

UWARUNKOWANIA
I KIERUNKI
POLSKIEJ POLITYKI
ZAGRANICZNEJ
W PIERWSZEJ DEKADZIE
XXI WIEKU

POD REDAKCJĄ
MARIANA S. WOLAŃSKIEGO

Wrocław 2004

Kompetencje wewnętrznych organów władzy Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach międzynarodowych.

Jednym z podstawowych zadań państwa jest prowadzenie polityki zagranicznej. Zadanie to realizują, wyposażone w odpowiednie kompetencje, organy państwa. Dzielimy je na organy wewnętrzne i zewnętrzne. Do tych drugich zaliczamy m.in. ambasady, poselstwa, stałe przedstawicielstwa przy organizacjach międzynarodowych, konsulaty czy instytuty kultury. Podstawą do uznania ich za organy zewnętrzne jest fakt umiejscowienia ich siedzib i funkcjonowania poza granicami kraju. Organy wewnętrzne natomiast mają siedzibę na terytorium swego państwa. I to one będą przedmiotem niniejszego artykułu. Analizie zostaną poddane kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmu RP, Senatu RP, Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Komitetu Integracji Europejskiej, Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Obrony Narodowej.

Kompetencje Prezydenta RP

Tradycyjnie głowa państwa posiada szczególny status w dziedzinie reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych. Od 1989 r. jest to Prezydent. Poprzednio, w okresie PRL, mieliśmy do czynienia z kolektywną głową państwa w postaci Rady Państwa. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie ma istotnego znaczenia, czy państwo jest reprezentowane przez jednoosobową czy kolegialną głowę państwa, jaka jest jej konstytucyjna nazwa (np. król czy prezydent) oraz jaki jest zakres władzy. Status głowy państwa daje nieograniczone prawo reprezentowania państwa w stosunkach zewnętrznych („ius repraesentations omnimoda¹”) oraz przywileje i immunitety¹.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r. w artykule 126 stwierdza:

„1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej.

¹ B. Miernik, *Organy państwa w stosunkach międzynarodowych*, (w:) *Dyplomacja*. Łódź 2002, s.100.

2. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.
3. Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach².

Tak więc obowiązująca Konstytucja podtrzymała wprowadzoną w wyniku rozmów Okrągłego Stołu zasadę jednoosobowej głowy państwa. Z artykułu tego wynika także ważna (a niewypowiedziana wprost) funkcja Prezydenta RP jako gwaranta międzynarodowych zobowiązań Polski.

Jako najwyższy przedstawiciel Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma nieograniczone prawo do reprezentowania państwa za granicą. Składa wizyty oficjalne i robocze w innych państwach na zaproszenie szefów tych państw oraz przyjmuje ich w Polsce. W 2002 roku prezydent Aleksander Kwaśniewski złożył trzydzieści siedem wizyt zagranicznych. Były one związane zarówno ze stosunkami wielostronnymi, jak i bilateralnymi. Do tych pierwszych można zaliczyć np. udział w Forum Gospodarczym w Nowym Yorku (30 I – 3 II), udział w spotkaniu prezydentów państw bałtyckich na Litwie (22 III), udział w Szczycie Grupy Wileńskiej w Rumunii (25 III) czy udział w szczycie NATO w Rzymie (28 V) i w Pradze (20-22 XI). Bilateralny charakter miały m.in. wizyty oficjalne we Włoszech (26-28 II), w RFN (6-8 III), w Wielkiej Brytanii (26-27 III), w Brazylii (7-9 IV), w Chile (10-12 IV), w Peru (16-17 IV), na Słowacji (25-26 IV), w USA (16-19 VII), w Afganistanie (23 X), czy w Tadżykistanie (24 X), w Kirgistanie (25 X) oraz wizyty robocze: na Ukrainie (27 IV) czy w Syrii (15 XII) i Libanie (16 XII). Prezydent Kwaśniewski w tym samym roku przyjął także osiemnaście wizyt głów państw obcych³. W ich trakcie Prezydent Rzeczypospolitej prowadzi konsultacje, zarówno na tematy dwustronne, jak i sytuacji na świecie. Warto także zwrócić uwagę na rozmowy telefoniczne, które odbywa Prezydent z szefami obcych państw.

Szczególne znaczenie w interesującej nas dziedzinie ma artykuł 133 Konstytucji:

- „1. Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych:
- 1) ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat,
 - 2) mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych,
 - 3) przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 126.

³ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Sprawozdanie z realizacji zadań polskiej polityki zagranicznej w 2002 roku*, www.msz.gov.pl

przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

2. Prezydent Rzeczypospolitej przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją.
3. Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem⁴.

Ograniczeniem niniejszego artykułu jest treść artykułu 89 Konstytucji, który przewiduje, że w pięciu, wymienionych w niniejszym artykule przypadkach, Prezydent może ratyfikować umowę międzynarodową tylko za zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie.

Pewne kontrowersje wynikają także z związku z prawem do mianowania i odwoływania pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej w innych państwach i nieprecyzywnością ustępu 3 artykułu 133 mówiącego o konieczności współdziałania w tej dziedzinie z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Konstytucja nie precyzuje czy Prezydent jest tu sprowadzony do roli notariusza, który musi zaakceptować propozycje ministra spraw zagranicznych, czy też decyduje samodzielnie. Rodziło to spory w okresie koabitacji prezydenta Kwaśniewskiego z rządem Jerzego Buzka. Były one związane z odwołaniem ze stanowiska ambasadora w Mińsku Ewy Spychalskiej oraz zablokowaniem nominacji Agnieszki Magdziak-Miszewskiej na ambasadora RP w Moskwie. Konflikt ten można interpretować jako próbę powrotu prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego do szerokich kompetencji w tej dziedzinie, jakie na podstawie rozszerzonej interpretacji ustaleń Małej Konstytucji z 17 X 1992 r. były udziałem prezydenta Lecha Wałęsy. Przypomnijmy, że to on faktycznie decydował o obsadzie stanowiska ministra spraw zagranicznych. Mimo sukcesu Aleksandra Kwaśniewskiego w tej dziedzinie, jego uprawnienia nie idą tak daleko. Ustawa o służbie zagranicznej stwierdza, iż „Ambasadora mianuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych, zaakceptowany przez Prezesa Rady Ministrów”⁵.

Prezydent RP wystawia kierownikom polskich urzędów konsularnych listy komisyjne. Ma to miejsce wtedy, gdy w państwach, w których mają oni objąć stanowisko, listy komisyjne wydają głowy państwa. Prezydent, zgodnie z zasadą wzajemności, udziela także „exequator” kandydatom innych państw na konsula, o ile czynią to samo szefowie tych państw w stosunku do obcych konsulów.

Należy także wskazać na zaangażowanie Prezydenta RP w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej. Podejmował on działania w tej dziedzinie nie tylko na arenie międzynarodowej, ale także aktywnie włączył się do kampanii propagandowej, mającej przekonać Polaków do głosowania za przyjęciem Traktatu akcesyjnego w referendum.

Bezpośrednio z kwestiami polityki zagranicznej związane są kompetencje w dzie-

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 133.

⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, art. 17, ust. 1, Dziennik Ustaw 2001, nr 128, poz. 1403.

dzinie obronności. W świetle artykułu 134 Konstytucji Prezydent RP jest „najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”. Artykuł 135 stwierdza, że organem doradczym Prezydenta „w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego”. Artykuł 136 uprawnia Prezydenta do zarządzenia powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Może on to uczynić w „razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa” i tylko na wniosek Prezesa Rady Ministrów⁶.

W dziedzinie obronności pewne kompetencje Prezydenta RP znajdują się w rozdziale IV, poświęconych Sejmowi i Senatowi. Art. 116 ust. 2 nadaje Prezydentowi Rzeczypospolitej prawo stanowienia o stanie wojny. Może jednak to nastąpić tylko w przypadku zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Drugim niezwykle ważnym warunkiem jest niemożność zebrania się na posiedzenie Sejmu. Pierwsze zdanie art. 117 Konstytucji stanowi, iż zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Polski określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa. Umieszczenie tego artykułu w rozdziale IV mogłoby sugerować, że stosowna ustawa będzie zawierała znaczące kompetencje parlamentu w tej dziedzinie. Tak się jednak nie stało. Wolą ustawodawcy znaczące kompetencje w tej dziedzinie ma władza wykonawcza. Ustawa z dnia 17 XII 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych w art. 3 przewiduje, że o użyciu jednostek wojskowych poza granicami państwa postanawia Prezydent RP. Czyni to na wniosek Rady Ministrów (gdy chodzi o obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojuszniczych oraz w misji pokojowej) lub na wniosek Prezesa Rady Ministrów (gdy chodzi o akcję zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom). W praktyce ustawa ta nadała Prezydentowi prawo do decydowania o uczestnictwie w agresjach na obce państwa (wojna iracka), z pominięciem procedury wypowiedzenia wojny⁷.

Treść Postanowień Prezydenta jest z reguły lakoniczna. Jako przykład niech nam posłuży Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 III 2003 r. o użyciu Polskiego Kontyngentu Wojskowego w operacji wojskowej Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. Oto jego treść:

„Na podstawie art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1117), na wniosek Rady Ministrów, postanawiam, co następuje:

- & 1. W okresie od dnia 1 kwietnia 2003 r. do dnia 30 września 2003 r. zostanie użyty Polski Kontyngent Wojskowy w operacji wojskowej Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, zwany dalej „PKW”, o liczebności 25 żołnierzy.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 136.

⁷ Ustawa z dnia 17 XII 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, Dziennik Ustaw 1998, nr 162, poz. 117.

- & 2. PKW działa w operacji wojskowej Unii Europejskiej wspierającej pokojową misję obserwacyjną organizacji międzynarodowych.
- & 3. 1. PKW jest podporządkowany operacyjnie dowódcy sił w operacji wojskowej Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii.
2. Pod względem kierowania narodowego PKW podlega Ministrowi Obrony Narodowej.
- & 4. Za współpracę z kierowniczymi organami Unii Europejskiej w zakresie kierowania i zaopatrywania PKW odpowiedzialny jest Minister Obrony Narodowej.
- & 5. Górny limit ilościowy uzbrojenia i sprzętu wojskowego określa utworzony w tym celu etat.
- & 6. Postanowienie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia⁸.

Z kwestiami bezpieczeństwa państwa wiążą się artykuły 229 i 231 Konstytucji. Pierwszy z nich stanowi, że w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa. Natomiast art. 231 zobowiązuje Prezydenta do przedstawienia Sejmowi rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego. Musi to nastąpić w ciągu 48 godzin od podpisania tego rozporządzenia.

Kompetencje Rady Ministrów i jej Prezesa

Drugim, obok Prezydenta, członem władzy wykonawczej jest Rada Ministrów. Kieruje ona administracją państwową. Jej kompetencje reguluje art. 146. W ust. 1 stanowi on, iż „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”. Duże znaczenie ma także ust. 2, który wprowadza zasadę domniemania kompetencji („Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”). Bezpośrednio z problematyką polityki zagranicznej związane są cztery punkty ust. 4. Według niego „W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: (...)

- 8) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa,
- 9) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi,
- 10) zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe,

⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 2003 o użyciu Polskiego Kontyngentu Wojskowego w operacji wojskowej Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, Monitor Polski 2003, nr 16, poz. 229.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 146.

11) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej⁹.

W myśl art. 229 Konstytucji Rada Ministrów ma prawo do wnioskowania o wprowadzenie stanu wojennego¹⁰.

Istotne kompetencje w prowadzeniu polityki zewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej ma także Prezes Rady Ministrów. Podobnie jak szefowie rządów innych państw, polski premier ma prawo do składania oświadczenia woli w imieniu państwa, do zawierania umów międzynarodowych oraz do podejmowania innych czynności, bez wymogu posiadania specjalnych pełnomocnictw. Według art. 148 Konstytucji premier m.in. reprezentuje Radę Ministrów, kieruje jej pracami, wydaje rozporządzenia, zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. Te ogólne kompetencje odnoszą się także do polityki zagranicznej. Przykładem rozporządzenia dotyczącego tego działu administracji jest Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 XII 2002 r. w sprawie dodatku zagranicznego i świadczeń przysługujących członkom służby zagranicznej wykonującym obowiązki służbowe w placówce zagranicznej¹¹. Jest ono wykonaniem delegacji zawartej w artykule 30 ustawy z dnia 27 VII 2001 r. o służbie zagranicznej.

Premier dokonuje kontrasygnaty wniosków Ministra Spraw Zagranicznych do Prezydenta RP o mianowanie lub odwołanie ambasadorów (art. 17 ustawy o służbie zagranicznej), mianuje ministrów pełnomocnych, wyraża zgodę na rozpoczęcie negocjacji umowy międzynarodowej oraz wyznacza organ właściwy do prowadzenia negocjacji i określa zakres jego upoważnienia (ustawa z dnia 14 IV 2000 r. o umowach międzynarodowych).

Podobnie jak Prezydent, Prezes Rady Ministrów odbywa liczne wizyty zagraniczne i sam je przyjmuje. W roku 2002 Leszek Miller odbył trzydzieści wizyt zagranicznych. Były to między innymi udział w posiedzeniu Rady Europejskiej w Barcelonie (15 III), w Sewilli (22 VI) i, szczególnie ważnym, posiedzeniu w Kopenhadze (12-13 XII), w spotkaniu premierów Grupy Wyszehradzkiej i Beneluxu w Trenczynie (24-25 V), w szczycie Rady Państw Morza Bałtyckiego w Sankt Petersburgu, w spotkaniu premierów Grupy Wyszehradzkiej na Węgrzech (29 VI i 1 XII) oraz na Słowacji (6-7 XII), w szczycie premierów państw CEFTA na Słowacji (14 IX). Odbył też liczne wizyty robocze (m.in. dwukrotnie we Włoszech i w Watykanie, dwukrotnie w Czechach dwukrotnie na Ukrainie, w Hiszpanii, w Wielkiej Brytanii, w RFN, w Szwecji) oraz oficjalne (w USA, w Szwecji, na Ukrainie, w Słowenii, w Czechach, na Słowacji, w Norwegii). W tym samym roku przyjął osiemnaście wizyt. Ta duża aktywność była związana ze staraniami Polski o członkostwo w Unii Europejskiej. Warto tu wskazać na chociażby warszawskie spotkanie premierów państw kandydujących do UE, wizytę roboczą Komisarza UE do spraw rozszerzenia (19 XII), czy dwukrotne wizyty robocze kanclerza

¹⁰ Tamże, art. 229.

Republiki Federalnej Niemiec (5 XI i 19 XII). Należy także wskazać na trzykrotne wizyty premiera Ukrainy.

W art. 89 ust.2 Konstytucja nakłada na premiera obowiązek zawiadomienia Sejmu o zamiarze przedłożenia Prezydentowi RP do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie. Art.133 ust.3 zobowiązuje Prezydenta do współpracy z premierem w zakresie polityki zagranicznej. Art.136 daje Prezesowi Rady Ministrów prawo wnioskowania do Prezydenta RP o zarządzenie powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Może to nastąpić w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa¹².

Ustawa z dnia 8 VIII 1996 o Komitecie Integracji Europejskiej, w art. 4 stanowi, że przewodniczącym Komitetu musi być członek Rady Ministrów. Art. 9 zakłada zaś, że może nim być także Prezes Rady Ministrów. I poszczególni premierzy z możliwości tej korzystali. Jednak także, nie piastując tej funkcji, mają w odniesieniu do Komitetu Integracji Europejskiej znaczne kompetencje. Tak więc Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje Sekretarza KIE, powołuje i odwołuje trzy osoby na członków Komitetu, których doświadczenie lub sprawowane funkcje mogą mieć istotne znaczenie dla realizacji zadań Komitetu, nadaje – w formie zarządzenia – statut określający organizację Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Prezes Rady Ministrów może także wstrzymać wykonanie uchwały Komitetu i skierować sprawę do rozstrzygnięcia przez rząd. Premier nie ma jednak tutaj swobody. Może tak uczynić jedynie na wniosek Przewodniczącego Komitetu i innych uprawnionych przez ustawę osób. Oprócz rozstrzygnięcia takiej uchwały, Rada Ministrów może także określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres działania KIE (art.3). Rząd zatwierdza również regulamin określający szczegółowe zasady i tryb działania KIE i przez ów Komitet uchwalony (art. 6)¹³.

Duże kompetencje przyznaje Radzie Ministrów i jej prezesowi ustawa z dnia 17 XII 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa. Kompetencje dotyczące użycia wojska zostały omówione przy okazji kompetencji Prezydenta. Jeśli chodzi o pobyt Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa, to decyduje o tym Rada Ministrów. Chodzi o obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych, kiedy środki na ten cel nie zostały uwzględnione w budżetach właściwych ministerstw. Prezes Rady Ministrów ma obowiązek powiadomić Prezydenta RP o podjęciu decyzji o pobyście jednostek wojskowych poza granicami państwa. Warto także wskazać, że premier

¹¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie dodatku zagranicznego i świadczeń przysługujących członkom służby zagranicznej wykonującym obowiązki służbowe w placówce zagranicznej, Dziennik Ustaw 2002, nr 239, poz. 2048.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 136.

¹³ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, Dziennik Ustaw 1996, nr 106, poz. 494.

kontrasygnuje postanowienia Prezydenta RP o użyciu (czy też przedłużeniu okresu użycia) Sił Zbrojnych RP poza granicami Polski.

Pewne kompetencje nadaje rządowi także Ustawa z dnia 23 IX 1999 o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium. W art. 3 stanowi ona, że zgodę na pobyt wojsk obcych na polskim terytorium wydaje Rada Ministrów, w przypadku, gdy jest to zgodą na czas określony w przypadku wojsk Państw – Stron Traktatu Północnoatlantyckiego, albo wojsk pozostających pod dowództwem organów Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego albo wojsk uczestniczących w szkoleniu w ramach Partnerstwa dla Pokoju, jeżeli okres ich pobytu przekracza trzy miesiące albo jeżeli jej przedmiotem jest przedłużenie pobytu. Rada Ministrów może także wyrazić zgodę na pobyt wojsk innych niż wymienione powyżej. Wiąże się z tym jednak spełnienie dodatkowych warunków¹⁴.

Kompetencje Ministra Spraw Zagranicznych i struktura MSZ

O ile w przypadku Prezydenta RP i Rady Ministrów polityka zagraniczna jest tylko jedną spośród wielu innych dziedzin, którymi organy te się zajmują, to w przypadku Ministerstwa Spraw Zagranicznych jest to podstawowa sfera jego działalności. Dlatego omówione zostaną w tym miejscu także te kompetencje Ministra Spraw Zagranicznych, które wykraczają poza politykę zagraniczną. Nieodzowne będzie także przedstawienie struktury Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Pod względem formalno-prawnym zadania i kompetencje Ministra Spraw Zagranicznych RP można przedstawić następująco:

1. Wynikające z Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej:
 - Utrzymywanie stosunków Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi,
 - Reprezentowanie i ochrona interesów Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą,
 - Współpraca z Polakami zamieszkałymi za granicą, w tym wspieranie polskich instytucji kulturalnych i oświatowych za granicą,
 - Promocja Rzeczypospolitej Polskiej i języka polskiego za granicą,
 - Ustalanie organizacji i kierowanie działalnością przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych,
 - Inicjowanie i opracowywanie polityki Rady Ministrów w dziale spraw zagranicznych, przedkładanie w tym zakresie inicjatyw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów,
 - Realizacja polityki Rady Ministrów i koordynacja jej wykonywania przez

¹⁴ Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium, Dziennik Ustaw 1999, nr 93, poz. 1063.

organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane,

W celu realizacji zadań, współdziałanie z innymi członkami Rady Ministrów, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych.

2. Wynikające z Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów:

- Uczestnictwo, na zasadach określonych w Konstytucji, w ustalaniu polityki państwa, ponosząc za treść i realizację działań Rządu odpowiedzialność w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach,
- Inicjowanie i opracowywanie polityki Rady Ministrów w dziale spraw zagranicznych, przedkładanie w tym zakresie inicjatyw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów,
- Realizacja polityki Rady Ministrów,
- Reprezentowanie Rządu przed Sejmem RP na zasadach określonych w ustawie,
- Udział w posiedzeniach Rady Ministrów,
- Kierowanie, nadzór i kontrola działalności podporządkowanych organów, urzędów i jednostek,
- Przedstawianie spraw dotyczących działania podległego resortu na posiedzeniach Rady Ministrów.

3. Wynikające z Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych.

- Kierowanie działem administracji rządowej – sprawy zagraniczne,
- Dysponowanie częścią 45 budżetu państwa,
- Kierowanie i nadzór nad Polskim Instytutem Spraw Międzynarodowych w Warszawie, Instytutem Zachodnim – Instytutem Naukowo-Badawczym im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu, przedstawicielstwami dyplomatycznymi, misjami dyplomatycznymi, urzędami konsularnymi i instytutami polskimi,
- Reprezentowanie Rzeczypospolitej Polskiej przed międzynarodowymi organami kontroli przestrzegania praw człowieka¹⁵.

Tak szerokie kompetencje powodują, że Minister Spraw Zagranicznych jest jednym z najważniejszych członków Rady Ministrów. O jego znaczeniu może świadczyć, chociażby fakt, że nawet Konstytucja zobowiązuje Prezydenta RP do współdziałania z nim „w zakresie polityki zagranicznej”. Należy jednak podkreślić, że Konstytucja nie mówi

¹⁵ www.msz.gov.pl

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 133, ust. 3.

wprost o Ministrze Spraw Zagranicznych tylko posługuje się terminem „właściwy minister”¹⁶.

Należy także podkreślić, że podana powyżej lista nie jest pełna. Różne konkretne kompetencje i zadania wskazane są także w innych ustawach (np. w ustawie o służbie zagranicznej, ustawie o umowach międzynarodowych czy w ustawie z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów). Wynikają z nich na przykład prawo wnioskowania do Prezydenta RP o mianowanie i ambasadora; powoływania konsulów honorowych; powierzenia wykonywania funkcji konsula na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej kierownikowi przedstawicielstwa dyplomatycznego lub konsulowi państwa trzeciego; powierzenia kierownikowi przedstawicielstwa dyplomatycznego lub konsulowi RP wykonywania funkcji konsula na rzecz państwa trzeciego; z zastrzeżeniem przepisów ustawy o umowach międzynarodowych, dokonywanie czynności w stosunkach międzynarodowych dotyczących zawierania umów międzynarodowych, związania Rzeczypospolitej Polskiej takimi umowami oraz obowiązywania i wypowiedzania umów międzynarodowych; udzielanie pełnomocnictwa w przypadku gdy jest ono wymagane do prowadzenia negocjacji oraz przyjęcia tekstu umowy międzynarodowej; występowanie z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów, o przyznanie pełnomocnictwa do podpisania umowy międzynarodowej.

Warto także wskazać na wygłaszane przez Ministra Spraw Zagranicznych coroczne expose (informacje Ministra Spraw Zagranicznych o głównych kierunkach polityki zagranicznej Polski) w Sejmie. Na początku roku MSZ przedstawia także Sprawozdanie z realizacji polskiej polityki zagranicznej w roku poprzednim.

Struktura Ministerstwa Spraw Zagranicznych ulega częstym zmianom. W okresie III Rzeczypospolitej zmiany te dokonywano m.in. 16 XI 1990 r., 1 IX 1994 r., 16 VII 1996 r., 14 IX 1998 r., 28 XII 2001 r. Obecnie w skład MSZ wchodzi następujące komórki organizacyjne: Gabinet Polityczny Ministra, Sekretariat Ministra, Protokół Dyplomatyczny, Biuro Dyrektora Generalnego, Departament Polityki Bezpieczeństwa, Departament Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej, Departament Ameryki, Departament Azji i Pacyfiku, Departament Europy, Departament Prawno-Traktatowy, Departament Narodów Zjednoczonych i Problemów Globalnych, Departament Konsularny i Polonii, Departament Systemu Informacji, Departament Promocji, Departament Zagranicznej Polityki Ekonomicznej, Departament Afryki i Bliskiego Wschodu, Biuro Kadr i Szkolenia, Biuro Budżetu i Finansów, Biuro Administracji, Biuro Informatyki i Łączności, Biuro Bezpieczeństwa Dyplomatycznego.

Kompetencje Komitetu Integracji Europejskiej

Wejście Polski do struktur zachodnioeuropejskich było jednym z głównych celów polskiej polityki zagranicznej po 1989 r. Szczególną wagę przywiązywano do wejścia w skład Unii Europejskiej. Gdy realizacja tego celu stawała się coraz bardziej realna,

koniecznym stało się powołanie organu, któryby skoncentrował się właśnie na tym. Organem takim stał się, utworzony mocą ustawy z 8 VIII 1996 r. Komitet Integracji Europejskiej. W jego skład wchodzi ministrowie właściwi do spraw finansów publicznych, gospodarki, pracy, rolnictwa, Skarbu Państwa, środowiska, transportu, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, zdrowia, sprawiedliwości. Oprócz członków w skład Komitetu wchodzi, stojący na jego czele Przewodniczący (musi być nim członek Rady Ministrów, najczęściej jest nim sam premier) oraz Sekretarz Komitetu.

Obsługę prac Komitetu zapewnia Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. W dniu 14 XI 2001 r. na posiedzeniu KIE został powołany Zespół Przygotowawczy Komitetu Integracji Europejskiej. Jego podstawowym zadaniem stało się rozpatrywanie projektów dokumentów przed ich wniesieniem pod obrady Komitetu. Ustawa definiuje Komitet Integracji Europejskiej jako „naczelną organ administracji rządowej do spraw programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej” (art. 1 ustawy o Komitecie Integracji Europejskiej).

Bardzo istotny jest art. 2 wspomnianej ustawy. Brzmi on w sposób następujący:

„1. Do zadań Komitetu należy w szczególności:

- 1) koordynowanie procesów adaptacyjnych i integracyjnych Polski z Unią Europejską oraz inicjowanie, organizowanie i koordynowanie działań kształtujących te procesy, zwłaszcza w sferze gospodarczej i społecznej,
- 2) inicjowanie i koordynowanie prac dostosowawczych w zakresie instytucji prawnych oraz opiniowanie projektów aktów prawnych co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej,
- 3) współpraca z Komisją Europejską w zakresie realizacji indywidualnego programu wymagań integracyjnych,
- 4) ocena przebiegu procesów dostosowawczych,
- 5) koordynowanie przedsięwzięć związanych z pozyskiwaniem i wykorzystaniem środków pochodzących z pomocy zagranicznej,
- 6) podejmowanie działań mających na celu przygotowanie informacyjne, koncepcyjne i kadrowe dla procesów integracyjnych,
- 7) współdziałanie z organizacjami samorządowymi, zmierzające do udziału tych organizacji w różnych strukturach instytucjonalnych Unii Europejskiej,
- 8) wykonywanie zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, stosownie do kompetencji określonych w odrębnych przepisach,
- 9) wykonywanie innych zadań powierzonych przez Prezesa rady Ministrów lub wynikających z odrębnych przepisów.

2. Komitet przedstawia radzie Ministrów:

- 1) założenia programów dostosowawczych oraz integracyjnych z Unią Europejską,

- 2) projekty rozstrzygnięć w zakresie przeznaczania środków pochodzących z pomocy zagranicznej,
- 2a) opinie co do zgodności projektów normatywnych aktów prawnych z prawem Unii Europejskiej, z zastrzeżeniem art. 9 pkt 3,
- 3) projekty aktów prawnych dotyczących działań dostosowawczych i integracyjnych,
- 4) sprawozdania z przebiegu realizacji programów dostosowawczych i działań integracyjnych”.

Wspomniany art. 9 pkt 3 sporządzanie owych opinii, wspomnianych w art. 2 ust. 2 pkt 2a, w przypadku, gdy funkcję Przewodniczącego Komitetu pełni Prezes Rady Ministrów, nakłada na Sekretarza Komitetu¹⁷.

Po rozpoczęciu działalności w październiku 1996 r., Komitet rozpoczął wypracowywanie stanowisk polskich na posiedzenia Rady Stowarzyszenia RP-UE i Komitetu Stowarzyszenia RP-UE, jak również na spotkania konsultacyjne z przedstawicielami Komisji Europejskiej. Wypracowywanie stanowiska polegało na omawianiu konkretnych zagadnień na spotkaniach międzyresortowych, koordynowanych przez Urząd KIE, ostateczne zaś wytyczne do rozmów były zatwierdzane przez Komitet Integracji Europejskiej. „Procedura analizowania stanowisk wspólnotowych i uzgadniania stanowiska polskiego była – jak wskazuje wieloletnia sekretarz KIE Danuta Hübner – wielostopniowa, co gwarantowało uwzględnienie opinii wszystkich zainteresowanych resortów i instytucji centralnych. Jej stałymi elementami były spotkania dyrektorów komórek do spraw integracji europejskiej w ministerstwach i urzędach centralnych koordynowane przez Urząd KIE, robocze konsultacje międzyresortowe na poziomie eksperckim, spotkania problemowe dyrektorów odpowiedzialnych za problematykę europejską zwoływane ad hoc, wreszcie posiedzenia Komitetu Integracji Europejskiej. W uzasadnionych przypadkach uzgodnienia KIE przekazywano do zatwierdzenia przez Radę Ministrów”. Tak stało się z np. Narodową Strategią Integracji czy Raportem o przygotowaniach do negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską.

Wspomniana powyżej Narodowa Strategia Integracji była najważniejszym dokumentem przygotowanym przez Komitet w pierwszych miesiącach jego działania. Akt ten, przyjęty przez KIE 8 I 1997 r., Radę Ministrów 28 I 1997 r., a w maju przyjęty uchwałą Sejmu określił główne kierunki prac w okresie przedakcesyjnym i w pierwszym okresie członkostwa. W 1997 r. KIE przyjął również harmonogram wykonawczy określający szczegółowy rozdział zadań wynikających ze Strategii między poszczególne ministerstwa, urzędy centralne i inne instytucje. W 1998 r. (a więc po zmianie koalicji rządowej) w UKIE opracowano Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej.

W dziedzinie przystosowania prawa polskiego do *acquis communautaire* należy wskazać, że oprócz pól działalności wskazanej przez ustawę, ogromnym zadaniem

¹⁷ Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, op.cit.

jest przetłumaczenie prawa unijnego na język polski. Wraz z rozpoczęciem negocjacji UKIE zaczęło udzielać merytorycznego, organizacyjnego i finansowego wsparcia dla nowopowołanego Zespołu Negocjacyjnego. Należy skazać, że zadania obu organów były odrębne.

W działalności UKIE zdarzały się też przykre wpadki. W maju 1998 r. Komisja Europejska podjęła decyzję, w wyniku której Polsce nie przyznano środków PHARE na łączną kwotę 34 mln ecu. Także w kraju działalność UKIE budziła zastrzeżenia. Jej wyrazem był na przykład wniosek grupy posłów z dnia 10 IX 2003 r o wyrażenie wotum nieufności dla ministra – członka Rady Ministrów Danuty Hübner. Pełniła ona funkcję sekretarza KIE. W uzasadnieniu posłowie oskarżyli ministra o niekompetencję. Tak ostry zarzut motywowany był jej „publiczną rezygnacją z dopuszczalnych form dialogu i nacisku w trakcie negocjacji nad ostatecznym kształtem europejskiej konstytucji”. Większość sejmowa nie podzieliła sformułowanych w uzasadnieniu wniosku oskarżeń i został on odrzucony.

Kompetencje Ministerstwa Obrony Narodowej

Jednym z najważniejszych zadań polityki zagranicznej jest zapewnienie państwu bezpieczeństwa. W tej dziedzinie istotne kompetencje przysługują Ministerstwu Obrony Narodowej. W zakresie odpowiedzialności urzędu Ministra Obrony Narodowej znajduje się m.in. zawieranie umów międzynarodowych wynikających z decyzji Rady Ministrów, dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych oraz ćwiczeń wojskowych prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi. Przykładem może być podpisana przez ministra Bronisława Komorowskiego w Orawskim Hradzie 20 IX 2001 r. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, Rządem Republiki Czeskiej i Rządem Republiki Słowackiej w sprawie utworzenia Brygady Wielonarodowej.

Zgodnie z ustawą o umowach międzynarodowych „Minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, po uzgodnieniu projektu umowy i instrukcji negocjacyjnej z ministrem właściwym do spraw zagranicznych oraz z innymi zainteresowanymi ministrami, składa Prezesowi Rady Ministrów wniosek o udzielenie zgody na rozpoczęcie negocjacji umowy międzynarodowej” (art. 5, ust. 1). Organ właściwy do prowadzenia negocjacji wyznacza Prezes Rady Ministrów (z domniemania kompetencji jest to Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ale może to być także resort inicjujący zawarcie umowy lub inny – ustawa tego nie precyzuje). Premier też określa zakres jego upoważnienia. Wyznaczony organ, „składa Radzie Ministrów, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych oraz innymi właściwymi ministrami, wniosek o udzielenie zgody na podpisanie umowy międzynarodowej i proponuje, w uzasadnionych przypadkach, treść zastrzeżeń strony polskiej do umowy wielostronnej”. Rada Ministrów udziela zgody na podpisa-

nie umowy międzynarodowej w drodze uchwały¹⁸. Taka procedura zawierania umowy międzynarodowej dotyczy także Ministra Obrony Narodowej.

Minister Obrony Narodowej wyraża także zgodę na pobyt wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku wojsk Państw-Stron Traktatu Północnoatlantyckiego, wojsk pozostających pod dowództwem organów Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego albo wojsk uczestniczących w szkoleniu w ramach Partnerstwa dla Pokoju, jeżeli okres ich pobytu nie przekracza trzech miesięcy. Po zasięgnięciu opinii zainteresowanych ministrów, Minister Obrony Narodowej wydaje także zgodę na pobyt wojsk obcych na terytorium Polski w przypadku wojsk państw obcych albo wojsk pozostających pod dowództwem organów organizacji międzynarodowych innych niż wymienione w poprzednim zdaniu, pod warunkiem, że okres ich pobytu nie przekracza trzech miesięcy, liczebność – tysiąca osób, a pobyt ma na celu udział w szkoleniu wojskowym, o ile właściwe organy tych państw albo organizacji międzynarodowych uznają zasady pobytu (status) ich wojsk wynikający z ustawy oraz złożą zobowiązanie, że ich wojska będą przestrzegały prawa polskiego. Również Minister Obrony Narodowej wydaje zgodę na przemieszczenie wojsk obcych przez terytorium RP i może upoważnić Szefa Sztabu Generalnego lub dowódcę rodzaju Sił Zbrojnych do wyrażenia zgody na przemieszczanie się przez terytorium RP pojedynczych pojazdów, jednostek taboru pływającego, statków powietrznych, wagonów kolejowych lub pociągów należących do wojsk obcych lub przewożących ładunki tych wojsk. Może ich także upoważnić do wyrażenia zgody na przemieszczanie przez terytorium RP kolumn pojazdów wojsk obcych oraz formacji taboru pływającego lub statków powietrznych, w których skład wchodzi nie więcej niż dwadzieścia pojazdów, jednostek taboru pływającego lub statków powietrznych. Minister Obrony Narodowej koordynuje działalność organów władzy publicznej związanej z pobytem wojsk obcych¹⁹.

Minister Obrony Narodowej podejmuje także decyzje o pobycie podległych sobie jednostek poza granicami państwa w przypadku ich udziału w szkoleniach, akcjach ratowniczych, poszukiwawczych lub humanitarnych i przedsięwzięciach reprezentacyjnych.

Należy także podkreślić, że to właśnie na Ministerstwie Obrony Narodowej spoczął główny ciężar przygotowania naszego państwa do członkostwa w NATO, co było jednym z najważniejszych celów naszej polityki zagranicznej w latach 90. To także MON realizuje postanowienia Prezydenta o użyciu polskich jednostek poza granicami państwa. Niektóre z owych działań (polska strefa w Iraku) są bardzo poważnymi przedsięwzięciami, wymagającymi ogromnej kompetencji i dużych środków. Mają także duże znaczenie dla prestiżu Polski na arenie międzynarodowej.

¹⁸ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, Dziennik Ustaw 2000, nr 39, poz. 443.

¹⁹ Ustawa z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium, art. 3., *op.cit.*

Kompetencje Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej

Ważną rolę w stosunkach międzynarodowych spełniają resorty gospodarcze. W pierwszym okresie transformacji w Polsce istniało Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Jego działalność była jednak przedmiotem krytyki – wskazywano na negatywne skutki istnienia dwóch resortów zajmujących się polityką zagraniczną. Z czasem ministerstwo to zostało zlikwidowane. Jednak istotną część kompetencji w dziedzinie gospodarczych stosunków międzynarodowych przypadło Ministerstwu Gospodarki.

Zgodnie z ustawą z dnia 4 IX 1997 r. o działach administracji rządowej dział gospodarka objął sprawy współpracy gospodarczej z zagranicą. Jako sprawy należące w szczególności do ministra właściwego do spraw gospodarki ustawa owa zaliczyła kontrolę obrotu z zagranicą towarami i technologiami w związku z porozumieniami i zobowiązaniami międzynarodowymi oraz ustalanie taryf celnych, kontyngentów oraz wprowadzanie zakazów przywozu i wywozu towarów i technologii²⁰. Z ustawy o umowach międzynarodowych wynikają także odpowiednie kompetencje do inicjowania i zawierania umów (kwestia ta została omówiona przy okazji kompetencji Ministerstwa Obrony Narodowej).

W 2003 r. Ministerstwo Gospodarki weszło w skład nowoutworzonego Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Regulamin Organizacyjny nowego ministerstwa, w dziedzinie stosunków międzynarodowych, zastrzega jako wyłączną kompetencję stojącego na czele tego resortu ministra:

- 1) tworzenie, łączenie, podział i likwidacja placówek ekonomiczno-handlowych za granicą; może to nastąpić w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych,
- 2) powoływanie i odwoływanie kierowników jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra,
- 3) zatwierdzanie instrukcji do prowadzenia rokowań handlowych, których skutkiem może być podjęcie przez ministra zobowiązań prawnych lub finansowych.

Regulamin ustala też obowiązki poszczególnych departamentów. W prowadzeniu polityki zagranicznej istotne znaczenie mają: Departament Instrumentów Polityki Handlowej, Departament Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu, Departament Konkurencyjności Gospodarki, Departament Kontroli Eksportu, Departament Koordynacji Funduszu Spójności, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Departament Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, Departament Międzynarodowej Współpracy Dwustronnej, Departament Prawa Pracy, Departament Programów Offsetowych, Departament Rynku Pracy, Departament Stosunków Europejskich i Wielostronnych, Departament Unii Europejskiej, Departament Wdrażania

²⁰ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, art. 9, Dziennik Ustaw 1997, nr 141, poz.943.

Europejskiego Funduszu Społecznego, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym. Należy jednak podkreślić, że także większość pozostałych departamentów ma pewne zadania związane z polityką zagraniczną (głównie z przygotowaniem kraju do integracji europejskiej).

Kompetencje Sejmu i Senatu RP

Zgodnie z art. 95 Konstytucji RP Sejm wraz z Senatem sprawuje władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej a samodzielnie sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.

Konstytucja nadaje Sejmowi szereg kompetencji w dziedzinie polityki zagranicznej. Art. 89 wymaga zgody obu izb parlamentu, wyrażonej w ustawie, na ratyfikację bądź wypowiedzenie umowy międzynarodowej, jeżeli umowa ta dotyczy:

- 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Premier jest zobowiązany zawiadomić Sejm o zamiarze przedłożenia Prezydentowi RP do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie²¹.

Przykładem umowy międzynarodowej, której ratyfikacja znacznie się opóźniła na skutek oportunistycznej postawy Sejmu jest podpisany w 1993 r., a ratyfikowany dopiero w 1998 r. konkordat ze Stolicą Apostolską. Stało się tak na skutek sprzeciwu mających większość w Sejmie II kadencji posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Unii Pracy i części Unii Wolności.

Art. 90 Konstytucji, według którego Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach daje Sejmowi znaczące kompetencje przy podjęciu tej decyzji. Otrzymał on bowiem prawo uchwalenia ustawy wyrażającą zgodę na ratyfikację takiej umowy. Jednak dla jej przyjęcia wymagana jest większość 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ponieważ 90 artykuł Konstytucji przewidywał także możliwość wyrażenia takowej zgody w referendum ogólnokrajowym, pojawiła się konieczność ustalenia organu, który by miał kompetencję do podjęcia decyzji odnośnie wyboru trybu wyrażenia zgody. Konstytucja przyznała to uprawnienie Sejmowi. Decyzję tą podejmuje w formie uchwały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 89.

Regulacje powyższe zostały wprowadzone w związku z integracją Polski ze strukturami europejskimi. Jak wiadomo Sejm podjął decyzję o przeprowadzeniu referendum w sprawie przyjęcia Traktatu akcesyjnego. Istotną kompetencję nadaje Sejmowi art. 116 Konstytucji. Stanowi on, że Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i zawarciu pokoju. Uchwałę o stanie wojny może podjąć jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Polski lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji²². Zapis ten jest jednak faktycznie martwy. W praktyce oznacza on bowiem, nie że Polska nie może podjąć agresji na inne państwo, lecz że przy podjęciu takiej decyzji nie uczestniczy Sejm, a wojnę taką nie nazywa się wojną. Udział Polski w agresji na Irak jest tego najlepszym dowodem. Należy podkreślić, że uczynienie owej kompetencji fikcyjną stało się za sprawą Marszałka, prezydium Sejmu i większości sejmowej (kluby SLD, PO, PiS).

Gdy coraz bardziej prawdopodobne stało się, że Rada Ministrów i Prezydent zamierzają wysłać wojska polskie do Iraku Klub Parlamentarny Ligi Polskich Rodzin przedłożył projekt uchwały o niewypowiadaniu wojny Republice Irackiej. Projekt ten nie został wprowadzony pod obrady Sejmu a przesłany do Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu – obradowała ona nad nim, gdy polscy żołnierze już walczyli w Iraku. Walczyli na mocy Postanowienia Prezydenta. Debata sejmowa o Informacji Rządu w tej sprawie (44 posiedzenie Sejmu IV kadencji, 26 III 2003 r.) także odbywała się już po wybuchu wojny. Zdziwienie musiał budzić sam tytuł tego punktu posiedzenia Sejmu: „Informacja rządu w sprawie udziału polskiego kontyngentu w składzie sił koalicji międzynarodowej dla wymuszenia przestrzegania przez Irak rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ”. Dziwił, gdyż żadna rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nie dała Stanom Zjednoczonym prawa do podjęcia działań przeciwko Irakowi. Występujący w imieniu rządu premier Leszek Miller powoływał się na rezolucje nr 678 z 1990 r. (zawierająca upoważnienie pierwszej koalicji antyirackiej do użycia siły przeciwko Irakowi w celu usunięcia jego wojsk z Kuwejtu oraz przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa w tym obszarze), nr 687 z 1991 r. (określająca warunki zawieszenia broni po operacji Pustynna Burza) oraz rezolucję 1441 z 8 XI 2002 r. Stanowisko rządu poparły kluby Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości. Odmienne stanowisko zajęły kluby Polskiego Stronnictwa Ludowego, Samoobrony oraz Ligi Polskich Rodzin. Oprócz argumentów przeciwko wojnie, wskazały one także na naruszenie prawa w związku z tą decyzją. Poseł Janusz Dobrosz stwierdził, „że artykuł 116 konstytucji trzeba interpretować w powiązaniu z art. 117, a wtedy widać, że pierwotna winna być decyzja Sejmu o udziale w wojnie i dopiero ona otwiera tryb użycia polskich sił zbrojnych zgodnie z ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. Taki jest tryb dochodzenia do

²² Tamże, art. 116.

²³ Sejm, Sprawozdania Stenograficzne, 4 kadencja, 44 posiedzenie, 1 dzień (26.03.2003), poseł Janusz Dobos, www.sejm.gov.pl

decyzji”²³. Podobnie poseł Zygmunt Wrzodak: „Decyzja pana prezydenta Kwaśniewskiego o użyciu polskiego kontyngentu wojskowego w obszarze wojny jest niezgodna z polską konstytucją. Zgodnie z art. 116 konstytucji to Sejm wypowiada wojnę, a nie prezydent, i to wyłącznie w przypadku zaatakowania Polski lub naszych sojuszników. Włączenie się Polski w agresję na Irak i wysłanie polskich wojsk w oparciu o ustawę z 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych poza granicami państwa jest niezgodne z prawem międzynarodowym i prawem polskim. Brak rezolucji ONZ o użyciu międzynarodowych sił zbrojnych w Iraku. Pomimo ogromnych zabiegów, takiej rezolucji nie udało się przeforsować w ONZ, ponieważ Stany Zjednoczone nie potrafiły udowodnić związku pomiędzy jakimkolwiek atakiem na USA bądź ich sojuszników ze strony Republiki Irackiej. W związku z tym Stany Zjednoczone zaczęły przywoływać rezolucję 1441 i za głosem Stanów Zjednoczonych pan prezydent Kwaśniewski, co odzwierciedlone jest w postanowieniu prezydenta o wysłaniu wojsk polskich w obszar wojny. Rezolucja 1441 mówi wprost, że w przypadku niedostosowania się Iraku do programu rozbrojeniowego, konieczna będzie następna rezolucja, o co Amerykanie zabiegali przez kilka miesięcy w Radzie Bezpieczeństwa, ale jej nie uzyskali. Pytanie do pana premiera, skoro uzasadniał i podpierał się rezolucją 1441. Jeżeli była rezolucja 1441, to o co Amerykanie zabiegali w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, mając tę właśnie rezolucję 1441? Proszę o przedstawienie zgody rządów państw wymienionych w postanowieniu o pobycie polskich wojsk w tych krajach. Czy Republika Iraku, Arabii Saudyjskiej i inne wyraziły zgodę na pobyt polskich wojsk na ich terytorium? Jeśli nawet prezydent w swoim postanowieniu powoływał się na ustawę o zasadach użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami naszego państwa, to jej art. 7 pkt 2 mówi: Żołnierze i pracownicy wojska wchodzący w skład jednostek wojskowych są obowiązani do przestrzegania prawa państwa przyjmującego. Jak nasze wojsko będzie przestrzegało prawo np. Iraku, przecież to jest absurd. Polska uznaje Irak za państwo i utrzymuje z nim stosunki dyplomatyczne. Prowadzenie działań zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej przeciwko Republice Iraku jest niczym innym jak wojną. Wynika z tego, że Polska w momencie gdy polskie wojsko weszło do Iraku w jakiegokolwiek formie, znajduje się w stanie wojny z Republiką Iraku, której Sejm Rzeczypospolitej Polskiej nie wypowiedział. Przypomnę panu prezydentowi i przedstawicielom pana prezydenta, jak również panu premierowi, że jest konwencja z 1933 r., ona obowiązuje, potwierdzona jest bodajże w 1974 r., i jest aktualna, w której definicja wojny w art. 2 i 3 przedstawia się następująco: Wobec tego w danym zatargu międzynarodowym i z zastrzeżeniem umów obowiązujących w stosunkach między stronami w sporze będącymi, będzie uznane za napastnika to państwo, które pierwsze popełni jeden z następujących czynów: wypowiedzenie wojny innemu państwu; najazd przy pomocy swych sił zbrojnych na terytorium innego państwa nawet bez wypowiedzenia wojny; zaatakowanie przy pomocy swych sił lądowych, morskich lub powietrznych terytorium, okrętów lub samolotów innego państwa nawet bez wypowiedzenia

wojny; blokada morska wybrzeża lub portów innego państwa; poparcie udzielone bandom zbrojnym, które zorganizowały się na jego terytorium, dokonują najazdu na terytorium innego państwa, jak również odmowa, pomimo żądania państwa najechanego, poczynienia na własnym terytorium wszystkich będących w jego mocy zarządzeń w celu pozbawienia powyższych band wszelkiej pomocy lub opieki. I w art. 3: Żadne względy natury politycznej, wojskowej, gospodarczej lub innej nie mogą służyć do uniewinnienia lub usprawiedliwienia napaści przewidzianej w art.2. Czyli zgodnie z art. 116 w związku z brakiem decyzji Sejmu jesteśmy w stanie wojny na podstawie decyzji, którą podjął rząd i zatwierdził pan prezydent Kwaśniewski²⁴. Podobnie poseł Jan Łopuszański: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 116 dopuszcza legalne wprowadzenie Polski w stan wojny – jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej z sojusznikami obrony. A contrario – konstytucja nasza nie dopuszcza wprowadzenia Rzeczypospolitej w stan wojny bez agresji przeciw Polsce lub jej sojusznikowi. Poprzez faktyczne wprowadzenie Rzeczypospolitej w stan wojny z Irakiem, złamano Konstytucję RP. Uczynili to prezydent Rzeczypospolitej i prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucję złamano także przez to, że prezydent i premier wprowadzili Polskę w stan wojny w sytuacji, w której istniała możliwość zwołania Sejmu w tej sprawie – a konstytucja RP w art. 116 ust. 2 dopuszcza w tej sprawie działanie prezydenta na wniosek premiera tylko wtedy, gdy nie istnieje możliwość zwołania Sejmu. Po drugie, na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych w zakresie zapewnienia pokoju i utrzymania bezpieczeństwa kompetentna jest Rada Bezpieczeństwa ONZ. Z Karty Narodów Zjednoczonych wynika, że sygnatariusze karty podejmują działania w celu zapewnienia pokoju i utrzymania bezpieczeństwa na podstawie wyraźnej delegacji Rady Bezpieczeństwa, która decyduje jakie środki należy zastosować w myśl art. 41 i 42 Karty Narodów Zjednoczonych w celu utrzymania lub przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że działania członka Narodów Zjednoczonych nieoparte na bezpośredniej delegacji Rady Bezpieczeństwa lub poza tę delegację wykraczające, a skierowane przeciw innemu sygnatariuszowi Karty N.Z., są złamaniem postanowień tej karty, że bez wcześniejszego jej wypowiedzenia są pogwałceniem przyjętego prawa międzynarodowego i są zbrodnią przeciwko pokojowi. Kraje, które zaatakowały Irak – w tym niestety Polska – działają bez podstawy prawnej zawartej w odpowiedniej rezolucji Rady Bezpieczeństwa. Przypominamy, że także prawo polskie zna pojęcie „zbrodni przeciwko pokojowi”. Przypominamy treść art. 117 Kodeksu karnego: Kto wszczyna lub prowadzi wojnę napastniczą, podlega karze. Dla przypomnienia – do kary dożywocia włącznie, „kto czyni przygotowania do wojny napastniczej, podlega karze”, „kto publicznie nawołuje do wszczęcia wojny napastniczej, podlega karze”. Stoimy wobec konieczności pociągnięcia do odpowiedzialności

²⁴ Tamże, poseł Zygmunt Wrzodak.

konstytucyjnej panów prezydenta i premiera Rzeczypospolitej, a być może i innych osób, które w przygotowaniu tej zbrodni przeciwko pokojowi uczestniczyły²⁵.

Sejmowa większość nie przyznała racji owym argumentom. Tym niemniej, pod względem merytorycznym, zwolennicy udziału Polski w agresji na Irak nie potrafili obalić wyżej przedstawionych argumentów. W obszernym wystąpieniu minister spraw Zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz mówił: „Otóż zarówno w świetle prawa międzynarodowego, jak i w świetle prawa krajowego decyzja rządu i prezydenta ma podstawy prawne i jest prawnie uzasadniona, chociaż – jak mówił premier Miller – nie tylko mamy świadomość sporów, jakie są obecne i w kraju, i w dyskusji międzynarodowej, ale też nie ignorujemy kontrargumentów przedstawianych w tych dyskusjach. Otóż jeśli chodzi o międzynarodowe podstawy prawne, to premier o nich wspominał, jednak wobec faktu, że pytania i krytyczne tezy w tym zakresie były formułowane często bardzo radykalnie, w skrócie je przypomnę. Są to liczne rezolucje Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych, z których w pierwszej kolejności trzeba pamiętać o trzech: wymienionej 678 z 1990 r., 687 z 1991 r. i 1441 z listopada ubiegłego roku. Chciałbym zwrócić uwagę Wysokiej Izby zwłaszcza na tę drugą – 687 – z 1991 r. Była to rezolucja przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa w momencie kiedy zakończono operację „Pustynna burza”. Rezolucja ta zawierała dwa istotne elementy składowe. Po pierwsze postanawiała o zawieszeniu broni w operacji, dla której pierwsza z wymienionych przeze mnie – 678 – stwarzała podstawy prawne. Jednocześnie ta z 1991 r. oprócz zawieszenia broni formułowała warunki, na których opiera się owo zawieszenie broni; a tymi warunkami było podporządkowanie się Iraku stanowisku Narodów Zjednoczonych zakładającemu pozbycie się przez to państwo broni masowego rażenia. Pozwolę sobie przypomnieć panom i paniom posłankom, że rezolucja ta wyznaczała 30-dniowy termin na pozbycie się broni masowego rażenia przez Irak. Niespełnienie tego warunku można było po 30 dniach uznać za odwieszające zawieszenie broni. Mimo to społeczność międzynarodowa wykazywała ogromną cierpliwość, a może brak niezbędnego zdecydowania, gdyż przez kolejne kilkanaście lat fakt ewidentnego niewywiązywania się przez Irak z jego zobowiązań międzynarodowych spotykał się jedynie z reakcją polegającą na uchwalaniu kolejnych rezolucji i de facto zabrakło stanowczej reakcji zwłaszcza wtedy, kiedy w drugiej połowie lat 90. misja inspektorów ONZ była tak aranżowana przez władze Iraku, że nikt nie miał żadnych wątpliwości co do tego, że po prostu sztychono z tego przedsięwzięcia i z tej misji dobrej woli ze strony społeczności międzynarodowej. (...) Rezolucja 1441 zawierała co najmniej trzy elementy, o których należy pamiętać. Po pierwsze, jednoznacznie stwierdzała, że Irak nie wywiązał się do tego momentu, kiedy była ona podejmowana, z nałożonych na to państwo zobowiązań ONZ-owskich. Po drugie wzywała Irak do natychmiastowego podporządkowania się tym nakazom i wypełnienia ich. W celu skontrolowania, czy Irak tak się zach-

²⁵ Tamże, poseł Jan Łopuszański.

wał, stworzono kolejną misję inspektorów, kontrolerów ONZ. Po trzecie, rezolucja ta zapowiadała potrzebę powrotu do dyskusji w celu oceny, czy Irak wywiązuje się ze swoich zobowiązań. Nie jest prawdą, co powiedział tutaj jeden z dyskutantów, iż rezolucja 1441 zakłada konieczność przyjęcia kolejnej rezolucji Rady Bezpieczeństwa jako warunku niezbędnego do ewentualnych działań związanych z użyciem siły. (...) Otóż państwom, które w listopadzie ub. Roku jednomyślnie przyjęły tę rezolucję, prawdopodobnie przyświecały różne intencje i towarzyszyły temu różne interpretacje zapisów zawartych w tej rezolucji ONZ będącej, jak wiele innych, swoistym kompromisem – myślę o interpretacji poszczególnych sformułowań, poszczególnych zwrotów. Tym niemniej, czytając ją literalnie i stosując zwykłe rozumienie użytych w niej sformułowań, należy dojść do takich wniosków, jakie w tej chwili Wysokiej Izbie prezentuję. Nawiasem mówiąc, jedno z pytań dotyczących kwestii legalności w świetle prawa krajowego, odwołujące się do treści art. 116 konstytucji, gdzie jest mowa o działaniu w związku ze zobowiązaniami czy umowami międzynarodowymi, znajduje odpowiedź właśnie w owych rezolucjach Rady Bezpieczeństwa, w tym rezolucji 687 z 1991 r. Stanowi to w głębokim przekonaniu polskiego rządu... Nie tylko polskiego rządu, podobne debaty na temat legalności toczyły się przecież w wielu krajach i choć – co jeszcze raz powtarzam – w różnych państwach dochodzą do różnych wniosków, konkludowano w tej sprawie w taki sposób, w jaki czyni to polski rząd i polski prezydent. W świetle prawa krajowego nie można, w moim przekonaniu, z zupełnie oczywistych powodów stawiać znaku równości czy też wskazywać na bezwzględny i pełny związek między treścią art. 116 i 117, ponieważ treść art. 117 mówiącego o określeniu przez ustawę zasad użycia sił zbrojnych poza granicami kraju nie dotyczy wyłącznie tych przypadków, które są opisane w art. 116, czyli wiążących się z wypowiedzeniem wojny. Przecież jest rzeczą oczywistą dla nas wszystkich, iż polskie siły zbrojne były, są i zapewne będą wykorzystywane w bardzo różnych misjach poza granicami naszego kraju. Tak więc ustawa, która została uchwalona, przyjęta przez Sejm w końcu 1998 r., dotyczy różnych przypadków, a nie tylko tych, które wiążą się z działaniami w świetle art. 116 konstytucji. I z tego względu z prawnego punktu widzenia odwoływanie się do stanowiska Wysokiej Izby nie było rzeczą niezbędną, by te działania były legalne. Chcę powiedzieć jeszcze jedno: chciałbym prosić o zrozumienie sytuacji, w której polski rząd musiał dokonać swoich rozstrzygnięć, to była kwestia warunków i czasu podjęcia tego wniosku adresowanego do prezydenta. My zupełnie świadomie, nie chcąc w najmniejszym stopniu osłabić dążenia do osiągnięcia tego podstawowego celu, jakim było i pozostaje rozbicie Iraku metodami pokojowymi, czekaliśmy na pełne wyjaśnienie sytuacji w Radzie Bezpieczeństwa. Ta sytuacja została wyjaśniona de facto w poniedziałek w ubiegłym tygodniu, gdy wobec zapowiedzi niektórych stałych członków Rady Bezpieczeństwa, że zawetują rozpatrywane wtedy projekty rezolucji rady, autorzy jednego z projektów, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone, wycofały go. Od tego momentu dopiero było wiadomo lub też można było z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że polityczne

i dyplomatyczne wysiłki zakończyły się fiaskiem.. Jednocześnie, co przecież wiadomo lub czego powszechnie się domyślano, rząd miał podstawy do przypuszczenia, że kwestia operacji wojskowej, w której mieliśmy wziąć udział lub nie, była nieodległa w czasie, dlatego też gdybyśmy decydowali się na przyłączenie do tego przedsięwzięcia, te decyzje należało z oczywistych powodów przyjąć dostatecznie wcześniej, tak aby ta część naszych sił zbrojnych, która znajdowała się w regionie, mogła otrzymać na czas odpowiednie rozkazy i by możliwe było uwzględnienie tych jednostek w planowaniu operacyjnym wspólnego dowództwa akcji”²⁶.

Mimo obszerności swego wystąpienia minister Cimoszewicz nie odniósł się do kilku istotnych pytań jakie powyżej zasygnalizowałem. Nie wyjaśnił jak polskie wojska mają przestrzegać irackiego prawa, a taki obowiązek nakłada na nie ustawa, na podstawie której zostały one wysłane do Iraku. Nie odpowiedział także na pytanie dlaczego Amerykanie i Brytyjczycy zabiegali o kolejną rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ, skoro do ataku uprawniała ich rezolucja 1441. Wszak wycofanie przez oba państwa swego projektu rezolucji było przyznaniem, że akcja w Iraku nie ma zgody ONZ. I na tym właśnie polegało wyjaśnienie sytuacji. Minister Cimoszewicz powtarza, że celem jest rozbicie, pomimo, że inspektorzy ONZ nie znaleźli w Iraku broni masowego rażenia. Gdy minister mówi, że „polityczne i dyplomatyczne wysiłki zakończyły się fiaskiem” to przypomnijmy, że owe wysiłki nie zmierzały do pokojowego rozwiązania kryzysu, ale do wyrażenia przez ONZ zgody na operację militarną przeciwko Irakowi. Paradoksalnie odwoływanie się przez ministra Cimoszewicza do rezolucji z 1990 i z 1991 r jest wynikiem faktu, że brak było tej jednej rezolucji, która by dawała zgodę na atak na Irak. Wystąpienie jest także wewnętrznie sprzeczne. Minister Cimoszewicz próbuje przekonać, że właśnie niewykonanie przez Irak rezolucji ONZ spełnia warunki jakie dla wypowiedzenia wojny nakłada art. 116 polskiej Konstytucji. Jeśli jednak tak, to dlaczego nie powierzono tej decyzji Sejmowi? W chwilę potem stwierdza zaś, że nie należy wiązać art. 117 konstytucji ze 116, gdyż ten pierwszy artykuł nie dotyczy wyłącznie tych przypadków, które są opisane w art. 116. Wszak jednak chwilę wcześniej próbował przekonać, że przypadek iracki właśnie podpada pod art. 116. Ponadto wykazanie, że nie wszystkie przypadki opisane w art. 117 są opisane w art. 116 nie jest równoznaczne z wykazaniem, że nie jest w art. 116 opisany ten konkretny przypadek, nad którym toczyła się dyskusja. A tak właśnie było. I to nie z powodów, które próbował sugerować minister Cimoszewicz, ale z faktu, że mieliśmy do czynienia z wojną. A tą istotną różnicę, jaką jest wysyłanie wojsk polski za granice Rzeczypospolitej w ramach operacji pokojowych czy to Unii Europejskiej czy to ONZ, które nie budzą żadnych kontrowersji, a udziałem w agresji na Irak minister usiłował zatrzeć.

Także opowiadający się za agresją posłowie popadali w podobne sprzeczności. Poseł Bronisław Komorowski (Platforma Obywatelska) sugerował, że nie mamy do czynienia

²⁶ Tamże, Minister Spraw Zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz.

z wojną i proponował „krytykom polskiego zaangażowania się po stronie Stanów Zjednoczonych” przeczytanie nie tylko art. 116, ale także 117 konstytucji. Chwilę potem jednak sam użył kluczowego w sporze słowa „wojna”, mówiąc: „Wojna przeciwko Saddamowi Husajnowi stanowi wystarczające usprawiedliwienie, uzasadnienie naszej tam obecności”²⁷.

Przejawem lekceważenia Sejmu był też fakt nieobecności Prezydenta w czasie debaty. Gdy zwrócił na to uwagę poseł Roman Giertych, występujący w obronie prezydenta Marszałek Sejmu Marek Borowski stwierdził, że „pan prezydent gotów był uczestniczyć w posiedzeniu, wtedy, gdyby zaczęło się od godz. 9, no niestety, przedłużające się przerwy spowodowały, że powiadomił, iż niestety nie będzie mógł być obecny. Ponadto tak już ze względów czysto regulaminowych chcę poinformować, że: „Prezydent – art. 170 ust. 1 – uczestniczy w posiedzeniu Sejmu, gdy uzna to za celowe”. Akurat w tym przypadku prezydent uznał to za celowe, ale tylko do pewnego czasu”. Jednak jak zauważył poseł Andrzej Lepper, czas jaki zarezerwował sobie prezydent wystarczyłby jedynie na wysłuchanie wystąpień premiera i przedstawicieli SLD, PO i PiS (czyli zwolenników wojny).²⁸

Deбата sejmowa na temat udziału Polski w ataku na Irak był kolejnym symptomem osłabiania pozycji Sejmu w systemie politycznym RP. Na skutek postawy posłów koalicji rządowej SLD i UP oraz posłów, którzy z przyczyn politycznych wspierali udział w wojnie Sejm za własną zgodą pozbawił się istotnej kompetencji wypływającej z art. 116 Konstytucji RP. Niestety, nie był to jedyny przypadek, gdy Sejm IV kadencji złamał Konstytucję (odwołanie wicemarszałka Andrzeja Leppera w związku z jego krytyką wypowiedzi ministra spraw zagranicznych, a następnie pozbawienie go, za treść sejmowego wystąpienia immunitetu materialnego; przypomnę, że immunitet ten ma charakter dożywotni i niezbywalny).

Upadek znaczenia parlamentu dostrzegano jednak już wcześniej. Warto tu przytoczyć wystąpienie posła Krzysztofa Kamińskiego w imieniu delegacji polskiej w debacie generalnej na 103. Konferencji Unii Międzyparlamentarnej w Ammanie (30 IV – 6 V 2000 r.). Zauważył on, że rola parlamentów narodowych maleje z powodu dominacji prawa międzynarodowego nad wewnętrznym, limitowania funkcji parlamentów przez władze wykonawcze, zwiększania wpływów organów ponadnarodowych, braku realnego wpływu na politykę zagraniczną, zbyt nikłego udziału parlamentarzystów w pracach ONZ.²⁹

Konstytucja Rzeczypospolitej nadaje Sejmowi jeszcze jedną kompetencję. Mianowicie art. 231 stanowi, że Prezydent RP ma obowiązek przedstawić Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania, rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego. Sejm nie-

²⁷ Tamże, poseł Bronisław Komorowski.

²⁸ Tamże, poseł Andrzej Lepper.

²⁹ W. Gruba, *Unia Międzyparlamentarna. Polska Grupa Unii Międzyparlamentarnej*, styczeń 1996 – czerwiec 2000. Statut i regulaminy Unii Międzyparlamentarnej, Warszawa 2000, s. 48.

zwłocznie rozporządzenie takie rozpatruje i może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Nie są to oczywiście jedyne kompetencje Sejmu w dziedzinie polityki zagranicznej państwa. Corocznie minister spraw zagranicznych wygłasza informację na temat polityki zagranicznej państwa. Informacja ta jest następnie przedmiotem debaty parlamentarnej. Posłowie mają także prawo składania interpelacji i zapytań ministrowi spraw zagranicznych. Dużą rolę odgrywają sejmowe komisje wyspecjalizowane w tej dziedzinie. Są nimi Komisja Spraw Zagranicznych, Komisja Europejska oraz Komisja Łączności z Polakami za Granicą.

Należy także zwrócić uwagę na wyjazdy delegacji Sejmu pod przewodnictwem Marszałka lub Wicemarszałków, indywidualne wyjazdy Marszałka i Wicemarszałków, przyjazdy gości zagranicznych na zaproszenie Marszałka i Wicemarszałków Sejmu (są to z reguły przewodniczący parlamentów państw obcych), kurtuazyjne wizyty prezydentów, premierów i innych osobistości u Marszałka i Wicemarszałków Sejmu RP, wystąpienie osobistości przed Sejmem lub zgromadzeniem posłów i senatorów RP (w Sejmie III kadencji miały one miejsce pięciokrotnie; byli to: sekretarz generalny NATO Javier Solana, przewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy Lorr Russell- Johnston, papież Jan Paweł II, prezydent Republiki Włoskiej Carlo Azeglio Ciampi i kanclerz federalny Republiki Federalnej Niemiec Gerhard Schröder), wystąpienia osobistości przed połączonymi komisjami spraw zagranicznych Sejmu i Senatu lub Polską Grupą Unii Międzyparlamentarnej. Istotna jest także współpraca dwustronna w ramach Unii Międzyparlamentarnej. Należy tu zwrócić uwagę przede wszystkim grupy bilateralne Sejmu i Senatu. W czasie III kadencji Sejmu i IV kadencji Senatu (1997-2001) istniało 69 takich grup³⁰. Oprócz zespołów, w których jako druga stronę wskazywano państwo (np. grupy polsko-brytyjska, polsko-macedońska, polsko-rumuńska, polsko-ukraińska (wymieniam te najaktywniejsze), działały także Zespół Polsko-Czeczeński oraz Parlamentarny Zespół na Rzecz Tybetu. Grupy te wysyłają delegacje do krajów, z którymi współprace rozwijają oraz przyjmują delegacje tamtejszych grup. Należy także wskazać na inne prace Polskiej Grupy Unii Międzyparlamentarnej, np. udział w konferencjach Unii Międzyparlamentarnej.

Współpracę międzynarodową rozwijają także komisje sejmowe. Można tu na przykład wskazać spotkania przewodniczących komisji budżetowych parlamentów państw Grupy Wyszehradzkiej.

Bardzo ciekawą instytucją jest Zgromadzenie Poselskie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Sejmu Republiki Litewskiej.

W ramach współpracy wielostronnej należy zwrócić uwagę na działalność Delegacji Parlamentarnej RP do Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy (12 przedstawicieli: 9 posłów i 3 senatorów, oraz 12 zastępców przedstawicieli), Delegacji Sejmu

³⁰ W kadencji 1993-1997 istniało 55 parlamentarnych grup bilateralnych.

i Senatu RP do Parlamentarnej Komisji Wspólnej Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej, Delegacji Sejmu i Senatu RP do Zgromadzenia Parlamentarnego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Delegacji Parlamentarnej RP do Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, Delegacji Sejmu i Senatu RP do Zgromadzenia Parlamentarnego NATO (dawniej Zgromadzenia Północnoatlantyckiego), Delegacji Sejmu i Senatu RP do Zgromadzenia Unii Zachodnioeuropejskiej i Delegacji Sejmu i Senatu RP na Konferencję Parlamentarną Morza Bałtyckiego (dawniej Konferencję Parlamentarną ds. Współpracy w Regionie Morza Bałtyckiego). Jak widać są to delegacje wspólne obu izb polskiego parlamentu.

Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej. Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w dziedzinie stosunków międzynarodowych nie są zbyt rozległe. Tym niemniej jedyną kompetencją jaką nadaje temu organowi władzy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jest bardzo doniosła. Mianowicie art. 133 ust 2, art. 188 ust. 1, 2, 3 oraz art. 190 ust. 4 mówią o kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do sprawdzenia zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie oraz zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

Wielość organów realizujących politykę zagraniczną państwa powoduje konieczność koordynacji ich działań. III Rzeczpospolita nie zawsze sobie z tym zadaniem radziła. W pierwszym okresie jej istnienia znane były konflikty między Radą Ministrów a Prezydentem RP (np. wokół podpisania traktatu z Rosją, czy też prezydenckiej koncepcji NATO-bis i EWG-bis). Nieporozumieniom sprzyjały także zapisy Małej Konstytucji, według której minister spraw zagranicznych był „ministrem prezydenckim”. Tą złą praktykę zlikwidowała Konstytucja z 1997 r. Jednak także po tej dacie zdarza się, że organy władzy naszego państwa nie zawsze w relacjach z zagranicą mówią jednym głosem. Jest to widoczne chociażby w kwestii Konstytucji Unii Europejskiej, gdzie jednoznaczne stanowisko premiera Leszka Millera, ministra Włodzimierza Cimoszewicza i obserwatorów z ramienia polskiego Sejmu w Parlamencie Europejskim różni się od bardziej umiarkowanego stanowiska Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Owe różnice stanowisk nie mogą jednak przesłonić zasadniczej zgodności wszystkich trzech najważniejszych organów władzy Rzeczypospolitej Polskiej (Prezydenta, Rady Ministrów i parlamentu) co do słuszności decyzji o wejściu w skład Unii Europejskiej.

Adam Banaszekiewicz

Przepisy proceduralne dotyczące zawierania umów międzynarodowych przez organy władzy RP

1. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 roku.

Jeszcze do niedawna źródłem prawa międzynarodowego w zakresie dotyczącym spraw związanych z zawieraniem umów międzynarodowych, ich obowiązywaniem, stosowaniem i wygasaniem ich mocy wiążącej był wyłącznie zwyczaj międzynarodowy. Także podczas zawierania porozumień towarzyszących zakończeniu II wojny światowej jedynym źródłem norm regulujących postępowanie państw w takich wypadkach była pewna przyjęta przez ogół państw praktyka, której korzenie sięgają co najmniej okresu działalności dyplomatycznej starożytnego Rzymu. Najbardziej efektywne i sprawdzone w działaniu rozwiązania, drogą naturalnej ewolucji coraz bardziej wzbogacane i coraz doskonalsze, złożyły się w rezultacie na całą procedurę określającą kierunki aktywności państw od nawiązania wzajemnych stosunków począwszy, a na podpisaniu gotowej umowy skończywszy. W czasach podpisywania pokoju westfalskiego w 1648 roku, traktatu wersalskiego w 1918 roku czy zwykłych porozumień między państwami o wymianie handlowej czy wzajemnej pomocy gospodarczej nikt jeszcze nie myślał, a jeśli nawet, to nie było warunków, by móc zrealizować te pomysły, o ustanowieniu norm, które ujednoliciłyby taką procedurę i docelowo wiązałyby wszystkie państwa świata. To, że możliwość taka wystąpiła obecnie, stało się rezultatem rewolucji gospodarczej i politycznej, która została zapoczątkowana w drugiej połowie XVIII w., a której apogeum przypadło na wiek XIX. Ukształtowanie się nowych form ustrojowych państwa, zbliżających do siebie nacje, których dotąd praktycznie nic nie łączyło i czasem nawet nie wiedziały o swoim istnieniu, wynalezienie nowych metod komunikowania się tak jednostek, jak i całych społeczeństw reprezentowanych przez władze państwowe, pozwoliło na dostrzeżenie wielu podobieństw w ich dążeniach, interesach i wyznaczonych polityce poszczególnych krajów celach. Dostrzeżono, że cele te o wiele łatwiej będzie osiągnąć współpracując z innymi suwerennymi podmiotami prawa międzynarodowego. Znaczącą rolę odegrały w tym procesie korzyści gospodarcze, jakie współpraca taka mogła przynieść (obróć handlowy z zagranicą itp.). Konsekwencją tego był rozwój stosunków międzynarodowych politycznych, gospodarczych i społecz-