przez Radę Federalną, a ewentualne spory na tym tle rozstrzyga Zgromadzenie Federalne.

Postanowienia dotyczące prawa zawierania umów znajdują się również w zatwierdzonych przez Konfederację konstytucjach kantonów (np. art. 64 konstytucji Genewy czy art. 44.10 konstytucji Valais).

Rząd federalny nie jest ograniczony przedmiotowo w swej kompetencji zawierania umów międzynarodowych. Zgodnie z art. 113.3 konstytucji Konfederacji traktat prawidłowo zawarty staje się najwyższym prawem i przeważa nad prawem kantonalnym. W praktyce jednak przepisy wykonawcze do umów wydawane są przez kantony. Prawo wewnętrzne jest dostosowywane do międzynarodowego przed wyrażeniem ostatecznej zgody na związanie się umową.

3. KOMPETENCJA KRAJÓW RFN DO ZAWIERANIA UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

3.1. Uwagi ogólne

Kompetencja krajów (Länder) RFN na płaszczyźnie międzynarodowej należy do tradycyjnych instytucji niemieckiego prawa konstytucyjnego. Frankfurcki projekt konstytucji z 1848 r. zapewniał wprawdzie

³⁷ Interesujące przykłady takich umów przytaczają m. in. J. H. W. Verzijl, *International Law in historical perspective*, T. II (International persons). Leiden 1969, ss. 492-493, oraz L. Wildhaber, *External relations of the Swiss Cantons*. CanYBIL 1974, ss. 211 (214 i n.). Umowy te dotyczą przykładowo bu-

Rzeszy zasadnicze uprawnienia w dziedzinie stosunków z zagranicą (według § 6 międzynarodowa reprezentacja Niemiec i poszczególnych państw niemieckich należeć miała wyłącznie do władz Rzeszy; do kompetencji Rzeszy należały również utrzymywanie stosunków dyplomatycznych, zawieranie sojuszy i traktatów z innymi państwami, w szczególności umów o handlu, żegludze i ekstradycji oraz podejmowanie innych działań międzynarodowopravných), to jednak poszczególnym państwom Związku (krajom) miało być zapewnione prawo do zawierania traktatów z państwami obcymi w zakresie prawa prywatnego, stosunków sąsiedzkich i policji (§ 8.2). Według § 9 wszystkie traktaty wykraczające poza stosunki prywatnoprawne, zawarte przez rząd niemiecki z innym rządem niemieckim lub nienieckim, miały być podane do wiadomości władzom Rzeszy, a o ile w grę wchodziłyby interesy Rzeszy, wymagałyby zatwierdzenia przez władze Rzeszy³⁸. Według konstytucji Rzeszy z 1871 r. zarówno Rzesza, jak i jej kraje mogły utrzymywać stosunki z państwami obcymi. Przepis § 4 konstytucji zastrzegał do wyłącznej kompetencji Rzeszy ustawodawstwo dotyczące cła i handlu, ochrony niemieckiego handlu za granicą oraz „zarządzanie wspólnym przedstawicielstwem konsularnym”. Zgodnie z § 11 cesarz uprawniony był do reprezentacji Rzeszy na płaszczyźnie międzynarodowopravnnej, do wypowiedzania wojny w imieniu Rzeszy, do zawierania pokoju i sojuszy, innych umów z państwami obcymi oraz do przyjmowania i wysyłania posłów. Mimo braku wyraźnych przepisów konstytucyjnych kraje Rzeszy miały prawo utrzymywać bezpośrednie stosunki z państwami obcymi (z wyłączeniem stosunków konsularnych) i zawierania z nimi umów w zakresie wszystkich spraw wyłączonych spod kompetencji Rzeszy³⁹. Konstytucja weimarska z 1919 r. stwierdzała w art. 78, że „piecza nad stosunkami z państwami obcymi jest wyłączną sprawą Rzeszy”. Krajom Rzeszy przyznawała jednak prawo zawierania traktatów z państwami obcymi w sprawach, które należały do ich kompetencji ustawodawczej. Takie traktaty wymagały zgody Rzeszy. Szczególnej regulacji poddano traktaty zmieniające granice Rzeszy, z wyłączeniem traktatów, na mocy których miała nastąpić jedynie drobna korekta granicy na obszarach niezamieszkałych. Traktaty takie zawierane były przez Rzeszę po uzyskaniu zgody zainteresowanego kraju federacji (art. 4)⁴⁰.

dowy i korzystania z lotniska Blotzheim (Bazylea-Miluz), planowania przestrzennego wzdłuż granicy z RFN, ochrony środowiska, w szczególności Jez. Bodęńskiego (Thurgau, Schaffhausen) i Lemana (Genewa).

³⁸ Por. E. Menzel, *Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)*. Hamburg 1950, s. 7 (do art. 32 UZ).

³⁹ *Tamże*.

⁴⁰ *Tamże*.

W Ustawie Zasadniczej (dalej — UZ) RFN kompetencje krajów federacji do zawierania umów międzynarodowych reguluje art. 32.3, który stwierdza, iż „o ile kraje federacji kompetentne są w sprawie ustawodawstwa, mogą one za zgodą rządu federalnego zawierać traktaty z państwami obcymi”⁴¹.

Sam art. 32 UZ, regulujący podział kompetencji w zakresie stosunków z zagranicą (*auswärtige Gewalt*) między federacją a jej kraje, stał się przedmiotem licznych kontrowersji w zachodnioniemieckiej praktyce konstytucyjnej i doktrynie. Wskazać tu można trzy zasadnicze problemy: po pierwsze — czy Ustawa Zasadnicza w art. 32 przejęła wynikającą z tradycji niemieckiego prawa konstytucyjnego zasadę, że kompetencja w zakresie stosunków z zagranicą opiera się na wewnętrznym podziale kompetencji w ramach ustawodawstwa? Po drugie — czy federacja ma prawo na podstawie art. 32 ust. 1 UZ do zawierania traktatów w przedmiocie zastrzeżonym do wyłącznej kompetencji ustawodawczej jej krajów? Po trzecie — czy w takim przypadku ma ona również prawo do wykonywania tych traktatów w sferze wewnętrznej RFN (krajów federacji)? Tak więc zasadnicza kontrowersja dotyczy możliwości zawierania i wykonywania przez federację umów, których przedmiot — wg wewnętrznego podziału kompetencji — zastrzeżony jest dla krajów federacji⁴². Natomiast sama kompetencja tych krajów do zawierania i wykonywania umów międzynarodowych w ramach ich kompetencji wewnętrznej (ustawodawczej) nie budzi większych kontrowersji. Kraje RFN mają stosunkowo mocną pozycję na płaszczyźnie międzynarodowej w porównaniu z częściami składowymi innych państw federalnych⁴³. W literaturze podkreśla się oryginalność (pierwotny charakter) uprawnienia krajów RFN do zawierania traktatów: art. 32.3 nie uzasadnia lub nie ustala prawa do zawierania traktatów przez kraje, lecz pozostawia im to prawo (*den Ländern verbleibende Vertragsgewalt*)⁴⁴.

⁴¹ „Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschliessen”.

⁴² W literaturze polskiej na ten temat J. Barcz, *Kompetencja federacji do zawierania umów międzynarodowych w zachodnioniemieckiej praktyce konstytucyjnej i doktrynie*. „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” (w druku).

⁴³ Por. W. Rudolf, *Internationale Beziehungen der deutschen Länder*. „Archiv des Völkerrechts” (dalej — AVR) 13 (1966 - 67), H. 1, s. 55.

⁴⁴ H. Frhr. v. Stralenheim, *Die Zuständigkeit des Bundes und der Länder zum Abschluss von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten*. „Bayerische Verwaltungsblätter” (dalej — Bay VBl) 1955, nr 6-9, s. 8; FTK w tzw. Kehler-Hafenurteil mówi o władzy traktatowej, pozostałej krajom RFN (*den Ländern verbliebene Vertragsgewalt*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht. Amtliche Sammlung (dalej — BVerfGE) T. 2, s. 379.

3.2. Kompetencja krajów RFN do zawierania umów międzynarodowych w ramach ich właściwości ustawodawczej

Kraje RFN mogą za zgodą rządu federalnego zawierać umowy międzynarodowe z państwami obcymi, o ile przedmiot umowy jest zgodny z ich kompetencją ustawodawczą⁴⁵. W szczególności oznacza to, że kraje te mogą zawierać umowy międzynarodowe we wszystkich sprawach z zakresu ustawodawstwa, o ile nie zostały one wyraźnie zastrzeżone postanowieniami konstytucji dla federacji. Ustawa Zasadnicza RFN wychodzi bowiem z założenia, że wykonywanie władzy zwierzchniej (w zakresie ustawodawstwa, administracji i sądownictwa) jest w pierwszym rzędzie domeną krajów federacji, należy do ich pierwotnej kompetencji, nie wywodzącej się ze zwierzchnictwa federalnego⁴⁴. Zasadę tę formuluje art. 30 UZ, który stwierdza, że „realizowanie państwowych uprawnień i wykonywanie państwowych zadań jest sprawą krajów federacji, o ile Ustawa Zasadnicza nie przyjmuje lub nie dopuszcza innego uregulowania”. Odpowiednio do zasady ogólnej z art. 30 UZ uregulowane są kompetencje w zakresie ustawodawstwa (art. 70), administracji (art. 83) oraz sądownictwa (art. 92)⁴⁷. Nie oznacza to jednak, że punkt ciężkości, jeżeli chodzi o ustawodawstwo, leży po stronie krajów federacji. Już konstytucja weimarska zawęziła kompetencje krajów Rzeszy, formułując katalog właściwości ustawodawczej, który „krajom federacji pozostawiał niewiele więcej, jak tylko realizowanie ustaw uchwalonych przez Rzeszę oraz kompetencję ustawodawczą w takim zakresie, w jakim Rzesza z niej nie skorzystała”⁴⁸. Tendencja ta została przyjęta na gruncie Ustawy Zasadniczej. Jak podkreślają M. Kloepfer i M. Malorg, zasada sformułowana w art. 30 UZ została w wyniku praktyki polityczno-konstytucyjnej zmieniona w swoje przeciwieństwo⁴⁹. Biorąc pod uwagę obszerny katalog właściwości federacji, sformułowany w art. 73-75 UZ, można uznać, że przekazane jej zostały najpoważniejsze uprawnienia. Kompetencja krajów federacji ograniczona jest właściwie do oświaty,

⁴⁵ Zob. W. Busch, *Die Lindauer Vereinbarung und die Ständige Vertragskommission der Länder. Ein Beitrag zur Lehre vom Abschluss von Kulturabkommen in der Bundesrepublik Deutschland*. München 1969, ss. 49 i n.

⁴⁶ Por. M. Bothe, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*. Berlin—Heidelberg—New York 1977, s. 214.

⁴⁷ Por. E. Schunck, H. de Clerck, *Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder*. Siegburg 1980, s. 231.

⁴⁸ M. Bothe, *Die Kompetenzstruktur... op. cit.*, s. 214.

⁴⁹ M. Kloepfer, M. Malorg, *Öffentliches Recht*, Tübingen—Düsseldorf 1976, s. 15.

szkolnictwa, kultury, zagadnień policyjnych, prawa komunalnego i ochrony zdrowia.

W zakresie konkurencyjnej kompetencji ustawodawczej (*konkurrierende Gesetzgebung*) kraje federacji mają poza tym kompetencję ustawodawczą — a tym samym i prawo zawierania traktatów na podstawie art. 32.3 UZ — w takim zakresie i tak długo, dopóki federacja nie wykorzysta swoich uprawnień (art. 72.1 UZ)⁵⁰. W przypadku, gdy po zawarciu traktatu przez kraj federacja wykorzysta swoje uprawnienia ustawodawcze, kompetencja kraju federalnego wygasa. Sam traktat obowiązuje jednak nadal na płaszczyźnie międzynarodowej. W takim przypadku federacja zobowiązana jest do zapewnienia jego wykonywania, o ile uprzednio wyraziła nań zgodę, przynajmniej w takim zakresie, w jakim nastąpiła zmiana stanu prawnego⁵¹.

Kraje mogą zawierać również traktaty w zakresie wyłącznej kompetencji ustawodawczej federacji (*ausschliessliche Gesetzgebung des Bundes*), „jeżeli i o ile zostały do tego wyraźnie upoważnione przez ustawę federalną” (art. 71 UZ). Tego rodzaju upoważnienie zawiera w sobie — odpowiednio do postanowienia art. 32.3 UZ — automatyczne uprawnienie do zawierania w takim samym zakresie umów międzynarodowych⁵².

Ograniczenie kompetencji traktatowej krajów RFN w zakresie ich właściwości ustawodawczej wynikać może z dwóch powodów: Po pierwsze — w stosunku do spraw określonych w art. 75 UZ (tzw. *Rahmengesetzgebung*) federacja ma prawo do ustalania w drodze ustawodawczej wiążących ustawodawcę krajowego zasad. Odnosić się to będzie również do treści umowy międzynarodowej, o ile jej przedmiotem będą sprawy określone w art. 75 UZ⁵³. Po drugie — ograniczenie takie wynika z art. 24.1 UZ, który uprawnia federację do przekazania na mocy ustawy praw zwierzchnich organizacjom międzypaństwowym⁵⁴. Federacja może zatem tą drogą wkroczyć w zakres wyłącznej kompetencji jej kra-

⁵⁰ Por. J. Dreher, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in Rahmen der auswärtigen Gewalt nach dem Bonner Grundgesetz*. Augsburg 1969, s. 75.

⁵¹ Por. J. Dreher, j. w., ss. 75-76; szerzej — A. M. Thaler, *Die völkerrechtlichen Verträge des Reiches und die bundesstaatliche Neuordnung Deutschlands. Das Problem der Bindung und Erfüllung der auf die Bundesrepublik Deutschland überkommenen völkerrechtlichen Verträge des Reiches im Hinblick auf die Begrenzung der Vertrags- und Transformationskompetenz im Bundesstaat*. München 1962, ss. 55 i n.

⁵² J. Kölbl, *Auslandsbeziehungen der Länder? Zur Auslegung des Art. 32 Abs. 1 und 3 GG*. „Die öffentliche Verwaltung” (dalej — DöV) 1965, H. 5, s. 152; E. Menzel: [W:] *Bonner Kommentar... op. cit.*, s. 5 do art. 32 UZ.

⁵³ Por. E. Menzel, jw.

⁵⁴ Por. J. Kölbl, *Auslandsbeziehungen... op. cit.*, s. 152.

jów. Kwestia ta należy jednak do szerszego kompleksu wspomnianych wcześniej problemów, dotyczących uprawnień federacji do zawierania i wykonywania umów międzynarodowych.

3.3. Kompetencja krajów do zawierania umów międzynarodowych w ramach tzw. właściwości administracyjnej (*Verwaltungsabkommen*)

Art. 32.3 UZ nie zawiera żadnego sformułowania na temat kompetencji krajów RFN do zawierania porozumień administracyjnych (*Verwaltungsabkommen*). Mimo to w doktrynie panuje ogólne przekonanie, że kraje taką kompetencję posiadają; uzasadnia się tę tezę bądź w drodze rozumowania *ab maiore ad minus*⁵⁵, bądź przez podkreślenie, że art. 32.3 mówiąc o „sprawach ustawodawstwa”, ma na myśli „całość kompetencji krajów federalnych”⁵⁶. H. Mosler pisał na przykład:

„W istocie rzeczy nie można interpretować zasady odgraniczenia kompetencji ustawodawczej w ten sposób, iż Ustawa Zasadnicza przeciwstawia kompetencję w zakresie ustawodawstwa krajowego kompetencji w zakresie administracji krajów federacji. Uprawnienie do zawierania porozumień z państwami obcymi w dziedzinie administracji nie zostało krajom federacji cofnięte”⁵⁷.

Prawo zawierania porozumień administracyjnych przez kraje RFN jest jednak również ograniczone. Rozciąga się ono na dwie kategorie spraw administracyjnych: wynikające z wyłącznej kompetencji ustawodawczej krajów (tzw. *Landesgesetzesakzessorische Verwaltungsmaterien*)⁵⁸ oraz wynikające z konkurencyjnej kompetencji ustawodawczej, o ile i tak długo, jak federacja nie uczyni użytku z przysługujących jej uprawnień (tzw. *korrespondierende Landesgesetzesakzessorische Verwaltungsmaterien*)⁵⁹.

W stosunku do innych materii administracyjnych przyjmuje się jako podstawę kompetencji krajów do zawierania porozumień podział kompetencji w zakresie administracji, określony w Ustawie Zasadniczej (ogólne

⁵⁵ D. Haas, *Abschluss und Ratifikation internationaler Verträge*, „Archiv des öffentlichen Rechts” (dalej — AöR) 1952 - 1953, z. 3/4, s. 384.

⁵⁶ A. Bleckmann, *Grundgesetz und Völkerrecht*. Berlin 1975, s. 204.

⁵⁷ H. Mosler, *Die völkerrechtliche Wirkung... op. cit.*, s. 150.

⁵⁸ Por. W. Grewe, *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*. [W:] „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer” 1954, H. 12, s. 178; W. Rudolf, *Völkerrecht und deutsches Recht*. Tübingen 1967, ss. 227 i n; R. Bernhardt, *Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat*. Köln—Berlin 1957, s. 157.

⁵⁹ Szerzej W. Busch, *Die Lindauer... op. cit.*, s. 56.

domniemanie kompetencji krajów federacji, chyba że UZ wyraźnie zastrzega niektóre sprawy administracyjne dla kompetencji federacji)⁶⁰. Sporny jest natomiast problem kompetencji krajów do zawierania porozumień administracyjnych w zakresie wykonywania przez kraje ustaw federalnych⁶¹. Dla zawarcia przez kraj federacji porozumienia administracyjnego wymagana jest również zgoda rządu federalnego⁶².

4. DZIAŁALNOŚĆ KRAJÓW RFN NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ

Według ogólnie akceptowanego poglądu kraje RFN uprawnione są do utrzymywania kontaktów międzynarodowych, koniecznych dla zawarcia umów międzynarodowych⁶³. Sposób zawierania umów międzynarodowych przez te kraje nie jest uregulowany w Ustawie Zasadniczej⁶⁴. W literaturze wskazuje się, że problem ten musi być rozstrzygany wyłącznie według postanowień konstytucji krajowych⁶⁵. Postanowienia te stanowią odpowiednik art. 59 UZ na płaszczyźnie krajów⁶⁶. W kwestii prowadzenia rokowań kraje mogą albo powołać przedstawiciela *ad hoc*, albo posłużyć się pośrednictwem odpowiednich organów federalnych, które w takim przypadku związane są wytycznymi kraju federacji⁶⁷. Kompetencja do zawierania przez kraje federacji — w ograniczonym zakresie — umów międzynarodowych, w każdym razie nie uprawnia ich do utrzymywania własnej służby dyplomatycznej i konsularnej⁶⁸.

Według art. 73 pkt 1 UZ federacja posiada wyłączną kompetencję ustawodawczą w zakresie „spraw zagranicznych”. Odpowiednio do tego służba zagraniczna objęta jest własną administracyjną kompetencją federacji (*bundeseigene Verwaltung*)⁶⁹. W doktrynie podkreśla się, że znaczenie art. 32.1 UZ („Pieczę nad stosunkami z państwami obcymi jest sprawą federacji”) polega przede wszystkim na tym, że przepis ten obejmuje „pieczę nad stosunkami z państwami obcymi” w zakresie wykra-

⁶⁰ J. w., ss. 57 i n.

⁶¹ J. Dreher, *Die Kompetenzverteilung ... op. cit.*, ss. 76 i n.

⁶² BVerfGE, t. 2, s. 369 i n. W związku z tym G. Leibholz, H. J. Rinck, K. Helberg, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. Köln 1968, s. 315.

⁶³ J. Kölbl, *Auslandsbeziehungen ... op. cit.*, s. 153.

⁶⁴ Por. E. Menzel [w:] *Bonner Kommentar ... op. cit.*, s. 6 do art. 32 UZ.

⁶⁵ Por. R. Bernhardt, *Der Abschluss ... op. cit.*, ss. 176 i n.; W. Mallmann, *Völkerrecht und Bundesstaat*. [W:] *Wörterbuch des Völkerrechts*. (Hrsg. von H. J. Schlochauer), Berlin 1962, t. III, s. 644.

⁶⁶ W. Busch, *Die Lindauer ... op. cit.*, ss. 60 i n.

⁶⁷ J. Dreher, *Die Kompetenzverteilung ... op. cit.*, s. 86.

⁶⁸ E. Menzel [w:] *Bonner Kommentar ... op. cit.*, s. 6 do art. 32 UZ.

⁶⁹ Por. E. Schunck, H. de Clerk, *Allgemeines ... op. cit.*, s. 227.

czającym poza wyłączną kompetencję ustawodawczą federacji i jej własną administracyjną kompetencję (*bundeseigene Verwaltung*) w sprawach zagranicznych⁷⁰. W każdym razie podkreśla się, że art. 32 UZ uzasadnia kompetencję federacji w zakresie wszelkich aktów dotyczących stosunków z państwami obcymi⁷¹. Do wyłącznej kompetencji federacji należą więc takie sprawy, jak regulowanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych, wizyty międzypaństwowe, kształtowanie polityki zagranicznej itp.⁷². A. Bleckmann — podsumowując powszechnie stanowisko doktryny zachodnioniemieckiej — podkreśla, że art. 32.3 UZ stanowi wyjątek od ogólnej zasady wyrażonej w art. 32.1 UZ; tym samym więc kraje RFN — prócz ograniczonego prawa do zawierania traktatów — nie mają żadnych innych kompetencji w dziedzinie stosunków z państwami obcymi⁷³. Kraje te są więc generalnie wyłączone z dziedziny stosunków międzynarodowych, za wyjątkiem możliwości zawierania umów międzynarodowych na warunkach określonych w art. 32.3 UZ.

5. WYMÓG WYRAŻENIA ZGODY (ZUSTIMMUNG) PRZEZ RZĄD FEDERALNY NA UMOWĘ ZAWIERANĄ PRZEZ KRAJ FEDERACJI

Art. 32.3 UZ stwierdza, że kraje mogą w określonym zakresie zawierać umowy międzynarodowe „za zgodą rządu federalnego” (*mit Zustimmung der Bundesregierung*). Pod rządami konstytucji Rzeszy z 1871 r. prawo krajów do zawierania umów międzynarodowych nie podlegało kontroli ze strony Rzeszy. Konstytucja weimarska natomiast w art. 78.2 wprowadziła obowiązek uzyskiwania zgody ze strony Rzeszy (*Zustimmung des Reiches*)⁷⁴.

W doktrynie okresu weimarskiego istniał spór co do organu kompetentnego do udzielenia zgody (legislatywa czy egzekutywa). Praktyka rozstrzygnęła ten spór na korzyść wyłączności rządu Rzeszy⁷⁵. Postanowienia Ustawy Zasadniczej RFN są w tym względzie jednoznaczne i wskazują na rząd federalny, jako na jedyny organ kompetentny do udzielenia zgody. Udział ciał ustawodawczych federacji, a w szczególności *Bundestagu*, nie jest przewidziany w procedurze udzielania zgody

⁷⁰ Zob. O. Model, K. Müller, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Taschenkommentar für Studium and Praxis*. Köln—Berlin—Bonn—München 1972 s. 216.

⁷¹ Por. Th. Maunz, G. Dürig, G. Herzog, *Grundgesetz. Kommentar*. München und Berlin 1968, art. 32, przypis 11.

⁷² Por. R. Bernhardt, *Der Abschluss... op. cit.*, s. 145.

⁷³ A. Bleckmann, *Grundgesetz... op. cit.*, s. 204.

⁷⁴ Por. W. Rudolf, *Internationale... op. cit.*, s. 68.

⁷⁵ Por. E. Menzel [w:] *Bonner Kommentar... op. cit.*, s. 5 do art. 32.

w trybie art. 32.3 UZ⁷⁶. Problem, czy zgoda rządu federalnego ma być uzyskana przez kraj federacji przed podjęciem rokowań, a następnie powinny być przeprowadzane konsultacje podczas rokowań, czy też wystarczy przedłożenie gotowego projektu umowy — jest dyskusyjny⁷⁷. W każdym razie wyrażenie zgody przez rząd federalny musi nastąpić przed zawarciem umowy i potrzebny jest w tym celu akt formalny (*formeller Zustimmungssakt*) ze strony rządu. Sam np. udział przedstawiciela rządu przy zawarciu traktatu nie wystarcza⁷⁸. Rząd federalny może odmówić udzielenia zgody⁷⁹, przy czym sporny jest problem, czy i w jakim zakresie odmowa taka może być poddana kontroli sądowej⁸⁰.

Cel „wyrażenia zgody przez rząd federalny” określony jest ogólną kompetencją federacji w zakresie stosunków międzynarodowych i zapewnienia jednolitej polityki zagranicznej⁸¹. „Zgoda” rządu federalnego traktowana jest w orzecznictwie i doktrynie jako „akt kierowania państwem” (*Akt der Staatsteilung*) i wyraz „prewencyjnego nadzoru ze strony federacji” (*präventive Bundesaufsicht*). Federalny Trybunał Konstytucyjny — FTK w orzeczeniu z 30.06.1953 (tzw. *Kehler-Hafen-Urteil*) stwierdził, że rząd federalny podejmując decyzję o wyrażeniu zgody powinien kierować się prawidłowo rozumianymi interesami federacji. Za pomocą tej decyzji rząd federalny wykonuje prewencyjny nadzór federacji w celu zapobieżenia takiej sytuacji, w której umowy międzynarodowe zawarte przez kraje federacji byłyby sprzeczne z jej interesami⁸². W literaturze podkreśla się też, że „zgoda” rządu federalnego spełnia również funkcję koordynującą (*Koordinierungsfunktion*), wynikającą z ogólnej kompetencji federacji w zakresie spraw międzynarodowych⁸³. Wyrażenie zgody przez rząd federalny na zawarcie umowy przez kraj spełnia jeszcze jedną, niezmiernie ważną funkcję wewnętrzną. Jak podkreślił w swym wyroku FTK — „z punktu widzenia wewnątrzpaństwowego zgoda jest przesłanką wykonania traktatu zawartego przez kraj federacji”⁸⁴.

W doktrynie zachodniemieckiej sporne jest natomiast znaczenie wyrażonej przez rząd federalny zgody (lub jej braku) na płaszczyźnie międzynarodowej⁸⁵. Również orzecznictwo FTK w zasadzie nie zajmowa-

⁷⁶ BVerfGE, t. 2, s. 370.

⁷⁷ Zob. G. H. Reichel, *Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*. Berlin 1967, s. 167.

⁷⁸ Por. W. Rudolf, *Internationale... op. cit.*, s. 69.

⁷⁹ Por. W. Grewe, *Die auswärtige Gewalt... op. cit.*, ss. 177 - 178.

⁸⁰ Por. G. H. Reichel, *Die auswärtige Gewalt... op. cit.*, ss. 166 - 167.

⁸¹ Tamże, s. 166.

⁸² BVerfGE, t. 2, s. 370.

⁸³ Por. J. Dreher, *Die Kompetenzverteilung... op. cit.*, ss. 82 i 84.

⁸⁴ BVerfGE, t. 2, s. 347. Zob. też W. Rudolf, *Internationale... op. cit.*, s. 69.

⁸⁵ Por. E. Menzel [w:] *Bonner Kommentar... op. cit.*, s. 5 do art. 32 UZ.

ło się tym problemem. Trybunał rozważał jedynie aspekty wewnętrzno-prawne „zgody” stwierdzając, że „zgoda rządu federalnego w stosunku do umowy kraju federacji z państwami obcymi (art. 32.3 UZ) dotyczy co prawda działalności kraju federacji w zakresie stosunków zewnętrznych (*im auswärtigen Bereich*), w istocie swej nie stanowi jednak działalności rządu federalnego w tym zakresie, lecz jest aktem rządu w sensie kierowania sprawami państwa. W odniesieniu do rządu federalnego chodzi tu o działalność w stosunku do kraju federacji, a nie w stosunku do zagranicy”⁸⁶. W odniesieniu do międzynarodowoprawnego znaczenia zgody FTK stwierdził tylko, że „w obrocie międzynarodowym zgoda może mieć znaczenie jako prawny wyraz przestrzegania wewnętrzno-prawnych granic kompetencji kraju federacji”⁸⁷.

Większość przedstawicieli doktryny zachodnioniemieckiej traktuje ewentualny brak zgody w stosunku do umowy międzynarodowej, zawartej przez kraj RFN, jako przejaw ogólnego problemu, związanego z międzynarodowoprawnymi skutkami przekraczania przez organy państwowe ich kompetencji konstytucyjnych⁸⁸. W przeważającej części prezentują oni zdanie, że umowa zachowuje ważność na płaszczyźnie międzynarodowej mimo braku zgody rządu federalnego⁸⁹; spotkać można także pogląd, że umowa jest nieważna w przypadku, gdy brak zgody był oczywisty dla partnera umowy⁹⁰. Według niektórych autorów, w przypadku braku zgody rządu federalnego umowa zawarta przez kraj traci generalnie ważność również na płaszczyźnie międzynarodowoprawnej⁹¹. Pogląd ten jest w zasadzie kontynuacją wykładni przyjętej przez niemiecką naukę prawa państwowego w odniesieniu do art. 78.2 konstytucji weimarskiej⁹².

Grupa autorów zachodnioniemieckich wskazuje na zależność między międzynarodowoprawną ważnością umowy zawartej przez kraj federacji a udzieleniem zgody przez rząd federalny, jednak problemu tego nie rozpatruje jako przejawu kompetencji wewnętrzno-prawnej, lecz jako aspekt podmiotowości międzynarodowoprawnej krajów federacji. D. Haas zauważa na przykład, że problem relacji między wyrażeniem zgody przez

⁸⁶ BVerfGE, t. 2, s. 347.

⁸⁷ *Tamże*.

⁸⁸ Por. H. Mosler, *Die völkerrechtliche Wirkung...* op. cit., s. 151; E. Menzel [w:] *Bonner Kommentar...* op. cit., s. 5 do art. 32.

⁸⁹ Reprezentantów tego kierunku wymienia J. Dreher, *Die Kompetenzverteilung...* op. cit., s. 83 (przyp. 2).

⁹⁰ Oba te kierunki omawia szczegółowo G. H. Reichel, *Die auswärtige Gewalt...* op. cit., s. 168.

⁹¹ *Jw.*, s. 168.

⁹² G. Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*. Berlin 1933 (14. Auflage), ss. 263 i 419.

rząd federalny a międzynarodowoprawną pozycją traktatu nie pokrywa się całkowicie z kwestią znaczenia wewnętrznoprawnych przesłanek zawarcia umowy międzynarodowej. Można przecież argumentować — pisze on — że kraje federacji otrzymują zdolność do działań na płaszczyźnie międzynarodowej dopiero w wyniku zgody rządu federalnego⁹³. Podobnie W. Rudolf podkreśla, że chodzi tu przecież nie o konstytucyjne ograniczenie zdolności kraju do występowania jako podmiot prawa międzynarodowego, lecz o zakres jego podmiotowości międzynarodowoprawnej⁹⁴. FTK nie rozstrzygnął jednak dotychczas problemu, czy dopiero zgoda rządu federalnego stwarza międzynarodowoprawną legitymację dla kraju federacji do zawarcia — w swoim imieniu — umowy międzynarodowej⁹⁵. Trybunał podkreślił tylko, że umowa zawarta przez kraj nie staje się po wyrażeniu nań zgody przez rząd federalny traktatem federacji⁹⁶.

Jak dotychczas, problem ten nie ma większego znaczenia praktycznego, bowiem praktyka traktatowa krajów RFN jest skromna⁹⁷, a wszystkie umowy międzynarodowe zawarte zostały za zgodą rządu federalnego⁹⁸.

6. UPRAWNIENIA KRAJÓW RFN PRZY ZAWIERANIU UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH O SPECYFICZNYM PRZEDMIOCIE UREGULOWANIA

Niektóre umowy międzynarodowe regulujące specyficzne materie wywołują również pewne szczególne problemy w zakresie kompetencji krajów RFN przy ich zawieraniu. Chodzi tu głównie o umowy międzynarodowe, regulujące zmiany terytorialne państwa federalnego, konkordaty oraz tzw. umowy polityczne.

6.1. Umowy międzynarodowe regulujące zmiany terytorium RFN

W państwie federalnym zawarcie umów międzynarodowych regulujących zmiany terytorium państwowego (przede wszystkim umowy cesji na rzecz innego państwa) uzależnione jest z reguły od wcześniejszej zgody zainteresowanej części składowej państwa federalnego, o ile nie

⁹³ D. Haas, *Abschluss... op. cit.*, s. 283.

⁹⁴ W. Rudolf, *Internationale... op. cit.*, s. 70.

⁹⁵ J. w., s. 71; J. Kölblle, *Auslandsbeziehungen... op. cit.*, s. 152.

⁹⁶ BVerfGE, t. 2, s. 347.

⁹⁷ W. Rudolf, *Internationale... op. cit.*, s. 72.

⁹⁸ *Tamże*.

chodzi o zmiany terytorialne dokonywane na mocy traktatu pokoju. Regulację tego typu można spotkać w konstytucji austriackiej (art. 3.2), poniekąd szwajcarskiej (art. 5 i 8) czy USA⁹⁹. Postanowienia takie znajdowały się także w konstytucji Rzeszy z 1871 r. oraz w konstytucji weimarskiej (art. 78.3.1 i 45.2). Ustawa Zasadnicza RFN takich przepisów nie zawiera. Art. 29 UZ dotyczy jedynie „nowego podziału obszaru federalnego” (*Neugliederung des Bundesgebiets*), a nie obejmuje zmian terytorialnych w stosunkach zewnętrznych¹⁰⁰. Jak podkreśla C. H. Ule, brak podobnej regulacji w Ustawie Zasadniczej wynika ze szczególnych warunków, w jakich powstawała konstytucja zachodnioniemiecka. Oczekiwano wówczas zawarcia w krótkim czasie traktatu pokoju, istniała również świadomość, że niemieckie sprzeciwy w stosunku do zmian terytorialnych nie mają widoków powodzenia¹⁰¹.

Praktyczne znaczenie tej kwestii ujawniło zawarcie układu między RFN i Francją o regulacji różnych spraw granicznych w dniu 31 lipca 1962¹⁰². Art. 8 tego układu przewidywał, że Republika Federalna uzna za ostateczny przebieg granicy na obszarze Weissenburg—Elsass, w wyniku czego tzw. Mundatwald (6,96 km kw. — obszar niezamieszkały) przypadł Francji. Układ ten do dnia dzisiejszego nie został ratyfikowany przez RFN, tak ze względu na poważne obawy przed stworzeniem precedensu, który mógłby podważyć rewizjonistyczną politykę RFN¹⁰³, jak też z uwagi na poważne zastrzeżenia konstytucyjnoprawne¹⁰⁴.

W literaturze zachodnioniemieckiej istnieje w zasadzie zgodność co do tego, że umowy międzynarodowe dotyczące zmian terytorialnych objęte są kompetencją federacji — na podstawie art. 32.1 UZ. Udział zaś ciał ustawodawczych regulowany jest w art. 59.2.1 UZ. Sporne są natomiast dwie kwestie: wspomniany na wstępie problem zgody kraju federacji (wykraczający poza uregulowane w art. 32.2 UZ „wysłuchanie” kraju), którego terytorium dotyczy zmiana, oraz trybu uchwalenia ustawy dotyczącej takiego układu (tzn. czy powinna ona zostać uchwalona w trybie przewidzianym dla zmian konstytucji)¹⁰⁵.

⁹⁹ Por. C. H. Ule, *Beteiligung des Landes Rheinland-Pfalz an der Abtretung des Mundatwaldes an Frankreich*. „Neue Juristische Wochenschrift” 1963, z. 32, s. 1437.

¹⁰⁰ G. H. Reichel, *Die auswärtige Gewalt... op. cit.*, s. 261.

¹⁰¹ C. H. Ule, *Beteiligung... op. cit.*, s. 1437.

¹⁰² Tamże, s. 1436.

¹⁰³ Por. D. Blumenwitz, *Die Darstellung der Grenzen Deutschlands in Schulatlanten*, [W:], „Information über Bildungsmedien in der Bundesrepublik Deutschland” VIII, Institut für Bildungsmedien, Frankfurt/M. 1979, ss. 27 i n.

¹⁰⁴ Por. K. Bertzel, *Der Begriff der Grenzbesichtigung in völkerrechtlichen Sinn*, NJW 1963, z. 18, ss. 785 i n.

¹⁰⁵ G. H. Reichel, *Die auswärtige Gewalt... op. cit.*, ss. 261 i n.

6.2. Konkordaty

Ustawa Zasadnicza nie reguluje kwestii zawierania przez RFN konkordatów¹⁰⁶. W niemieckiej praktyce konstytucyjnej i nauce prawa państwowego konkordatowi zapewniono szczególny status prawny. Art. 78 konstytucji weimarskiej nie miał zastosowania w odniesieniu do konkordatów¹⁰⁷. W RFN problemem tym zajął się FTK w orzeczeniu z 26 marca 1957 roku (tzw. *Konkordats-Urteil*)¹⁰⁸ rozstrzygającym o dalszym obowiązywaniu konkordatu Rzeszy z 1933 r. Zasadniczą wagę ma stwierdzenie FTK, że „uregulowanie art. 32 i 59 UZ nie odnosi się do kompetencji w zakresie zawierania konkordatów; kompetencja w tej mierze opiera się na wewnątrzpaństwowej kompetencji ustawodawczej”. Kraje RFN mogą więc w ramach ich wyłącznej kompetencji ustawodawczej zawierać konkordaty bez ingerencji ze strony federacji¹⁰⁹. W ten sposób konkordaty zostały wyłączone spod regulacji art. 32 UZ. Według powszechnie przyjętego w nauce zachodniemieckiego poglądu, zawieranie i wykonywanie konkordatów opiera się na wewnątrzpaństwowym podziale kompetencji między federacją i jej krajami i „jest sprawą krajów federacji, o ile Ustawa Zasadnicza nie ustanawia lub nie dopuszcza innego uregulowania” (art. 30 UZ)¹¹⁰. Kraje mogą zawierać konkordaty bez wymaganej w art. 32.3 UZ zgody rządu federalnego¹¹¹.

6.3. Układy regulujące polityczne stosunki federacji

Art. 59.1.2 UZ, wymieniający tę kategorię układów (układy regulujące polityczne stosunki federacji), reguluje, wg powszechnie uznawanego poglądu, tylko problem kompetencji na szczeblu federacji (między egzekutywą a legislatywą), nie dotyczy natomiast podziału kompetencji między federacją a jej krajami, co jest przedmiotem art. 32 UZ¹¹². Przeważająca część doktryny zachodniemieckiej stoi na stanowisku¹¹³,

¹⁰⁶ J. Dreher, *Die Kompetenzverteilung... op. cit.*, s. 90.

¹⁰⁷ Zob. E. Menzel [w:] *Bonner Kommentar... op. cit.*, s. 6 do art. 32 UZ.

¹⁰⁸ BVerfGE, t. 6, ss. 309 i nn.

¹⁰⁹ *Tamże*.

¹¹⁰ J. Dreher, *Die Kompetenzverteilung... op. cit.*, s. 92.

¹¹¹ Por. E. Menzel [w:] *Bonner Kommentar... op. cit.*, s. 6 do art. 32 UZ.

¹¹² Por. R. Bernhardt, *Der Abschluss... op. cit.*, s. 151; W. Rudolf, *Völkerrecht... op. cit.*, s. 190.

¹¹³ Por. źródła podane w J. Dreher, *Die Kompetenzverteilung... op. cit.*, s. 51.

że „układy regulujące polityczne stosunki federacji”¹¹⁴ mogą być zawierane jedynie przez federację, niezależnie od wewnątrzpaństwowego podziału kompetencji. H. Mosler podkreśla, że kraje federacji nie mogą zawierać umów dotyczących politycznych stosunków RFN nawet wtedy, gdy chodzi o przedmiot zastrzeżony do ich wyłącznej kompetencji. Rząd federalny może odmówić udzielenia zgody na umowę kraju federacji, mającą charakter właściwy dla układów regulujących polityczne stosunki federacji¹¹⁵. R. Bernhardt pisze, że kompetencja krajów do zawierania umów nie rozciąga się na układy o szczególnym znaczeniu politycznym. Kryterium odgraniczenia takich układów jest — według niego — art. 59.2.1 UZ¹¹⁶. Niektórzy autorzy — np. E. Menzel¹¹⁷, J. Kölbe¹¹⁸, B. Schmidt-Bleibtreu i F. Klein¹¹⁹ — podkreślają, że jakkolwiek kraje federacji nie mogą prowadzić własnej polityki zagranicznej, to przecież właśnie wymagana w art. 32.2 UZ zgoda rządu federalnego ma zapobiec zawieraniu przez te kraje umów międzynarodowych, sprzecznych z interesami federacji. Natomiast jeśli jej krajom przysługuje kompetencja do zawierania umów międzynarodowych, to mogą one zawierać takie umowy nawet wtedy, gdy pociągnie to za sobą skutki polityczne dla całej federacji.

7. ZAKOŃCZENIE

Współczesne prawo międzynarodowe nie wyklucza możliwości uczestniczenia części składowych w obrocie międzynarodowym, a w szczególności uznaje kompetencje w zakresie zawierania umów międzynarodowych. Sporne są jednak zarówno podstawa tego rodzaju uprawnienia na gruncie prawa traktatów, jak również konsekwencje wynikające z zawarcia umowy, naruszenia przepisów kompetencyjnych czy problemu wykonywania umowy przez państwo federalne. W tej sytuacji w znac-

¹¹⁴ Na temat kategorii układów por. J. Barcz, *Układy polityczne w praktyce konstytucyjnej RFN*, „Przegląd Zachodni” nr 5-6/1983, ss. 21 - 33.

¹¹⁵ H. Mosler, *Kulturabkommen des Bundes. Zur Frage der Beschränkung in auswärtigen Angelegenheiten*, ZaöRV 16 (1955), nr 1, s. 19; również J. Kaiser, *Die Erfüllung der völkerrechtlichen Verträge des Bundes durch die Länder. Zum Konkordats-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, ZaöRV 18 (1958), nr 3, s. 549.

¹¹⁶ R. Bernhardt, *Der Abschluss...* op. cit., s. 200.

¹¹⁷ E. Menzel, *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*. [w:] VVStRL 1954, z. 12, s. 202.

¹¹⁸ J. Kölbe, *Auslandsbeziehungen...* op. cit., s. 152.

¹¹⁹ B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Neuwied—Berlin 1969, s. 342.

nej mierze punkt ciężkości został przeniesiony na prawo wewnętrzne, w pierwszym rzędzie na prawo konstytucyjne.

We wszystkich państwach federalnych zaobserwować można tendencję do centralizacji kompetencji, pomimo ogólnego domniemania kompetencji części składowych w zakresie ustawodawstwa (w praktyce RFN np. uprawnienia krajów ograniczone są do zagadnień oświaty i kultury, szkolnictwa, policji, prawa komunalnego i służby zdrowia). Pomimo to pewna, stosunkowo niewielka ilość państw federalnych przyznaje swym częściom składowym uprawnienie do zawierania umów międzynarodowych, zwykle w zakresie odpowiadającym przysługującej im kompetencji ustawodawczej.

W zasadzie wszystkie państwa federalne, zawierając umowy międzynarodowe, dysponują również środkami realizacji tych umów (wiele konstytucji zawiera klauzule o wyższości prawa wynikającego z umów międzynarodowych nad prawem wewnętrznym bądź o zrównaniu go z prawem federalnym); w praktyce jednakże rzadko uciekają się one do wkroczenia w domenę zastrzeżoną dla swych części składowych, dążąc do rozwiązań kompromisowych (np. konsultacji z zainteresowanymi częściami składowymi przed zawarciem umowy).

W żadnym państwie federalnym nie wydało — jak dotąd — jednoznacznego orzeczenia stwierdzającego, że zawarcie umowy międzynarodowej musi być zgodne z przepisami kompetencyjnymi konstytucji, jednakże w odniesieniu do wszystkich państw podkreśla się, że taki wymóg istnieje w praktyce.

RFN jest jednym z tych nielicznych państw federalnych, które swoim częściom składowym (krajom) przyznają określone prawa na płaszczyźnie międzynarodowej. Ustawa Zasadnicza w art. 30 wprowadza generalną zasadę, że wykonywanie zadań państwowych jest sprawą krajów RFN, sprawą zaś federacji o tyle, o ile jest to wyraźnie zaznaczone w UZ (zasada domniemania kompetencji na rzecz krajów). Według zgodnej opinii doktryny i zachodnioniemieckiej praktyki konstytucyjnej art. 32 UZ — w zakresie stosunków międzynarodowych — odwrócił domniemanie na korzyść federacji, tzn. w zakresie „spraw zewnętrznych” kompetentna jest zasadniczo federacja, a jej kraje są właściwe tylko o tyle, o ile jest to wyraźnie zaznaczone w Ustawie Zasadniczej. Jediną normą kompetencyjną na rzecz krajów jest przepis art. 32.3 UZ, który upoważnia je do zawierania umów międzynarodowych. Uprawnienie to jest jednakże ograniczone dwojako: kraje mogą zawierać umowy międzynarodowe tylko w przedmiocie objętym ich wewnątrzpaństwową kompetencją (jak już wspomniano, w praktyce jest ona zawężona) i wyłącznie za zgodą rządu federalnego.

Działalność traktatowa krajów RFN jest bardzo skromna (w praktyce

ogranicza się do Bawarii, Badenii-Wirtembergii i Nadrenii-Palatynatu), natomiast federacja — pomimo kontrowersji doktrynalnych — zawiera umowy międzynarodowe (np. umowy kulturalne) wkraczające w sferę zastrzeżoną dla wyłącznej wewnętrznej kompetencji jej krajów. Zdarza się też, że wewnętrzny podział kompetencji jest wykorzystywany dla usprawiedliwienia się przez RFN z niewykonywania pewnych, niewygodnych dla niej umów międzynarodowych (dotyczy to np. umowy kulturalnej z Polską z 1976 roku), co jest sprzeczne z prawem międzynarodowym.

