

ABRÉVIATIONS * ABBREVIATIONS

C.c	— Code civil
C.com.	— Code de commerce
C.C.P.	— Code of Criminal Procedure
C.o.	— Code des obligations
C.t.	— Code du travail
IPiSS	— Instytut Pracy i Spraw Socjalnych [Institut de Travail et des Affaires Sociales]
J. des L	— Journal des Lois
J.L.	— Journal of Laws
O.I.T.	— Organisation Internationale du Travail
P. C.	— Penal Code
PiZS	— « Praca i Zabezpieczenie Społeczne »
P.O.P.	— Parti ouvrier polonais
P.O.U.P.	— Parti ouvrier unifié polonais
P.S.P.	— Parti socialiste polonais
PUG	— « Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego »
RPEiS	— « Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny »

RÉFLEXIONS SUR LES MODÈLES DE DROIT DU TRAVAIL

Wacław Szubert *

Le droit du travail se trouve face aux changements qui incitent à diverses réflexions. Nombre de règles existantes sont critiquées, leur utilité actuelle est contestée. On voit se dessiner la tendance à réviser de nombreuses constructions juridiques fondamentales dont la forme classique est jugée inadéquate¹. Ce mouvement accompagne les travaux sur une profonde modification du C.t. en voie de préparation ².

Il semble cependant qu'afin de disposer d'une plus vaste perspective, les réflexions à ce sujet doivent englober les principes de base du système du droit du travail dans son ensemble, principes qui décident du caractère et des fonctions de ce droit. Ces principes définissent le modèle de droit du travail, déterminé par les rapports socio-économiques existants et variable en fonction des transformations de ces rapports. J'avais abordé ces questions dans un article sur les mutations présentes du modèle de droit du travail dans notre pays³. Dans les lignes qui suivent, j'aimerais les Envisager d'un point de vue plus vaste, comparatif.

I

Le système du droit du travail, tel qu'il s'est formé dans les temps modernes, traduit en premier lieu les liens juridiques entre trois sujets :

* Professeur émérite à l'Université de Łódź, membre de l'Académie Polonaise des Sciences, Président de la Section Polonaise de la Société Internationale de Droit du Travail et de la Sécurité Sociale.

¹Cf. A. Chobot, A. Kijowski, *Nowa koncepcja zobowiązaniowego stosunku pracy. Uwagi « de lege ferenda »* [Nouvelle conception du rapport de travail. Remarques « de lege ferenda »] RPEiS. 1988. n° 4. pp. 45 et suiv.

²Z. Salwa, *Podstawowe założenia przebudowy prawa pracy* [Les principes de base de la refonte du droit du travail], PiZS, 1988, n° 12, pp. 13 et suiv.

³W. Szubert, *O nowy model prawa pracy* [Pour un nouveau modèle de droit du travail], RPEiS, 1988, n° 4, pp. 1 et suiv.

le travailleur, l'employeur et l'État. C'est dans ce triangle que se renferme et évolue le contenu essentiel du droit du travail, qui décide de son caractère social. Le rôle fondamental des deux premiers sujets est évident. Quelles que soient les modifications du contenu du rapport juridique qui les unit, il n'est point douteux qu'il faut régler, d'un côté, les droits du travailleur et les garanties de leur respect ainsi que les devoirs du travailleur et la responsabilité encourue pour leur violation, et, de l'autre côté, les droits et obligations de l'employeur. Les dispositions réglant ces matières définissent les éléments organisationnels et protecteurs du droit du travail, dont les rapports mutuels marquent chaque fois de façon spécifique ce droit.

Les sujets dont nous parlons, n'apparaissent pas seulement sous forme individuelle comme personnes physiques ou morales et unités d'organisation placées sur un pied d'égalité avec ces personnes, mais aussi sous forme collective comme organisations représentant les intérêts de chacun de ces sujets et agissant en leur nom. Cela ne change en rien le tripartisme du droit du travail, mais pose de nombreux problèmes qui exigent à être réglés, comme le statut juridique et les compétences des syndicats, les formes juridiques du règlement des conflits collectifs, l'arbitrage et les conventions collectives, ce qui compose le droit dit collectif du travail, dont riche est le contenu et grande importance sociale.

Le troisième sujet du droit du travail est l'État qui pour des raisons compréhensibles ne peut rester indifférent à ce domaine et y est toujours intervenu, lors même que l'idéologie en vigueur imposait une grande réserve à cet égard. Le degré variable de l'intervention de l'État dans les rapports de travail est un facteur qui influe fortement sur le caractère du droit du travail en vigueur à différentes époques historiques dans les différents pays. C'est là le point de départ à adopter pour distinguer les modèles essentiels de droit du travail à l'échelle comparative.

II

A l'intervention limitée de l'État dans les rapports de travail correspond le modèle du droit libéral du travail sous l'une des deux formes : le libéralisme individuel ou le libéralisme collectif. Le premier de ces modèles s'est propagé immédiatement après la révolution industrielle (à la charnière du XVIII^e et du XIX^e s.) en Angleterre, et ensuite dans les autres pays européens. Il se caractérisait par la liberté des contrats, ouvrant la voie du libre jeu de forces qui, selon les idées alors en vigueur, devait garantir le plus efficacement la mise en harmonie des intérêts individuels et la dynamisation des processus économiques.

Ce qui ne voulait pas dire cependant que le rôle de l'État fût réduit à la fonction proverbiale de garde de nuit⁴. L'État intervenait en effet avant tout en interdisant toutes formes d'action collective considérées comme limitations de la liberté individuelle, ce qui dans la pratique visait à empêcher les ouvriers de s'organiser.

Peu à peu s'est développée une autre forme d'intervention tendant à limiter l'exploitation la plus choquante, source de pathologie sociale. Les progrès de cette intervention, sous forme de la législation dite industrielle, à côté d'autres formes de protection des travailleurs (entre autres des assurances sociales) ont abouti à des changements qualitatifs et à l'abandon du modèle précité.

Une espèce de ce modèle était le libéralisme collectif qui s'est développé en Angleterre, après l'abolition au début du XX^e siècle de toutes restrictions juridiques à activité syndicale et la reconnaissance de la liberté du droit de grève⁵. Le développement libre du mouvement syndical et de l'organisation des employeurs a abouti à la naissance d'un système fondé sur une autonomie poussée des forces sociales. Les accords passés entre ces organismes étaient devenus dans ce système la force essentielle de la réglementation des rapports de travail. Leur force obligatoire était fonction du rapport de forces, aussi leur contenu subissait-il de fréquentes modifications. Dans ces conditions, la législation du travail jouait un rôle auxiliaire et l'ingérence de l'État se bornait à modérer le jeu des forces sociales (entre autres au moyen de l'arbitrage). Le mouvement syndical, lui, se montrait méfiant envers toutes les formes de cette ingérence et voulait avant tout compter sur soi-même (« l'État peut reprendre ce qu'il a donné »).

Le modèle dont nous parlons, s'est maintenu en Angleterre jusqu'à la prise du pouvoir par les conservateurs dans les années 70, il a été également adopté, sous une forme quelque peu différente, dans les pays Scandinaves⁶. Il a grandement contribué à renforcer la position du facteur travail organisé, mais a donné naissance à deux sortes de problèmes. Les uns résultaient d'une décentralisation poussée des négociations et conventions collectives conclues parallèlement par des groupes de travailleurs de différentes branches et professions⁷. Cela contribuait à faire monter

⁴ G. Scelle, *Le droit ouvrier*, Paris 1929, pp. 6 et suiv.

⁵ O. Kahn-Freund, *Labour Law*, dans : *Law and Opinion in England in the 20th Century*, sous la dir. de M. Ginsberg, London 1959, p. 224.

⁶ F. Schmidt, *Law and Industrial Relations in Sweden*, Uppsala 1977, p. 13.

⁷ Sous forme des hausses des prix et parfois des arrêts de travail provoqués par des grèves dans les entreprises liées entre elles par le processus de la production ; cf. O. Kahn-Freund, *Arbeitsbeziehungen. Erbe und Anpassung*, Baden - Baden 1981, pp. 82 - 83.

en spirale les revendications et menait à faire retomber les charges provoquées par les avantages obtenus sur d'autres groupes de travailleurs. L'unique moyen de prévenir ces conséquences dans ce système consistait à déplacer le centre de gravité des négociations sur les salaires vers l'échelon central sous forme des accords nationaux passés par les organisations d'employeurs et les syndicats. Cette proposition a été expressément formulée par des auteurs anglais⁸, et dans ce sens également a évolué le système des négociations et conventions collectives dans les pays Scandinaves.

Un autre problème dans le système du libéralisme collectif c'était la protection des intérêts des individus contre leur sacrifice au profit des intérêts des collectivités organisées. La question gagnait notamment en importance quand l'appartenance au syndicat était la condition de l'emploi dans l'entreprise ou la profession données (*closed shop*), car c'était une menace virtuelle pour le droit au travail⁹. La question de la protection des droits des personnes non associées et des voies individuelles de poursuite des prétentions avait cependant une signification plus générale.

III

De ces deux espèces du libéralisme on distingue l'interventionnisme de l'État, marqué par une nette ingérence dans les rapports de travail. Il est assez difficile de le caractériser du fait que ce n'est pas un modèle homogène, il revêt de nombreuses formes qui ont des différences sensibles entre elles. D'abord l'interventionnisme montre des degrés différents d'intensité : depuis les formes relativement douces d'ingérence qui ne se situent plus dans le modèle libéral jusqu'aux méthodes de pression directe et d'action autoritaire, sans toutefois se transformer en omnipotence des organes de l'État propre au système totalitaire.

Les orientations mêmes de l'interventionnisme peuvent, elles aussi, être diverses : protectrice, tendant à garantir aux travailleurs un minimum intact de droits et les mesures de contrôle visant à empêcher leur violation, ou bien réglementaire, tendant à régler certains éléments du rapport de travail conformément aux principes déterminés de la politique socio-économique. Dans la pratique a dominé généralement l'interventionnisme protecteur., et de ce fait traité souvent comme une particularité du droit du travail. Cependant, plus d'une fois, on a vu se manifester l'autre orientation, se traduisant par la tendance à diriger la politique des salaires.

⁸ *Ibidem*, pp. 85 et suiv.

⁹ D. Lloyd, *The Right to Work*, London 1957, pp. 17 et suiv.

ou, plus généralement, la politique des revenus de la population et aussi la politique de l'emploi à l'aide de mesures influant sur sa structure^{10 11}.

A la base de l'interventionnisme il y avait également des forces agissantes et des motifs divers. Il exprimait parfois un paternalisme spécifique de l'État tutélaire, d'autres fois il répondait aux revendications du monde organisé du travail¹¹. Ces différences étaient fonction du degré d'évolution du mouvement professionnel et des formes de son influence sur la réglementation des rapports de travail.

L'interventionnisme n'excluait pas en effet le développement des syndicats et la création, avec leur participation, du droit conventionnel qui venait compléter la législation du travail et souvent frayait la voie de son perfectionnement. En revanche, il visait à intégrer les conventions collectives à l'ordre légal d'État, entre autres en étendant leur force obligatoire à des branches entières du travail. L'organisation par l'État de l'arbitrage dans les conflits collectifs du travail a joué aussi un rôle important à ce point de vue.

Ces formes d'interventionnisme allaient souvent de pair avec l'extension de l'activité économique directe de l'État au moyen de la création d'entreprises nationales et de monopoles et aussi au moyen de la réglementation de la vie économique par des mesures administratives. Cette étatisation n'était pas sans influencer les rapports de travail, car elle élargissait le champ de rapports englobés par la réglementation propre au secteur public.

Avec une différenciation poussée des solutions concrètes de l'interventionnisme, ce modèle était caractérisé par un rôle actif de tous les trois sujets essentiels du droit du travail, y compris les travailleurs et les employeurs dans les formes collectives de leur activité. La relation entre ces forces et leurs influences était variable et dérogeait parfois sérieusement aux systèmes d'équilibre optimaux. Le modèle interventionniste de droit du travail était adopté en Pologne dans l'entre-deux-guerres. Mais il faut préciser que dans les années 30 il évoluait dans le sens autoritaire¹².

¹⁰ F. Meyers, *Wages Policy : the Role of the State and of the Employer and Employee Organisations*, dans : *Actes du VII^e Congrès International de Droit du Travail et de la Sécurité Sociale*, vol. III, Warszawa 1973, pp. 27 et suiv. V. aussi S. Shonfiel, *Le capitalisme d'aujourd'hui*, Paris 1967, pp. 216 et suiv.

¹¹ C'est en cela, de l'avis de G. Scelle, que consiste la différence entre l'évolution du droit du travail en Allemagne et en France, v. *supra*, pp. 212-214.

¹² M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918-1939 [Les institutions du droit du travail polonais dans les années 1918 - 1939]*, Warszawa 1960, pp. 129 et suiv.

IV

Le troisième modèle, essentiellement différent, est corrélatif du rôle omnipotent de l'État, spécifique des régimes totalitaires. Il se caractérise par la subordination de toutes formes de la vie sociale aux organes centraux du pouvoir, fonctionnant sur la base du monopole d'un parti au pouvoir et d'une idéologie dominante, une limitation poussée des droits civiques, l'exclusion des formes de libre association et de formation de l'opinion publique.

La variante fasciste de ce modèle, née dans les années 20 de notre siècle en Italie, a revêtu des formes particulièrement aiguës dans l'Allemagne nazie. Elle signifiait la liquidation des syndicats, la substitution de la tarification administrative aux conventions collectives, la liquidation de toutes formes d'autogestion dans les établissements de travail (conseils d'entreprise), dans les institutions d'assurances sociales, etc. A ces formes s'est substitué un système administratif fondé sur le principe de commandement exigeant une obéissance absolue.

La politique de travail obligatoire, appliqué avec rigorisme par le III^e Reich à la population des pays occupés pendant la guerre, marquait ce système d'une empreinte spécifique¹³. En revanche, les rapports de propriété des moyens de production n'ont pas été modifiés dans ce système, bien que l'exploitation de ces moyens ait été subordonnée aux impératifs de la préparation et ensuite de la conduite de la guerre. Les employeurs ont gardé leur position, elle s'est même renforcée ^{13 14}, à quoi contribuaient également les sévères mesures disciplinaires.

Le modèle stalinien de droit du travail adopté en Union soviétique et, après la Seconde Guerre mondiale, dans les pays satellites dont la Pologne, avait, lui aussi, un caractère totalitaire. Les conséquences de ce système ne sont pas encore surmontées, aussi convient-il de regarder de plus près certains de ses aspects et implications.

Ce modèle, s'inspirant de l'idéologie communiste tendant à transformer essentiellement les conditions d'existence et la conscience de la société, se caractérise par une uniformité extrême et la centralisation des bases de disposition. Dans sa forme culminante, il signifiait l'omnipotence de l'appareil du parti et de l'État auquel était subordonné le réseau, constitué

¹³ H. Szurgacz, *Przymusowe zatrudnienie Polaków przez hitlerowskiego okupanta w latach 1939 - 1945. Studium prawno-polityczne [L'emploi forcé des Polonais par l'occupant nazi dans les années 1939- 1945. Étude juridico-politique]*, Wrocław 1971.

¹⁴ F. Mestitz, *Probleme der Geschichte des Arbeitsrechts*, « Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte », 1980, n° 1-2, p. 64.

selon un plan préalable, d'organisations de masse privée d'autonomie réelle.

Les syndicats, il est vrai, n'ont pas été liquidés dans ce système, mais ils étaient enfermés dans un schéma d'organisation unique et réduits au rôle d'une courroie de transmission des directives obligatoires d'action d'un côté, et des revendications — sans garanties réelles de leur satisfaction — de l'autre. L'activité syndicale se ramenait donc à un rite d'actions apparentes, y compris, dans une grande mesure, la conclusion des conventions collectives sans que ces dernières fussent en réalité des actes bilatéraux. L'adhésion massive aux syndicats s'expliquait par ce qu'elle procurait certains avantages. Par ailleurs, les fonctions administratives dont les syndicats étaient chargés (inspection du travail, assurances sociales) contribuaient à dénaturer leur caractère.

Dans cet état de choses, les syndicats devenaient partie intégrante de l'*establishment*, où même le Conseil Central des Syndicats, organe syndical directeur, avait une position assez éminente. Quant à l'autogestion ouvrière, elle n'a pas été authentique non plus, sauf les brèves périodes de 1945 - 1947 et 1956 - 1958, et en 1958 a été définitivement subordonnée aux organisations du parti dans les établissements de travail. De cette façon les travailleurs ont été privés de représentation et de défense organisées de leurs intérêts, ce qui les rendaient plus dépendants de l'appareil de l'État et handicapés, en dépit de l'idéologie officielle qui leur attribuait la position des représentants de la classe dominante.

Cette situation était encore aggravée par la concentration entre les mains de l'État non seulement des pouvoirs centralisés très étendus mais aussi de la propriété de la grande majorité des moyens de production. L'indépendance du secteur coopératif n'était qu'apparente, et le secteur privé était tout à fait marginal. L'unique exception en Pologne c'était l'agriculture, mais les exploitations individuelles n'employaient pas en général de main-d'oeuvre.

Une telle centralisation de la propriété et du pouvoir décisionnel en matière économique entraînait des conséquences extrêmement importantes pour les rapports de travail. Les entreprises socialisées ont été privées en fait de liberté de décision non seulement en ce qui concerne les biens qui leur étaient confiés et le profil de leur fabrication, mais aussi, dans une grande mesure, en matière d'emploi et de rémunération des travailleurs. Dans ces conditions, tout l'appareil économique du pays s'assimilait à un immense bureau et une monumentale entreprise, tandis que les chefs des différentes unités économiques étaient devenus des fonctionnaires, choisis sous l'angle du loyalisme politique plutôt que des aptitudes professionnelles, et responsables de l'exécution des décisions reçues et non de leur esprit d'initiative et d'entreprise. Il en résultait nécessaire-

ment une pléthore bureaucratique tant dans les centres de gestion au niveau central et sectoriel que dans les entreprises. Le système était marqué par l'arbitraire (le « volontarisme ») des décisions dans l'allocation de ressources et le mode de leur utilisation devant l'absence de critères objectifs de leur régularité.

S'agissant du travail humain, ce système a abouti à un suremploi irrationnel, aggravé par la tendance, propre à ce système, à accumuler des réserves mal exploitées. Cela contribuait à un déficit artificiel de main-d'oeuvre, avec le gaspillage simultané de sa force de travail et le bas niveau des salaires qui n'étaient pas une motivation suffisante du travail consciencieux. Ce fut la source d'une profonde pathologie des rapports de travail, se caractérisant par un bas moral et une faible productivité ainsi que par une organisation et direction inefficientes du travail^{15 16}.

En ce qui concerne le droit du travail, des conséquences graves en découlaient non seulement du côté des travailleurs (privés d'une représentation indépendante de leurs intérêts) mais aussi du côté des employeurs dont l'identité a été compromise. Le C.t. a accordé, il est vrai, le statut d'employeur aux entreprises d'État et aux autres unités de l'économie socialiste, même à celles n'ayant pas de personnalité juridique (art. 3), et ces unités se présentaient en qualité de partie dans les contrats de travail passés avec leurs travailleurs. Mais en même temps leur position de sujet de droit dans les rapports de travail subissait d'importantes restrictions.

D'abord, le contenu des contrats de travail dépendait en partie des circonstances sans rapport avec le lieu de travail donné mais déterminées par l'emploi antérieur. Ainsi on punissait en quelque sorte ceux qui avaient abandonné leur travail précédent en les obligeant à accepter les conditions de travail moins favorables, et cela quels que soient le genre du travail et les aptitudes des intéressés. Des tendances semblables mais dans le sens contraire se manifestaient par l'obligation imposée aux établissements de travail d'accorder des congés payés d'une durée justifiée par les périodes du travail fourni antérieurement. Comme l'avaient constaté depuis longtemps nos auteurs, ces règles traduisent un lien juridique général unissant les travailleurs avec toute l'économie nationale, au-dessus des rapports avec les différents établissements de travail¹⁶.

¹⁵ J. Kornai, *Niedobór w gospodarce [Le déficit dans l'économie]*, Warszawa 1985, pp. 344 et suiv.

¹⁶ C. Chmielewski, M. Świącicki, *Prawo pracy [Droit du travail]*, dans : *Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej [Dix ans du droit de la Pologne populaire]*, Warszawa 1955, p. 211.

Des prémisses semblables sont à l'origine de l'application obligatoire des sanctions frappant le travailleur qui a enfreint à ses devoirs, ce qui à l'apogée de l'époque stalinienne était même passible de peines comme un délit. Cette rigueur a ensuite été adoucie, mais les employeurs ont été obligés d'assurer l'observation de l'ordre et de la discipline (art. 94 pt 3° du C.t.) et d'user à cet effet des mesures disciplinaires.

Enfin, la liberté des employeurs de fixer le montant des salaires était sérieusement gênée par tout un ensemble de mesures administratives et juridiques forçant une politique « de bas salaires et de suremplois »¹⁷. Cela eut des effets connus : la motivation négative et l'utilisation irrationnelle du travail dans le processus de production. Dans ces conditions, les entreprises et les autres unités de l'économie socialiste ont été ainsi privées de la possibilité d'organiser de façon indépendante ces processus et ressemblaient à des éléments exécutifs de l'appareil économique, subordonnés aux organes de l'administration du pays.

La scission qui en résultait des attributs de l'employeur, a trouvé son reflet dans l'esprit des parties au rapport de travail. Au-dessus des contradictions d'intérêts entre elles s'est dessiné un conflit opposant ces deux parties aux organes centraux. Ces derniers, en effet, prenaient des décisions concernant la production et la répartition des ressources, décisions qui avaient une influence essentielle sur la condition des établissements de travail et sur leurs possibilités d'aller au-devant des revendications des travailleurs, et par cela même sur le climat et l'efficacité du travail collectif. Les revendications des travailleurs n'étaient adressées que formellement plutôt contre la direction de leurs établissements de travail, et en réalité avaient pour destinataire les autorités centrales, et prenaient ainsi inévitablement un caractère politique.

La complexité de cette situation se reflète le mieux dans la distinction entre les employeurs directs qui nouent les rapports contractuels avec les travailleurs et sont juridiquement responsables des obligations envers eux contractées, et l'employeur médiateur qui formellement se trouve en dehors de ces rapports mais exerce une influence majeure sur leur contenu et sur les conditions de leur réalisation. Cet employeur médiateur c'est l'État, centre du pouvoir politique, dont l'empire total s'ingère dans ce domaine également¹⁸.

¹⁷ M. Kabaj, *Zatrudnienie a rozwój gospodarczy. System optymalnego zatrudnienia i wysokich plac* [L'emploi et le développement économique. Le système de l'emploi optimal et des hauts salaires], « Studia i Materiały IPiSS », 1984, n° 17, pp. 15 et suiv.

¹⁸ Voilà pourquoi je ne partage pas l'opinion de W. Sanetra qui trouve que la notion d'employeur médiateur est inutile en droit du travail. Cf. W. Sanetra, dans : *Pracownicy i pracodawcy. Materiały XVI Zimowej Szkoły Prawa Pracy* [Travail-

Dans le domaine dont nous parlons, l'État soumet à son pouvoir, ou plus exactement inclut dans son appareil, les organes constituant la représentation collective tant des travailleurs que des employeurs. Les premiers, les syndicats, perdent leur caractère authentique et se voient attelés à l'exécution des tâches qui en principe leur sont étrangères. Les seconds, les groupements d'employeurs, sont transformés en organes de l'administration économique qui fonctionnent comme organes du pouvoir. De cette manière est liquidée la représentation distincte des intérêts collectifs des deux parties aux rapports de travail, et, de plus, les parties fonctionnant en qualité d'employeur perdent beaucoup de leur identité en devenant en fait un prolongement de l'appareil administratif de l'État.

Finalement, on voit se briser notre schéma tripartite et chaque travailleur se trouve seul face au vaste appareil du pouvoir revêtant différentes formes mais ayant un seul centre de disposition commun. Telle a été la situation dans tout le secteur socialiste, y compris les coopératives dont le caractère distinct était illusoire. En dehors de ce secteur se trouvait un nombre insignifiant de travailleurs (env. 1 % du total).

En fin de compte, tout cela menait non seulement à la paralysie des forces sociales aptes à défendre les intérêts des travailleurs mais aussi à l'anéantissement de l'autonomie des organes, autonomie qui est la condition de l'efficacité du travail collectif et le développement rationnel de l'économie. S'agissant du premier phénomène, on voyait croître les tensions et conflits sociaux, tandis que le second provoquait une aggravation de faits témoignant de la régression économique et de la crise de l'économie nationale. Dans les deux se manifestait de plus en plus nettement le dysfonctionnement du système, affectant particulièrement les rapports de travail. On était donc contraint à envisager des réformes qui, pour être vraiment efficaces, devaient signifier des changements de système.

V

Ces changements, considérés du point de vue du droit du travail, consistent en abandon du modèle totalitaire préexistant. Depuis quelque temps, il subit des modifications atténuant son caractère autocratique,

leurs et employeurs. Matériaux de la XVI^e École d'hiver de droit du travail], Wrocław 1989, p. 19. Il convient d'attirer l'attention sur les remarques en cette matière de Z. Kubot, *Wielkie organizacje gospodarcze a zakład pracy [Les grands organismes économiques et l'établissement de travail]*, dans : *Pracownicy i pracodawcy...*, pp. 126, 128, 131.

sans qu'elles aient concerné à un degré égal tous les domaines de la vie socio-économique ni abouti à un tournant décisif. Deux orientations de ces changements présentent une importance essentielle en droit de travail.

La première, qui a jusque-là focalisé l'attention, c'est la restitution du mouvement syndical indépendant. Les protestations ouvrières en août 1980 et les accords conclus à leur issue, et ensuite, après une répression dramatique, la Table Ronde de 1989, ont donné une forte impulsion en ce sens. Des prémisses juridiques et politiques ont été réunies à la liberté syndicale et au pluralisme organisationnel. Des garanties juridiques dans ce domaine ont été apportées par l'amendement de 1989 de la loi sur les syndicats¹⁹. A présent se poursuit la formation de la structure du mouvement syndical sur la base de ces nouvelles possibilités.

Pour que cette tendance s'affermisse, de nombreux problèmes doivent être réglés. Certains relèvent du domaine juridique et sont liés à la nécessité d'une réglementation plus adéquate de certains aspects de l'activité syndicale. Cela concerne notamment les conventions collectives qui devraient devenir davantage une source du droit autonome venant compléter la législation²⁰. Il faut également réviser les dispositions régissant le droit de grève, de façon qu'il ne soit pas soumis à des restrictions qui incitent à éluder la loi et à prendre des mesures illégales²¹.

D'autres problèmes doivent être réglés dans la pratique. C'est notamment la définition des règles et des formes de la coopération de différentes organisations syndicales dans les établissements de travail, de façon que le pluralisme de formes du mouvement syndical n'écarte pas la possibilité d'une action concertée dans les affaires d'importance fondamentale pour les travailleurs. Non moins importante est l'élaboration des règles de conduite face aux conflits collectifs, pour que la détermination et la fermeté de la défense des intérêts des travailleurs soient associées à la pondération et la modération des revendications grevant l'économie nationale.

¹⁹ La loi du 7 avril 1989 modifiant la loi sur les syndicats, J. des L., n° 20, texte 105.

²⁰ Cf. C. Jackowiak, *Podstawowe problemy rekodyfikacji prawa pracy* [*Problèmes fondamentaux de la recodification du droit du travail*], « Państwo i Prawo », 1986, n° 10, pp. 33 - 39 ; L. Florek, *Nowa regulacja prawna układów zbiorowych pracy* [*La nouvelle réglementation juridique des conventions collectives*], « Państwo i Prawo », 1987, n° 9, pp. 24 et suiv.

²¹ Cf. T. Zieliński, *Zbiorowe prawo pracy w nowym porządku prawnym PRL* [*Le droit collectif de travail dans le nouvel ordre légal de la R.P.P.*], « Państwo i Prawo », 1989, n° 6, p. 28. J'ai abordé cette question dans deux articles : *O nowy model prawa pracy* [*Pour un nouveau modèle de droit du travail*], *supra*, p. 12, et *Kierunki rozwoju zbiorowego prawa pracy* [*Les directions d'évolution du droit collectif du travail*], « Państwo i Prawo », 1981, n° 6, p. 17.

La situation économique du pays pose dans ce domaine au mouvement syndical des dilemmes difficiles, car elle exige la limitation des revendications professionnelles en considération de l'intérêt général et la participation à des actions constructives visant à vaincre la crise économique. Ce serait un grand danger que de céder à des slogans populistes de couleur démagogique. Ce qui reste un impératif catégorique, c'est la défense de la dignité du travail, ce qui implique le souci de veiller aux conditions de son exécution et de garantir un salaire équitable.

C'est de la bonne solution de ces problèmes que dépend le renforcement de la position des syndicats comme organisation indépendante du monde du travail, facteur de l'équilibre social et du développement socio-économique du pays. Ce processus que les dispositions juridiques ne déterminent pas d'elles-mêmes bien qu'elles en soient la base indispensable, progresse peu à peu au milieu de nombreuses difficultés et menaces. Néanmoins, il s'est déjà avancé et trouve appui dans la conscience et dans les attitudes de vastes milieux de travailleurs.

Cependant, l'abandon du modèle totalitaire de droit du travail exige des changements essentiels non seulement du côté des travailleurs mais aussi des employeurs. Ces derniers changements ne sont pas moins importants ni moins difficiles, bien qu'ils posent des difficultés sur un autre plan. Il s'agit de restituer la position authentique de l'employeur qui s'est dégradée dans les conditions où l'ingérence des organismes étatiques primait la gestion, et la politique l'emportait sur l'économie.

Une saine évolution des rapports de travail n'est pas possible sans un bon fonctionnement du sujet responsable de l'organisation des processus du travail collectif et directement intéressé à son efficience. Son rôle de dirigeant et la motivation d'avantages matériels le mettent dans une situation conflictuelle à l'égard de ceux qui exécutent le travail et à qui le droit devrait garantir une protection indispensable. Mais en même temps il est la force motrice contribuant à l'essor des emplois, offrant les chances de gain et de participation active au travail. Les contradictions inéluctables d'intérêts exigent à être canalisées par la loi, prévenant la violation de l'équilibre social. Mais cette ingérence ne devrait pas ôter la motivation de cette activité, car c'est l'une des conditions essentielles d'une bonne formation des rapports de travail.

Les irrégularités dans le fonctionnement des entreprises d'État comme unités de production étaient discernées depuis longtemps. On a essayé d'y remédier par des réformes tendant à accroître leur autonomie et en laissant, au milieu de nombreuses controverses, participer les organes représentatifs du personnel à la gestion de l'entreprise. Cependant, ces réformes n'ont pas donné les effets escomptés parce qu'elles ne modifiaient pas le caractère des entreprises d'État et ne portaient pas sur les rapports

de propriété. Les récentes modifications plus radicales visent à remanier la structure des entreprises et à diversifier leurs formes juridiques.

Parmi ces formes se trouvent les sociétés par actions, dont celles à participation du capital étranger où à actionnariat ouvrier, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés civiles, et aussi les entreprises qui sont propriété coopérative et, à l'avenir, propriété communale, gardant leur caractère distinct. Ces changements s'accompagnent du développement du secteur privé qui emploie toujours plus de travailleurs, d'autant plus qu'ont été abolies les limites fixant le nombre maximum du personnel dans ces entreprises. La position des employeurs est progressivement renforcée, ils disposent d'une plus grande liberté de manoeuvre dans les limites des dispositions financières qui se sont substituées aux rigueurs administratives. Par ailleurs, on voit s'étendre la possibilité de négocier directement les salaires et les conditions de travail entre les chefs d'entreprises et les organes syndicaux à l'entreprise²². Ces changements, toutefois, ne sont qu'amorcés et ne se déroulent pas toujours d'une façon qui mériterait l'approbation sociale et, en plus, ils sont avancés de façon très inégale dans les différentes branches économiques.

Le renforcement de la position des employeurs met à l'ordre du jour la question de leur représentation collective qui pourrait être partenaire aux accords et ententes avec les organisations syndicales dans les matières dont l'importance dépasse l'intérêt des entreprises particulières. Les dispositions en vigueur dans ce domaine sont manifestement inadéquates, car elles reconnaissent les organes directeurs de l'administration d'État comme partie aux conventions collectives du côté des employeurs²³.

En 1989 a pris naissance une organisation voire fédération d'employeurs, mais qui regroupe non pas tant des entreprises que leurs cadres supérieurs et de ce fait ne peut représenter les employeurs dans les négociations et les conventions collectives avec les syndicats. Elle représente, par contre, les employeurs polonais à l'O.I.T.²⁴.

Il convient de considérer à part, dans le contexte des changements précités, le rôle de l'autogestion ouvrière, car là également une situation

²² Cf. G. Goździewicz, *Miejsce zakładowych porozumień placowych w systemie źródeł prawa pracy* [La place des accords salariaux d'entreprise dans le système des sources du droit du travail], « Państwo i Prawo », 1985, n° 2, pp. 61 et suiv.

²³ Ainsi est réglée cette question par la loi du 24 novembre 1986 modifiant le C.t. en matière de réglementation des conventions collectives, J. des L., n° 42, texte 201 (cf. la note 20).

²⁴ Ce motif a décidé de la création en 1989 d'une Association d'Employeurs qui a absorbé le Comité des Employeurs Polonais fonctionnant depuis 1968 près la Chambre polonaise du Commerce extérieur,

nouvelle à certains égards est en train de se former sous l'influence de ces changements. Et d'abord, l'autogestion prévue par la loi du 25 septembre 1981 est une autogestion des entreprises d'État. On est donc en droit de douter que cette institution soit utile dans les entreprises dont contre la *nomenklatura*. Son idée directrice consistait à délivrer le chef prises privées, ou du moins on doit se demander si, pour être utilisée dans ces entreprises, elle n'exige pas à être modifiée.

D'autre part, l'autogestion prévue en 1981 était dirigée avant tout contre la *nomenklatura*. Son idée directrice consistait à délivrer le chef d'entreprise de sa dépendance du pouvoir politique et à renforcer sa position de chef autonome jouissant de la confiance de son personnel. Ce n'était pas par hasard que les principales controverses ont porté à l'époque sur la procédure de désignation du chef d'entreprise dans les différents types d'entreprises ainsi que sur le règlement des litiges entre les organes d'autogestion et les unités auxquelles les entreprises étaient subordonnées. A travers la dialectique des conflits se manifestait la volonté d'assainissement économique de l'entreprise et de reconstitution de sa position d'agent économique, entre autres comme employeur disposant d'une liberté d'action indispensable. Dans ces conditions, l'autogestion du personnel devenait un facteur essentiel de l'autonomie de l'entreprise dans tous les domaines conditionnant son bon fonctionnement.

A la phase actuelle des changements ayant un caractère évolutif, un tel rôle de l'autogestion est toujours justifié. Mais plus tard il faudra redéfinir les formes de la participation des travailleurs à la gestion des divers types d'entreprises²⁵. On voit se dessiner de nouveau le dilemme du dualisme des organes représentatifs des travailleurs dans les établissements de travail en ceux qui s'identifient aux intérêts de rétablissement dans son ensemble et ceux représentant les intérêts du personnel. Ce problème qui apparaît depuis longtemps à différentes phases de l'histoire des rapports de travail a focalisé l'attention en 1980 face aux controverses concernant la participation de « Solidarność » à la gestion de l'entreprise²⁶. Cette question revivra en présence des changements constitutionnels et économiques et aussi du pluralisme syndical.

²⁵ Actuellement, l'autogestion du personnel existe dans les entreprises mixtes (la loi du 10 juillet 1985, J. des L., n° 32, texte 142), en revanche, elle n'est pas juridiquement fondée dans les entreprises ayant un autre régime juridique. Cf. J. Frąckowiak, *Spółki a samorząd pracowniczy [Les sociétés et l'autogestion du personnel]*, dans : *Pracownicy i pracodawcy...*, pp. 63 - 70.

²⁶ J'en parle dans mon article *Kierunki rozwoju...*, pp. 22 - 23.

VI

Les changements évoqués ci-dessus ont un caractère évolutif, mais leur sens profond se ramène au rejet du modèle totalitaire de droit du travail, marqué par l'importance du centre le plus élevé du pouvoir et par l'anéantissement de l'indépendance des sujets dont dépend directement le bon fonctionnement des rapports de travail, à savoir une direction efficace et une bonne exécution. Cette évolution devrait aboutir à la naissance d'un système où les deux sujets, travailleurs et employeurs, auront la possibilité entière de formuler leurs intérêts individuels et collectifs ainsi que d'agir de façon indépendante dans le cadre de l'ordre légal établi par l'État. Les changements des deux côtés présentent une égale importance. Car il ne s'agit pas seulement que les travailleurs soient représentés par des syndicats indépendants à tous les niveaux de l'action collective mais aussi que les employeurs recouvrent une entière indépendance et soient délivrés du diktat des organes de l'administration économique ²⁷.

Des réalisations jusque-là notées se manifestent avant tout en ce qui concerne la première orientation de ces changements, bien qu'un nouveau modèle de mouvement syndical soit toujours en voie de formation. Des changements sont bien moins avancés en ce qui concerne la seconde orientation où des progrès dépendent étroitement de la restructuration de l'économie et de la sortie de la crise. Le totalitarisme stalinien a causé dans ce domaine des dommages innombrables en contribuant à la décomposition des saines structures économiques et à la paralysie de la volonté d'action rationnelle. Le retour à la normalité doit donc être, dans ces conditions, un processus long et difficile dont les effets ne se laisseront voir qu'après un certain temps.

La promotion de l'esprit d'initiative exige de profonds changements de système, mais elle est la condition indispensable de l'autonomie des employeurs, de quoi dépend le bon fonctionnement des rapports de travail. C'est alors seulement que des deux côtés seront réunies les conditions de l'ordre fondé sur la mise en harmonie des intérêts conflictuels au moyen de négociations frayant la voie à la réglementation conventionnelle des rapports de travail, enrichissant l'ordre légal dans le sens correspondant aux besoins de la vie sous ses diverses formes.

Il est difficile de prévoir dès à présent les détails de ce futur modèle de droit du travail. Il y a lieu de croire que le rôle de l'État y sera actif,

²⁷ J. Jończyk (*W stronę pracodawcy [Un regard vers l'employeur]*, dans : *Pracownicy i pracodawcy...*, pp. 153 et suiv.) se prononce en faveur de la restitution aux employeurs du rang de participant à part entière aux rapports juridiques.

mais qu'en même temps un vaste champ sera laissé au pluralisme de la vie socio-économique et à l'autonomie des forces qui la représentent. Sur cette voie devrait prendre naissance un système d'équilibre, correspondant à nos réalités, entre les trois principaux sujets du droit du travail, rentrant dans le cadre des standards internationaux qui trouvent entre autres leur expression dans la structure tripartite de l'O.I.T. et dans les règles de son activité. Cela favorisera un resserrement de la collaboration avec cette organisation, en particulier la ratification de la Convention n° 144 concernant les consultations tripartites destinées à la mise en vigueur des normes du droit international du travail²⁸. Mais avant tout, ce sera un modèle servant à la consolidation dans les rapports de travail de la justice ainsi qu'au rehaussement de la dignité du travail et à la multiplication de ses résultats dans l'intérêt de la société.

²⁸ Cf. L. Florek, M. Seweryński, *Międzynarodowe prawo pracy [Droit international du travail]*, Warszawa 1988, pp. 180 - 182.

CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD

*Adam Lopatka**

On November 20, 1989, the United Nations General Assembly unanimously adopted the Convention on the Rights of the Child (Resolution A/44/736). It took place exactly on the 30th anniversary of the passing by the General Assembly of the Declaration of the Rights of the Child. The Convention was set out for signature at the UNO headquarters in New York on January 26, 1990. Poland was among the first States to sign it.

The Convention on the Rights of the Child is a new multi-lateral international agreement in the sphere of human rights ; it is also extensive, composed of 13 articles of the Preamble and 54 articles containing provisions. It is universal in nature, and provides for the possibility of negotiating regional agreements basing on that document. Also possible will be agreements concerning a specific aspect of the rights of the child, or a concrete right, e.g. to inter-country adoption.

The Convention provides a qualitative consolidation of promotion and protection of the rights of the child on the international plane. Included in its contents have been the former fragmentary international regulations of the rights of the child. First and foremost, however, it contains new rights of the child and expresses the new conceptions of interpreting the interests and rights of children. It is a specific universal constitution of the rights of the child. It contains the catalogue of the rights of the child as a human being that are recognized nowadays by the international community.

Until the early 20th century, the life and interests of the child failed to arouse a greater interest of the international community. In 1923, on

* Professor of the Theory of State and Law in the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences, former Director of the Institute, former First President of the Supreme Court.

the initiative of the International Help the Children Union, the so-called Geneva Declaration of the rights of the child was resolved. In 1924, the General Assembly of the League of Nations adopted that declaration and appealed to its member States to be guided by the contents of that document in matters related to protection of childhood.¹ The League became the coordinator of international cooperation in the sphere of protection of the rights of the child.

On November 20, 1959, the United Nations General Assembly proclaimed the Declaration of the Rights of the Child (Resolution 1386/XIV) assuming that due to his or her physical and mental immaturity, a child needs special safeguards and care, including an appropriate legal protection before as well as after birth.

The Declaration proclaimed grave values and principles of permanent and universal importance. Its contents is the achievement of the United Nations' moral consciousness. Yet the Declaration is not legally binding for States, and does not secure the child protection under international law. Instead, the Convention on the Rights of the Child became an international act legally binding for its States Parties.

So far, there has been no organized international supervision over the observance of the rights of the child ; the Convention provides for and establishes such supervision.

The Declaration of the rights of the child was proclaimed thirty years ago. The world has changed a great lot since that time. The present Convention is a new and modern act which takes into account the experience of the last three decades, and that of the International Child's Year, 1979, proclaimed by the United Nations, in particular.

The Convention is more extensive than the former Declaration : it regulates also matters which received nothing but a mention in the Declaration, as well as those not mentioned in it at all, such as e.g. protection of the child's identity, honour, or privacy, and his or her situation due to infringement of the penal law.

The Convention approaches human rights from the viewpoints of the interests and needs of the child. It treats the child not only as the object of protection but also and above all as the subject of rights and liberties. It exposes the child's personality. It also introduces the principle according to which the child who is capable of forming his or her own views should have the right to express those views freely in all matters affecting the child. Those views should be given due weight in accordance with the age and maturity of the child.

¹ See M. Balcerek, *Prawa dziecka [The Rights of the Child]*, Warsaw 1986, PWN, p. 114 and *passim*.

The Convention comprises an extensive consensus as to the duties of the family, the local community, the State, and international community in relation to the child. Admittedly, some of its provisions reflect the common realistic standard rather than highly ambitious objects. As a whole, however, it not only codifies but also significantly develops and enriches the international norms that apply to the child. At the same time, guided by reasons of caution, it contains a clause ensuring that its provisions cannot be interpreted as impairing the already existing obligations. Art. 41 provides that nothing in the Convention affects any provisions which are more conducive to the realization of the rights of the child and which may be contained in the law of a State Party or in international law in force for that State.

The Convention results from compromises. That, however, is not its weakness but an indication of wisdom and mutual understanding which prevailed in the process of adjustment of its provisions.

The Convention contains a complete catalogue of the rights of the child as a human being : the civil, cultural, social as well as political rights, all of which receive equal treatment in principle. No mention has been made of the economic rights as a child should learn and not work, play and not pursue the economic activities.

What the Convention has in view first and foremost are the interests and rights of a normal child living in a normal family in peaceful conditions. Attention has been given, however, also to the situation of those children who live in extremely difficult conditions, and who can be found in all countries of the world.

This concerns children deprived of their family environment, children of refugees, the physically or mentally handicapped children, children who are members of ethnic, religious and linguistic minorities or of the aboriginal population, children who live in the area of armed conflicts, and also those who have infringed the penal law.

The Convention contains provisions addressed to all countries of the world, as children whose fate should and can be improved can be found in all those countries. It is a matter of course, however, that the economically developed countries will find it easier to meet the obligations imposed by the Convention than the developing ones. The provisions of the Convention have a greater regard to the situation of the latter than any of the previously adopted UN conventions on human rights. This fact results from the developing countries' active participation in the adjustment of the Convention's contents.

The Convention strictly connects the child's welfare with the fate and welfare of that child's family. It has been assumed that the family is the basic social group and the natural educational environment and source

of well-being of all its members, the children in particular. For that reason, the family should receive the necessary help and protection to be able to realize its responsibilities towards society to the full.

The Convention bases on the assumption that in all actions concerning children and undertaken by social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child should be of primary consideration.

The Convention assumes that the parents have a primary responsibility for their child. The State's duties in this sphere are subsidiary and limited to the extent that is necessary for the interests of the child. The State is obliged to undertake all appropriate legislative, administrative, and other measures for the implementation of the rights established or recognized in the Convention. With regard to economic, social and cultural rights, the State is to undertake such measures to the maximum extent of its available resources, and also, where needed, within the framework of international co-operation.

Discrimination of different categories of people was and still is one of the most severe afflictions and inequities. It is particularly repulsive if it affects the individuals who cannot defend themselves successfully. The children are among such individuals. For that reason, the Convention contains a number of provisions to exclude discrimination. This concerns above all discrimination on the basis of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic, or social origin, property, disability, birth or other status. Discrimination is banned whether the above traits are those of the child or of his or her parent or legal guardian. The State is obliged to take the appropriate measures to protect the child against all forms of discrimination or punishment on the basis of the status, activities, expressed opinions, or beliefs of the child's parents, legal guardians, or family members. The Convention does not draw any distinction between children born in or out of wedlock. This is not stated explicitly, however, despite the suggestions to introduce that statement. The reason of the adopted solution were the constitutional provisions of monarchies.

According to reliable data provided by different international organizations, dozens of millions of children suffer incessantly due to various forms of exploitation. The Convention protects the child against the most popular forms. The point here is first of all the protection of the child against economic exploitation, that is work likely to be hazardous or to interfere with the child's education, or to be harmful to the child's health or physical, mental, moral or social development. The Convention imposes on the States Parties the obligation to provide for a minimum age or ages for admissions to employment, for appropriate regulation of the

hours and conditions of employment, and for appropriate penalties or other sanctions to enforce the ban on child exploitation.

The Convention imposes on States Parties the duty to protect the child from the illicit use of narcotic drugs and psychotropic substances, and also to prevent the use of children in the illicit production and trafficking of such substances. The State is also obliged to protect the child from all forms of sexual exploitation and sexual abuse. In particular, the State is to prevent the inducement or coercion of a child to engage in any unlawful sexual activity ; the exploitative use of children in prostitution or other unlawful sexual practices ; and the exploitative use of children in pornographic performances and materials. The State should also take all measures to prevent the abduction, the sale of or traffic in children for any purpose or in any form. Another State's duty is to protect the child against all other forms of exploitation prejudicial to any aspects of the child's welfare.²

The Convention contains a long list of civil rights of the child. There is among them the inherent right to life, to survival, and to development to the maximum of that child's abilities. The point here is not that the State should resist killing the child but that it should do all that is most conducive to the child's life and development.

Every child should be registered immediately after birth : there are countries where this procedure has not been introduced yet. Every child has the right from birth to a name, and also the right to acquire a nationality. A child should not be stateless as only nationality can secure a full protection of that child. Moreover, every child has the right, as far as possible, to know and be cared for by his or her parents. The child has the right to preserve his or her identity, including nationality, name, and family relations. The child should be protected against unlawful interference in his or her identity. This way, the child is to be protected against practices that consist in denationalization of children, their abduction from their own family, and unlawful changing of their names and first names. Important elements of the child's identity include the right to enjoy the child's own culture, to profess and practice his or her own religion, and to use his or her own language. This concerns also children belonging to ethnic, religious or linguistic minorities. The latter applies to States where such minorities exist.

The child has the right not to be separated from his or her parents against their will. In cases where such separation takes place by force of

² For a broader discussion of this problem, see M. Lachs, "Kilka refleksji o prawach dziecka" [Some Remarks on the Rights of the Child], in : *Państwo, prawo, obywatel* [The State, the Law, the Citizen], Ossolineum 1989, pp. 552 - 553.

a decision taken by competent authorities, the child should have the right to maintain contacts with his or her parents on a regular basis. As has been mentioned before, the child who is capable of forming his or her own views has the right to express those views freely in all matters affecting that child. The child also has the right to freedom of expression, that is the right to seek, receive, and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers. The child may do that in the form of his or her own choice.

Moreover, the child has the right to freedom of thought, conscience, and religion, as well as the right to privacy.

The Convention provides that the child should not be subjected to torture or other cruel, inhuman, or degrading treatment. Neither capital punishment nor life imprisonment may be imposed on a child. Moreover, it is forbidden to deprive a child of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. Every child alleged, accused of, or recognized as having infringed the penal law has the right to be treated in a manner consistent with the promotion of the child's sense of dignity and worth.

A child who has not attained the age of fifteen cannot be recruited into the armed forces. In recruiting among those who have attained the age of fifteen but not the age of eighteen, priority should be given to those who are oldest. According to some proposals, the minimum age of recruitment to the armed forces ought to have been at least 16. It proved impossible, however, to reach consensus as regards this issue.

The Convention secures the child the basic social rights. The child has the right to enjoy the highest attainable standard of health care and to facilities for the treatment of any illness, as well as the right to rehabilitation of health. The State is obliged to strive to ensure that no child is deprived of his or her access to health care services.

Every child has the right to a standard of living adequate for his or her physical, mental, moral, and social development. That standard should be secured primarily by the child's parents or by other persons responsible for that child. The child also has the right to rest and leisure, to engage in play and recreational activities appropriate to his or her age, and to participate freely in cultural life and the arts.

A child who is victim of any form of neglect, exploitation or abuse, torture or any other form of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, or of armed conflicts, has the right to physical and psychological recovery and social reintegration. Such recovery and reintegration should take place in an environment which fosters the health, self-respect and dignity of the child.

The Convention secures the child definite cultural rights. First of all, the child is to have access to information and material from a diversity

of national and international sources. Concerned here are especially the information and material aimed at the promotion of the child's health, physical as well as spiritual and moral.

The Convention institutes the principle that both parents should have common responsibilities for the upbringing and development of the child. Their responsibility in this sphere is primary in nature. Their basic concern should be the best interests of the child.

The child has the right to education. That right is to be achieved progressively and on the basis of equal opportunity. Primary education is to be made compulsory and available free for all. The Convention also provides for a list of the general human values at which education is to be directed.

The Convention provides that both the child and the adults should have the right to know its provisions. We deal here with an application of the general principle that each person has the right to know his or her human rights.

In principle, the exercise of political rights is not accessible for a child. The Convention, however, recognizes the fact that older children are able to discern and control their conduct. For that reason it has been provided that the child has the right to freedom of association and of peaceful assembly. The exercise of those rights should promote the child's full and harmonious development, the shaping of his or her personality, and should prepare the child to live in society.

The Convention provides that a child who is deprived of his or her family environment, or cannot be allowed to remain in that environment, has the right to special protection and assistance provided by the State. The State should ensure alternative care for such a child which can include adoption, placement in a suitable institution for the care of children, or another solution.

In relation to a child who is a refugee or is seeking refugee status, the State is obliged to ensure that that child receives appropriate protection and humanitarian assistance.

A mentally or physically disabled child should enjoy a full and decent life, guaranteed by the State, in conditions of respect to the child's dignity which would facilitate his or her active participation in the community. Such child also has the right to special care which should be free of charge whenever possible.

Another State's duty is to ensure protection and care to a child who has been injured in an armed conflict.

All the above cases involve protection and care provided by the State with the aim to create equal opportunities for a child living in more difficult conditions or suffering more than other children.

Obviously, the child, like any other human being, is subject of all human rights specified by international conventions and declarations. The Convention on the Rights of the Child formulates some of those rights in a way that is more adequate to the child's needs and abilities. It provides a substantiation of human rights. At the same time, however, it grants to the child specific rights that apply to the child only, e.g. the right to play and recreational activities. It secures for the child an extent of protection from exploitation and discrimination that is not enjoyed by adults.

The Convention on the Rights of the Child is subject to ratification, like other acts of this kind. It is to enter into force on the thirtieth day following the date of deposit with the Secretary-General of the United Nations of the twentieth instrument of ratification. It is expected that many States will ratify the Convention in rather a short time. The States Parties may submit reservations to some of the provisions. The only reservations that are inadmissible are those incompatible with the object and purpose of the Convention.

The States Parties may also propose amendments to the Convention. A procedure of adopting such amendments has been provided for.

The Convention establishes the mechanism of international supervision of its observance by States Parties. It provides for the establishment of a Committee on the Rights of the Child to examine the progress made by States Parties in achieving the realization of the obligations that follow from the Convention. The Committee is to be elected by the States Parties. It is to consist of ten experts of high moral standing and recognized competence in the field covered by the Convention. Its members will be elected for a term of four years. The initial election is scheduled for no later than six months after the entry into force of the Convention. One half of the Committee's composition are to be exchanged every two years. The Committee will be financed from the United Nations regular budget. It is normally to meet annually for a period to be determined by States Parties, subject to the approval of the General Assembly.

The States Parties are to report on the measures they have adopted which give effect to the rights recognized by the Convention, and on the progress in the field of enjoyment of those rights.

The first report should be made within two years of entry into force of the Convention for the State Party concerned. Thereafter, the reports are to be made every five years. The Committee will have the right to request from States Parties additional information about the implementation of the Convention. The reports should be made widely available to the public in the countries of States Parties. Every two years, the Committee will report to the General Assembly on its activities.

The Committee will be entitled to co-operate with UNICEF and other United Nations organs, and also to provide expert advice and technical assistance at request of the States Parties concerned. It will also have the right to initiate special studies on the separate issues related to the rights of the child, and to formulate suggestions and general recommendations based on information received. Such suggestions and recommendations would then be transmitted to the State Party concerned, and reported to the General Assembly together with comments, if any, from States Parties.

The nature of the Convention considered, it may be estimated that the mechanism of international supervision of its implementation, adopted in the Convention, will prove sufficient and effective.

The Convention fails to give a precise and explicit answer to the fundamental question, Who is a child ? At what moment does the child originate, and when does a human being change from a child into an adult ?

This subject was extensively, comprehensively, and repeatedly discussed by the working group appointed by the UN Commission on Human Rights to prepare the draft Convention. As a result, a compromise formula has been adopted which states that for the purposes of the Convention, a child means every human being below the age of eighteen years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier.

As regards, in turn, the question about the moment at which a child originates, there were two different views in principle : some were for deciding it was the moment of birth, others—of conception. Since it proved impossible to reach consensus on this point, the above-quoted formula was finally adopted. Its ambiguity is added to by the fragment, quoted in the Preamble, of the Declaration of the Rights of the Child which states that the child needs special legal protection “before as well as after birth.” Nevertheless, the whole of the contents of the Convention is aimed at promotion and protection of the rights of a child after birth. Thus the protection of a child conceived still remains an open question. It should be taken up eventually in a separate act of international law, and in close connection with the rights of the woman.

It has been an ambitious move to adopt the principle that a human being ceases being a child at the attainment of the age of 18. This solution is based mainly on the European and North-American standards. There are, however, many countries in the world where childhood ends at an earlier age. In order to meet their experiences half-way and to reach consensus, a flexible formula has been adopted which makes it possible to recognize the fact that childhood ends before the age of 18. Attempts were made to define the features basing on which one could estimate

whether maturity has been reached. For example, it was suggested to base on the following traits : the attainment of the age of legal employment ; of the age required to contract a marriage ; of the age of recruitment to the armed forces ; of the age of full responsibility for infringements of provisions of the penal law, etc. Also on this point, however, unanimity proved impossible. For that reason, the Convention makes no attempt at indicating the traits from which to conclude that a given person has attained maturity.

Yet despite the above-mentioned vagueness, the definition of the child included in Art. 1 of the Convention is useful and provides a rather clear definition of whose rights are protected.

In the United Nations, the works on the draft convention were initiated in 1978 at the 34th session of the Commission on Human Rights, and went on till the adoption of the Convention by the General Assembly at its 44th session on November 20, 1989, that is for 11 years. Nearly the whole of the draft was adjusted by the working group appointed to this aim by the Commission on Human Rights, annually from 1979 on. The text of the Convention was adopted by way of consensus to the exception of Art. 43 points 11 and 12. Only the issue of financing the Committee on the Rights of the Child, provided for by the Convention, from the United Nations regular budget was settled by voting at the Third Committee of the 44th session of the General Assembly. Also all resolutions concerning the Convention were adopted unanimously which had been submitted by the Commission on Human Rights, the Social and Economic Council,, and the General Assembly.

Secretary-General of the United Nations Javier Perez de Cuellar stated in his pronouncement made before the General Assembly after the adoption of the Convention : "The preparation of the draft convention was not an easy task [...] It was a model of how our organization may and should strive after achieving common aims."³ Secretary-General stressed the fact that the unproductive political confrontations had been put aside this time. Delegates from countries of different social and economic systems, representatives of a diversity of cultural, ethical and religious philosophies of life, co-operated with non-governmental organizations in the spirit of harmony and mutual respect, treating the best interests of the child as their chief aim. This opinion is a faithful characterization of the process of adjusting the Convention, and is well-earned indeed.

³Statement by the Secretary-General to the General Assembly on the adoption of the convention on the rights of the child, 20 November, 1989.

stages, so to say. The first one, the so-called first reading, ended in the spring of 1988 during the 44th session of the Commission on Human Rights. The second stage, or second reading, took place during a two-week session of the working group in November/December 1988 and the 45th session of the Commission on Human Rights in the spring of 1989. During the second reading, the contents of all provisions of the Convention were reviewed, additional proposals considered and some of them adopted, and the uniform order of articles and provisions and their sequential numbering settled (Report of the working group, E/CN4/1989/48).

Poland has special reasons to feel satisfied with the passing by the United Nations of the Convention on the Rights of the Child. In 1978, Poland suggested the passing of such a Convention, submitting a draft convention to the Commission on Human Rights E/CN4/1349). In 1980, with consideration to the opinions of Governments, international and extragovernmental organizations, Poland submitted to the Commission a revised and enriched draft (A/C.3/36/6). Poland also initiated draft resolutions and decisions taken with respect to the Convention by the Commission on Human Rights, the Social and Economic Council and the General Assembly. Each time, Poland managed to win over many co-authors of those drafts.⁴ The Polish delegation was always most active during the works on each fragment of the Convention. Finally, a Pole was each time elected chairman-reporter of the working group in which the text of the Convention was adjusted. Poland's experience in the sphere of promotion and protection of the rights of the child was taken to a most extensive account in provisions of the Convention. In this situation Poland will have no difficulties ratifying the Convention. Polish law's consistence with it was demonstrated by J. Musiol, Under-Secretary of State at the Ministry of Justice, in his paper delivered at the International Meeting of the Friends of Children in Warsaw on December 13 - 15, 1989.

Many delegations stressed the merits of Poland in the work on preparing the Convention in their pronouncements. Let me quote just a few of them. The US delegate H. Smith stated in his pronouncement made in November 1989 at the session of the Third Committee : "Polish

⁴ Poland's activity in the works on the draft convention has been well documented in the *Compilation on the On-going Work of the Drafting of the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Geneva 1987, prepared by the Swedish organization Rätts Barnen International. See also reports of the working group submitted to the Commission on Human Rights in the years 1979 - 1989. A significant document in this respect is also the account, prepared by Rätts Barnen International, of the debate over the draft convention on May 8, 1989 at a session of the Human Rights Commission. United Nations Draft Convention on the Rights, of the Child, Commission on Human Rights, Debate of March 8, 1989.

Government deserve a great deal of regard for contributing to the birth of the Convention. The version we now have before our eyes reflects many years of discussions and revisions as compared to the original Polish draft ; yet without that initiating effort ten years ago, we would not be discussing now the issue of passing the Convention on the Rights of the Child at this 44th session of the General Assembly.”⁵ Representative of the Holy See, Archbishop Renato R. Martino, included the following remark in his statement made on November 13, 1989 at the third Committee : “My delegation wishes to pay tribute to the Polish Government for its initiating effort and permanent support for the Convention.”⁶ Another person to pay tribute to Poland because of realization of the Convention was Secretary-General of the United Nations in his pronouncement quoted above.

Adopting the Convention, the General Assembly appealed at the same time for a constant improvement of the situation of children all over the world and the creation of conditions for their development and education in peace and security. The situation of children in many parts of the world still remains critical as a result of inadequate social conditions, natural disasters, armed conflicts, exploitation, illiteracy, hunger and disability. For improvement of the children’s fate, both national and international efforts are necessary. The General Assembly stressed the particularly grave role of UNICEF in activities for the well-being and development of children. It appealed at the same time to all States to sign, ratify, or accede to the Convention as promptly as possible. It also appealed to the agencies and organizations of the United Nations, and to international and non-governmental organizations, to intensify the efforts towards the propagation of information about the Convention and towards winning support for it.

According to J. Martenson, Under Secretary-General of the United Nations for human rights, the preparation and adoption of the Convention on the Rights of the Child “is no doubt the United Nations’ paramount achievement in the sphere of human rights this year, and possibly also for many years to come.”⁷ He expressed the opinion that implementation of the Convention will exert a long-range beneficial influence on the life of children in all parts of the world. Further, President of the General

⁵ Press release USUN 1944-(89), November 10, 1989.

⁶ Statement by Archbishop Renato R. Martino, Permanent Observer of the Holy See to the United Nations in the Third Committee on item 108, November 13, 1989.

⁷ Statement introducing agenda items 98, 106, 107, 108, 112, 114 and 115 by Jan Martenson, Under-Secretary-General for human rights, p. 13.

Assembly J. N. Garba estimated the passing of the Convention as the next crucial step towards consolidation of international protection of the rights of the child. "The rights of the child", he said, "passed from the sphere of declarations of intentions to what will become a binding part of the international legislation."⁸

The passing of the Convention on the Rights of the Child is not an isolated event in the whole of activities of the United Nations for improvement of the child's situation. It is interpreted as continuation of the efforts made in this respect by the international community in the International Year of the Child, that is in 1979 according to the United Nations proclamation. On the initiative of Governments of Canada, Egypt, Mali, Mexico, Pakistan and Sweden, a World Summit for children was held at the United Nations headquarters in New York on September 29-30, 1990. Leaders of over 100 States or heads of Governments had declared their intention to attend the Summit. The organizers were the Secretariate of the United Nations and UNICEF. The Summit made the chief leaders of States aware of the needs and interests of children, and promoted a higher position of the interests of the child in the hierarchy of political aims of the separate States. It was to make the heads of States or Governments aware of their great responsibility for the fates of children, that is for the future of their respective nations. Ratification of the Convention on the Rights of the Child and its implementation were among the main items of the agenda of the Summit.⁹

On the initiative of Poland, the General Assembly proclaimed, in November 1989, the year 1994 as the International Family Year and defined the strategic aims the attainment of which should be promoted that year.¹⁰ Activities in support of the family are to be developed mainly on the local, regional, and national level. The programmes for the benefit of the family should be aimed at helping it in the performance of its functions. They should inform of the economic, social and demographic problems with which the family has to cope nowadays, and point to the rights and responsibilities of all family members. The problem of the interests and rights of the child will no doubt be included to a large extent in those programmes.

⁸ Statement by H. E. Major-General Joseph N. Gaba, CFR, FSS, President of the United Nations General Assembly to a Children's Assembly on the occasion of the adoption of the Convention on the rights of the child, N. Y., November 20, 1989.

⁹ The World Summit for Children adopted the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children and Plan of Action for implementing it.

¹⁰ Document A/44/407, *Preparation for and Observance of an International Family Year*.

The works on the draft Convention on the Rights of the Child and its eventual passing enlightened the leaders and Governments of many countries as to the fact, as Swedish Prime Minister I. Carlsson put it, that “a much greater effort must be made for the situation of children in the world to receive much more attention : it should be included in the agenda of politics much more actively”¹¹ Today’s children will be the adults of tomorrow. They will be the ones to shape our future. The traits we engraft in them today, and the living conditions we create for them, will determine the shape of the world in the next century.

¹¹ I. Carlsson, “The Importance of Children’s Rights,” in : *Making Reality of Children’s Rights*, a publication containing the proceedings of an international Conference on the Rights of the Child, organized in June 1989 in Stockholm, Rädda Barnen. *Swedish Save the Children*, p. 27.

LES MUTATIONS DES RAPPORTS DE PROPRIÉTÉ EN POLOGNE

*Tomasz Dybowski **

Les grands principes des rapports de propriété existant il y a peu de temps en R.P.P. ont été posés dès les premières années après la Seconde Guerre mondiale, avec la nationalisation des branches fondamentales de l'économie nationale, la suppression de la grande propriété foncière privée et la réforme agraire.

D'une manière très générale on peut dire que la nationalisation accomplie a abouti à l'expropriation de la propriété des entreprises privées d'une importance dépassant la moyenne et a mis en place — avec la propriété d'État déjà existant avant la guerre — les bases de la propriété d'État déclarée propriété de toute la nation.

La législation relative au nouveau régime agraire était plus compliquée. L'objectif par elle poursuivi n'était pas tant la nationalisation des terres cultivées que la suppression de la grande propriété foncière, l'attribution de terres aux paysans sans terre ou petits exploitants ainsi que l'octroi de titres de propriété aux paysans installés dans les territoires occidentaux et septentrionaux (terres recouvrées). Cette législation était très radicale. Les expropriations se faisaient sans indemnité. La nationalisation touchait les exploitations agricoles de plus de 100 ha de superficie générale ou de plus de 50 ha de terres cultivées, et dans les voïvodies de Poznań, de Poméranie et de Silésie — de 100 ha de superficie générale indépendamment de la superficie des terres cultivées. Les bois et forêts étaient nationalisés quand leur superficie était supérieure à 25 ha. Précisons que la nationalisation ne concernait pas seulement l'excédent au-dessus de la norme mais l'exploitation entière. A une première étape, les terres soumises au lotissement passaient à l'État pour constituer un Fonds de terres d'État. A la seconde étape, les terres étaient distribuées aux paysans

* Professeur à l'Université de Varsovie, juge au Tribunal Constitutionnel.

sans terre ou petits exploitants, tandis qu'une partie des terres non loties à servi à la création de grandes exploitations agricoles d'État ou a été attribuée aux coopératives agricoles de production. Les exploitations créées en vertu de la réforme agraire étaient petites, elles ne pouvaient pas être supérieures à 5 ha, mais dans la majorité étaient constituées par des exploitations de 2 à 3 ha, sauf dans les territoires recouverts où dominaient des exploitations de 7 à 15 ha. La réforme agraire dans le centre et à l'est de la Pologne avait donc pour effet un processus très poussé de morcellement de la propriété privée des terres destinées à la réalisation de la réforme. Les dirigeants politiques à l'époque n'avaient pas tellement pour but d'augmenter la production agricole que d'attirer au nouveau programme politico-social les masses les plus larges d'agriculteurs. Comme les grandes propriétés foncières étaient passées à l'État tout entières, l'effet en quelque sorte en allait être la dévastation progressive de nombreuses résidences abandonnées, manoirs, palais, etc. avec des intérieurs parfois d'une grande valeur artistique.

La transformation du système politico-social dans les années 1944 - 1946 a abouti à l'instauration de nouveaux rapports de propriété. Premièrement, ont été liquidées la grande propriété privée industrielle et commerciale et la grande propriété foncière. Deuxièmement, c'était une énorme extension de la propriété de toute la nation représentée dans la sphère juridique par l'État, propriété englobant les principaux biens de production, sauf la propriété agricole. Troisièmement, on a vu se développer la propriété coopérative ayant de bonnes traditions de l'entre-deux-guerres et remontant même au XIX^e siècle. Quatrièmement, il existait toujours un important secteur de la propriété privée, englobant avant tout l'agriculture mais aussi la petite et moyenne industrie, l'artisanat et la propriété non productive (surtout les maisons). C'était donc une économie multi-sectorielle, fondée sur différentes formes de propriété. Elle fonctionnait dans le cadre des rapports de marché encore existants. L'économie était fortement dévastée par la guerre, mais la reconstruction progressait rapidement.

Un changement radical eut lieu après les sessions plénières du Comité Central du P.O.P. en juillet et août 1948, et après l'union du P.O.P. et du P.S.P. Un programme d'instauration en Pologne, à l'exemple soviétique, des rapports pleinement socialistes dans la production et dans le commerce, a été adopté. L'économie de marché a été abandonnée et l'on a introduit la gestion centralisée de l'économie, fondée sur un plan économique central, réalisé avant tout à l'aide des instruments décisionnels administratifs. On a conservé, il est vrai, l'aspect extérieur des échanges sous forme de contrats passés entre les unités économiques, mais cela n'était aucunement appelé à jouer un rôle de régulateur des processus

économiques mais à faciliter l'enregistrement des résultats réalisés par les différentes unités de production, avant tout par les entreprises d'État.

Ce programme de réforme du modèle économique a trouvé son reflet avant tout dans les rapports de propriété. On voyait se raffermir la thèse selon laquelle seule est vraiment socialiste la propriété de l'État qui devait servir de base du système socio-économique. La propriété coopérative est bien une forme de propriété sociale, mais, affirmait-on, en tant que propriété de groupe elle est appelée à jouer un rôle secondaire, notamment dans le commerce, la petite industrie et l'agriculture, et elle a pour but de faciliter la socialisation de la propriété privée (individuelle) encore subsistante. Cette dernière devrait être rapidement liquidée.

Cette thèse s'est traduite par de nouveaux actes de nationalisation touchant les propriétés foncières de l'Église, les pharmacies, les fondations, le matériel flottant de la navigation fluviale, les biens des collectivités locales et ceux des syndicats. D'autre part, sans rendre de nouveaux actes de nationalisation mais en utilisant, chose étonnante, le décret du 16 décembre 1918 — datant donc du début de la II^e République —, concernant l'administration obligatoire de l'État, ont été placées sous cette administration les moyennes et petites entreprises dont la nationalisation n'était pas prévue. Les entreprises allaient devenir formellement propriété de l'État en vertu d'une loi du 25 février 1958 (J. des L., n° 11, texte 37). Ensuite, à l'aide de pressions et d'une politique fiscale, une grande partie de l'artisanat et presque tout le commerce privé ont été liquidés. A cette époque, la part de l'industrie privée et de l'artisanat dans la production industrielle et artisanale était de 4 %, et celle du commerce privé dans le chiffre d'affaires du commerce de détail — de 2,7 %¹. Cela signifiait évidemment une réduction radicale de la propriété individuelle dans ces domaines.

S'agissant de l'agriculture individuelle, on a commencé, dans les années 1949 - 1950, à mettre en oeuvre, à l'exemple soviétique, l'idée de collectivisation totale. Cette politique s'est traduite par les tentatives d'accélérer la collectivisation, programme adopté aux sessions du Comité Central du P.O.P. en juillet et août 1948. Afin d'inciter les cultivateurs à adhérer aux coopératives agricoles de production, on usait de différentes formes de pression juridique et extrajuridique, souvent méconnaissant la légalité. Des terres du Fonds de terres d'État étaient abondamment concédées en usufruit aux nouvelles coopératives agricoles. D'autre part, on appliquait largement le décret du 16 août 1949 sur l'échange de terres²,

¹ R. Werfel, *O niektórych sprzecznościach naszego okresu* [De certaines contradictions de notre période], « Nowe Drogi », 1957, n° 2, pp. 52 - 53.

² J. des L., n° 48, texte 367.

à l'aide duquel on procédait à des échanges, prétendument à des fins de remembrement mais en réalité au profit des coopératives et au détriment des exploitants individuels. A l'aide d'un procédé consistant en ce que les organes administratifs refusaient de délivrer les attestations requises, les transactions privées portant sur les terres ont été totalement freinées, ce qui devait affaiblir chez les paysans le sentiment de propriété. Cette politique a provoqué une migration massive de jeunes paysans vers les villes et fait périlcliter les exploitations individuelles et, finalement, d'importantes surfaces restaient sans être cultivées.

Cette politique agricole, réalisée depuis 1949, a suscité une résistance passive des paysans et a eu des effets désastreux en faisant diminuer la production agricole, grave menace pour l'économie. Les changements politiques après octobre 1956 ont provoqué un tournant dans la politique agricole. La collectivisation forcée a été abandonnée. Un an après octobre 1956, il ne restait sur un total de 10 203 que 1650 coopératives agricoles de production. Après 1956, on a vu se consolider le modèle de l'agriculture polonaise avec une forte prépondérance des exploitations individuelles. Après 1956 également, la position de l'artisanat a changé. Le P.O.U.P. et les autorités publiques déclaraient la nécessité de développement de l'artisanat comme une branche complémentaire de la propriété d'État. Mais, malgré les déclarations réitérées, la politique fiscale dans les années qui ont suivi, n'a jamais favorisé un développement quantitatif et qualitatif de l'artisanat. Également, le commerce de détail privé, admis après 1956 pour certaines marchandises, a joué un rôle insignifiant.

Les profondes transformations dans les rapports de propriété en Pologne pendant les premières années après la Seconde Guerre mondiale ont trouvé leur reflet dans la Constitution du 22 juillet 1952 (J. des L., n° 23, texte 232), en particulier dans ses art. 3 pt 3°, 7 al. 1, 8, 10 - 13, 39, 48, 54 al. 1, 77 al. 13. La Constitution a été amendée à plusieurs reprises et le 16 février 1976 en a été publié le texte unique avec une nouvelle numérotation (J. des L., n° 7, texte 36) où les dispositions concernant les rapports de propriété se trouvaient naguère dans les art. 5 al. 4, 11 al. 1, 12 al. 1, 15- 18, 48, 58, 64 al. 1, 91. Ces dispositions, imprécises, étaient disséminées dans différents chapitres de la Constitution, ce qui faisait que pour tirer des conclusions générales sur les règles constitutionnelles concernant la propriété elles exigeaient d'être réunies et interprétées. L'interprétation bien établie par la doctrine aboutissait aux conclusions suivantes.

³ La rédaction et la numérotation des articles sont celles du texte de la Constitution de 1952.

nelles était une nette stratification de la propriété ou des biens. Ces dispositions distinguaient les divers rapports de propriété existant en Pologne, en les délimitant en fonction du sujet et de l'objet de propriété. S'agissant de la propriété des moyens de production, elles distinguaient la propriété sociale et la propriété individuelle. La propriété sociale apparaissait, en fonction du degré de socialisation, soit comme propriété de toute la nation (d'État) soit comme propriété de groupe des organisations coopératives ou d'autres organisations du peuple travailleur (art. 3 pt 3°, 7 al. 1, 8, 10 al. 2, 11, 48, 54 al. 1, 77 selon l'ancienne numérotation). La propriété individuelle renfermait la terre, les bâtiments et d'autres moyens de production appartenant aux personnes physiques (art. 10 al. 1 et art. 12). Enfin, les dispositions de la Constitution mentionnaient la propriété personnelle des personnes physiques qui avait pour objet les biens de consommation (art. 13).

Deuxièmement, les dispositions de la Constitution statuaient à plusieurs reprises que la propriété sociale est la base du système socio-économique de la Pologne, à savoir l'art. 13 pt 3°, l'art. 7 al. 1 (en particulier la nouvelle version de ce dernier, qui est maintenant l'art. 11 al. 1), art. 77.

Troisièmement, la distinction faite par les dispositions précitées des propriétés : de toute la nation, coopérative, individuelle, dont la propriété des exploitations agricoles individuelles, raffermissait constitutionnellement la pluralité de systèmes de propriété. La Constitution garantissait une protection particulière de la propriété sociale et de la propriété personnelle (art. 8, 11, 13, 48, 54 al. 1, 77 selon l'ancienne numérotation). Une même garantie se laissait déceler dans l'art. 10 al. 1, et en particulier dans la nouvelle version de l'art. 15 (J. des L., 1983, n° 39, texte 75) en ce qui concerne les exploitations familiales, cet article parlant de garantie de la solidité de ces exploitations. Les dispositions précitées représentaient, d'un côté, une directive pour le législateur édictant les lois ordinaires, les décrets et les dispositions d'application, et, de l'autre côté, une directive pour l'interprétation dans l'application de la loi. Quant à la propriété individuelle, la Constitution garantissait seulement sa reconnaissance et sa protection sur la base de la législation ordinaire, elle n'offrait donc pas de garanties constitutionnelles (art. 12, et 17 dans la nouvelle version).

Les dispositions de la Constitution en matière de rapports de propriété étaient totalement en contradiction avec les dispositions du C.o. de 1933, qui à l'époque étaient encore en vigueur, et du droit unifié (en particulier du décret du 11 octobre 1946 portant droit des choses) qui ne diversifiait pas la propriété selon son contenu socio-économique. Ce fut seulement le C.c. du 23 avril 1964 qui a tenu compte du nouveau système des

Les dispositions du Code concernant directement la propriété, donc avant tout les art. 40, 44, 126 - 141, ne font que reproduire les principes constitutionnels susmentionnés, seulement elles sont mieux rédigées. Mais le Code a apporté de nouveaux éléments par rapport à la Constitution en ce qui concerne les rapports de propriété.

Dans l'étude de notre sujet il faut également tenir compte de ce que la diversification des rapports de propriété en fonction du contenu socio-économique de celle-ci n'est pas seulement l'oeuvre du C.c. mais aussi d'autres textes, avant tout des dispositions relatives aux échanges économiques.

Le C.c. et la législation qui l'accompagne, distinguent avant tout les rapports entre les organismes représentant la propriété socialiste et les rapports entre les organismes restants. La première catégorie comprend les unités de l'économie socialiste. Il est caractéristique de la législation en vigueur que les nombreuses dispositions concernant ces unités constituent un régime juridique nettement distinct, ce qui a même trouvé son reflet dans les tentatives de distinguer théoriquement le droit économique et de l'opposer au droit des rapports de droit commun, donc au droit civil. Cependant, ces tentatives n'ont pas abouti à une distinction formelle comme en Tchécoslovaquie et en R.D.A.

Suivant les directives de la Constitution, le C.c. en sa forme présente garantit aux unités représentant la propriété socialiste une protection accrue et un traitement privilégié. Cela est exprimé avant tout par l'art. 129 du C.c. statuant que pour l'interprétation et pour l'application des dispositions du Code, il faut prendre en considération le fait que la propriété sociale, qui est à la base du système politique et socio-économique de la République populaire de Pologne, jouit de la protection spéciale de la loi. Par ailleurs, aux termes de l'art. 127 § 1, la protection de cette propriété est un devoir de tout citoyen. En dehors de ces dispositions générales, il y a plusieurs dispositions spéciales garantissant à la propriété sociale une protection accrue. Signalons, par exemple, la position privilégiée des unités de l'économie socialiste en ce qui concerne les délais de prescription allongés de certaines actions appartenant à ces unités (art. 223 § 3, 229 § 2 du C.c.). Nous parlerons plus loin d'autres dispositions instituant un régime juridique spécial pour les unités de l'économie socialiste, mais quand il est question des privilèges particuliers créés par la loi, il faut mettre en relief la propriété de l'État dont la position est privilégiée non seulement par rapport à la propriété individuelle, mais aussi par rapport aux autres espèces de propriété sociale. L'art. 126, en déclarant qu'est propriété sociale la propriété socialiste de la nation (de l'État), la propriété coopérative et la propriété d'autres organisations

qui est significatif. Par ailleurs, les unités d'organisation représentant la propriété de l'État jouissent des privilèges particuliers par rapport à tous les autres organismes. Citons à titre d'exemple les dispositions allongeant les délais de prescription de certaines actions appartenant aux organisations représentant la propriété de l'État (art. 223 § 2, 229 § 2, 263 § 2, 322 § 2), les dispositions écartant la faculté d'acquisition de la propriété par usucapion de l'immeuble faisant l'objet de la propriété de l'État (art. 177), ou excluant la possibilité d'acquisition à qui n'a pas le droit de disposer d'un bien des objets faisant partie d'une installation fixe d'une unité de l'État (art. 171). Ensuite, on peut citer plusieurs dispositions qui, normalement, garantissent les prétentions de l'une des parties à un rapport d'obligation contre l'autre, et qui ne sont pas applicables lorsque l'autre partie est une unité d'organisation de l'État (art. 461 § 3, 490 § 3, 496, 670 § 2, 764 § 2, 773 § 3, 790 § 2, 802 § 2, 857 § 2 du C.c.).

Quand on parle de la protection spéciale de la propriété sociale, expressément formulée dans les dispositions précitées, il faut aussi tenir compte du fait que dans la jurisprudence on a vu se manifester, avec une intensité variable, la tendance à une protection accrue de la propriété sociale, ce qui se traduisait par une interprétation des dispositions appliquées donnant une prépondérance de la propriété sociale sur la propriété individuelle. C'était notamment la disposition sur l'abus du droit subjectif qui a été utilisée à cet effet. Néanmoins, il faut bien reconnaître que ce ne fut pas une tendance dominante dans la jurisprudence de la Cour Suprême.

Pour en revenir au régime spécial de toutes les unités représentant la propriété socialiste, il est frappant de voir qu'il concerne avant tout les rapports d'obligation. Ce sont les dispositions du C.c. établissant l'obligation de coopération entre les unités de l'économie socialiste (art. 386), concernant la conclusion des contrats entre elles (art. 397 - 404), certaines dispositions régissant l'exécution des obligations (art. 355 § 2, 456, 489, 542, 550, 553, 558 § 1). D'autre part, le C.c. contient des dispositions régissant certains contrats et les rapports d'obligation nés sur leur base, contrats qui peuvent être passés seulement entre les unités de l'économie socialiste. Ce sont les dispositions sur le contrat de fourniture (art. 605 - 612) et sur le contrat de construction d'immeuble (art. 647 - 658). Les nombreuses conditions générales des contrats arrêtées par le Conseil des Ministres ou, en vertu de sa délégation par d'autres organes directeurs de l'administration d'État conformément à l'art. 384 § 1 du C.c., et les dispositions relatives aux règlements pécuniaires entre les unités de l'économie socialiste, présentent une très grande importance pour l'existence d'un régime juridique propre aux unités de l'économie socialiste. La procédure spéciale prévue pour le règlement des litiges

entre elles (arbitrage économique d'État) n'est pas non plus sans importance.

Le système de gestion centrale de l'économie nationale en plein essor depuis 1949, a essentiellement contribué à la formation de la propriété d'État et à l'exercice de la propriété coopérative.

Dans les années cinquante, on a vu se développer (sous une forte influence de la doctrine soviétique) dans la doctrine et dans la jurisprudence la conception d'un fonds unique de la propriété de l'État qui allait trouver son expression à l'art. 128 du C.c. Aux termes de cet article, la propriété socialiste de la nation appartenait indivisiblement à l'État, tandis que les personnes morales de l'État exerçaient seulement en leur propre nom, sur les portions séparées des biens de la nation, les pouvoirs découlant de la propriété de l'État. Cette disposition était interprétée par de nombreux représentants de la science et de la pratique de la façon suivante : tant dans le domaine du droit administratif qu'en celui du droit civil, l'unique sujet de la propriété de la nation est l'État, tandis que les personnes morales de l'État (dont les entreprises d'État) n'ont aucun droit sur les biens dont elles disposent, et si elles en ont un, il est imparfait, et en tout cas inopposable à l'État. La propriété appartenant à l'État se caractérise par une étroite union des pouvoirs d'autorité (*imperium*), permettant aux organes de l'administration d'État de disposer librement à l'aide d'actes administratifs des biens gérés par les entreprises d'État, et des pouvoirs de propriété (*dominium*). Les entreprises d'État qui, formellement, géraient directement, étaient en fait totalement subordonnées aux organes de l'administration d'État. Les organes centraux de l'État élaboraient un plan économique central qui devait servir de base d'activité de toutes les unités économiques, avant tout des entreprises d'État. Les unités supérieures pouvaient intervenir en toute matière dans l'activité de l'entreprise, à l'exception des matières expressément soustraites par la loi à cette ingérence, elles pouvaient leur faire conclure ou résilier les contrats, déplacer entre elles des éléments du patrimoine. Mais en même temps étaient maintenus des éléments de l'économie de marché, ce qui se traduisait par le maintien entre les entreprises d'État des échanges de marchandises et pécuniaires, tandis que les échanges avec le marché étranger devaient d'autant plus garder les formes d'échanges de marchandises et pécuniaires. Ces échanges, par la force des choses, se faisaient sous forme de contrats, ce qui contraignait le législateur à doter les entreprises d'État de la personnalité juridique (art. 33). Les entreprises étaient tenues de leurs obligations, tandis que le Fisc n'en n'était pas et, inversement, les entreprises n'étaient pas tenues des obligations du Fisc (art. 40). Des litiges civils patrimoniaux entre les personnes morales d'État

cela était en contradiction évidente avec la conception précitée du fonds unique de la propriété de l'État. Aussi y avait-il des auteurs, en minorité à vrai dire, qui, voyant les contradictions internes du système juridique et les dangers économiques que recelait le système centralisé extrême de gestion de l'économie, interprétaient l'art. 128 du C.c. et les autres dispositions concernant les biens de la nation en ce sens que les entreprises d'État et les autres personnes morales d'État sont des sujets de droit à part entière dans le domaine des rapports de droit civil. Ces auteurs défendaient la conception de la séparation, à l'égard des biens de la nation, des pouvoirs d'autorité (*imperium*) qui appartiendraient aux organes de l'administration d'État, et des pouvoirs purement patrimoniaux, y compris le droit de propriété, qui appartiendrait seulement au Fisc et aux personnes morales d'État. La crise économique qui approchait et l'abandon de la conception centraliste de la gestion de l'économie nationale allaient témoigner de la justesse de cette conception.

Le programme politico-social et la conception centraliste de gestion de l'économie nationale ont fortement influencé l'étendue, l'organisation et le contenu de la propriété coopérative. Quant à son étendue, on voyait à la fois une tendance visant à réduire (voire à liquider) cette propriété dans certains secteurs de l'économie, et une tendance à l'élargir, parfois à lui donner une position monopoliste dans d'autres secteurs. Ainsi ont été liquidées la moyenne et la petite industries fondées sur la propriété coopérative, et la forme coopérative a été maintenue, dans une modeste mesure seulement, dans les services artisanaux (coopératives de production). Dans les villes, le commerce coopératif d'articles industriels a été liquidé. En revanche, on a vu se développer à la campagne des coopératives à l'usage de l'agriculture (achat de denrées à la production, ravitaillement), domaine où les coopératives sont devenues monopolistes. Nous avons déjà parlé des coopératives agricoles de production et de leur rôle dans les années 1949 - 1956. En revanche, une grande importance a été jouée par les coopératives de construction de logements, depuis la décision renonçant à la construction de l'habitat par l'État et utilisant la forme de coopérative afin d'engager davantage les ressources de la population dans ce domaine.

Du point de vue formel, la structure de la propriété coopérative n'a pas posé des problèmes juridiques comme ceux suscités par la propriété de la nation, car la catégorie de propriété coopérative générale n'existait pas. Chaque coopérative est une personne morale et, du point de vue juridique, est la propriétaire du patrimoine dont elle dispose et la titulaire de divers autres droits patrimoniaux. Dans la doctrine, la propriété coopérative est qualifiée de propriété de groupe, ce qui signifiait que du point de vue économique elle devait servir avant tout les intérêts des

membres de la coopérative qui avaient formellement le droit de participer à la gestion et de codécider du sort de la coopérative comme ses membres à part entière. La réalité était loin de ces principes théoriques. A la lumière des changements apportés en droit coopératif dans les années 1948 - 1949, et ensuite de la loi du 17 février 1961 sur les coopératives et leurs unions⁴, d'autres actes législatifs et aussi d'actes normatifs de rang inférieur, les coopératives ont été, peut-on dire, « étatisées ». Les coopératives ont été subordonnées aux organes de l'administration d'État qui s'ingéraient directement ou par l'intermédiaire des unions centrales de coopératives dans les affaires des coopératives. Celles-ci ont été insérées dans le système centraliste impératif de gestion et devaient avant tout réaliser les tâches de l'État. La propriété coopérative a pratiquement changé de caractère et son caractère distinct est devenu très problématique. L'exemple pertinent en était la faculté des autorités supérieures de transférer, des coopératives à des entreprises d'État ainsi qu'entre les coopératives, des éléments patrimoniaux, y compris des immeubles, des entreprises entières ou leurs parties⁵.

Une influence considérable sur le changement du caractère de la propriété coopérative a été exercée aussi par la rupture des liens de fait entre la coopérative et ses membres dans les coopératives géantes, p. ex. certaines coopératives de construction de logements ou coopératives de consommateurs.

Nous avons déjà signalé le processus de réduction de la propriété individuelle. Elle s'est maintenue pour une part prépondérante dans l'agriculture seulement (env. 75 % des terres cultivées sont occupées par les exploitations paysannes et fournissent plus de 82 % de la production agricole). Par ailleurs, l'artisanat privé s'est maintenu mais sa part dans la création du revenu national n'a jamais été importante.

Quand on parle de la propriété individuelle il faut mentionner les maisons d'habitation à appartements multiples. Elles n'ont pas été nationalisées mais l'instauration de la gestion administrative obligatoire ainsi que les loyers officiellement fixés à un niveau disproportionné avec les coûts, lesquels du reste ne peuvent être en principe employés qu'à la couverture des frais d'exploitation des maisons, ont fait que leurs propriétaires, souvent même privés de la possibilité d'habiter dans leur maison, n'avaient qu'un titre vide de propriété (*nudum ius*).

Au cours des années écoulées, la propriété personnelle s'est progressive-

⁴ J. des L., n° 12, texte 61.

⁵ Cf. W. Ramus, *Przekazywanie nieruchomości pomiędzy jednostkami gospodarki uspołecznionej* [La transmission d'immeubles entre les unités de l'économie socialiste], Warszawa 1973, pp. 213-220.

ment développée, avec un nombre croissant de pavillons individuels, de parcelles et de résidences secondaires, de voitures et d'autres biens d'usage personnel, mais en présence d'une modeste prospérité ces biens représentaient un faible pourcentage à l'échelle nationale.

En caractérisant très brièvement l'évolution des rapports de propriété depuis les débuts de la Pologne populaire jusqu'à 1980, il faut dire qu'à l'origine des changements en matière de propriété il y avait l'idée que la base du régime est la propriété sociale étatisée (donc, à proprement parler, la propriété de l'État), administrée centralement par un appareil bureaucratique. La propriété coopérative devait avoir un caractère auxiliaire. Quant à la propriété individuelle, elle était condamnée, dans un avenir plus ou moins éloigné, à un dépérissement progressif.

A la charnière des années 70 et 80, l'économie nationale s'est effondrée. Il était devenu évident que le système centralisé impératif de gestion de l'économie nationale, qui dans la première moitié de la période quarantenaire se montrait encore efficace, s'est révélé impuissant après l'épuisement des réserves nationales et des crédits étrangers. Dans cette situation, dans les années 80, les milieux politiques et les autorités publiques ont — il est vrai — modifié la conception du modèle de l'économie nationale, tendant à lui donner des caractéristiques d'une économie de marché. On a essayé de formuler les principes de la réforme économique, ce qui s'est traduit par plusieurs actes législatifs. On ne saurait les énumérer tous et, à vrai dire, ce serait inutile, car, par suite de la célérité des mutations, dans la majorité des cas les uns se sont substitués aux autres.

Qu'ont-ils apporté en ce qui concerne les rapports de propriété ?

Premièrement, ils déclarent formellement une autonomie sensiblement accrue des entreprises d'État. L'art. 1 al. 2 de la loi sur les entreprises d'État (texte unique J. des L., 1987, n° 35, texte 201) statue qu'elles sont des unités économiques autonomes, autogestionnaires et autofinancées. Elles élaborent leurs plans économiques et organisent toutes leurs activités, tandis que les unités supérieures (organes fondateurs) ne peuvent intervenir d'autorité dans les affaires de l'entreprise que dans des cas limitativement énumérés par la loi. Les biens attribués à l'entreprise sont protégés par le principe d'inviolabilité. L'entreprise peut aliéner les éléments fixes de ces biens même à des unités qui ne sont pas des unités d'État. La responsabilité des entreprises en ce qui concerne leurs obligations est fortement mise en relief (jusqu'à la faillite). Elles peuvent constituer des sociétés avec d'autres entreprises d'État, avec des organismes socialistes qui ne sont pas d'État, et même avec des personnes physiques et des organismes étrangers. Dans certains cas, elles peuvent entrer en litige judiciaire avec des unités supérieures, agir contre elles

en dommages-intérêts. Les unions auxquelles les entreprises étaient précédemment subordonnées, ont été supprimées.

Deuxièmement, l'autonomie des coopératives a été élargie et leur propriété a pris des proportions réelles. L'art. 1 du droit coopératif (J. des L., 1982, n° 30, texte 210) avance au premier plan l'intérêt des sociétaires et, d'après l'art. 2 § 2 de ce droit, les organes des collectivités locales et ceux de l'administration d'État peuvent s'ingérer dans les affaires de la coopérative seulement en vertu d'une délégation légale. Les coopératives élaborent de façon autonome leurs plans économiques (art. 69). Dans des cas exceptionnels, quand un organe de l'administration d'État peut imposer des tâches à une coopérative, il doit lui procurer des ressources appropriées, et si la coopérative a subi à cette occasion un dommage, il est tenu de le réparer (art. 71). Les unions centrales de coopératives ont perdu leurs vastes pouvoirs d'autorité, précédemment possédés, à l'égard des coopératives. Dernièrement, et au moment où l'on écrit cet article, à la Diète a été déposé un projet de loi en vertu duquel les unions jusque-là existant (dominées pour une grande part par l'appareil du parti et bureaucratique) seront dissoutes, ce qui n'écartera pas la possibilité pour les coopératives de former librement à l'avenir de nouvelles unions.

Troisièmement, on observe la naissance de propriété à caractère mixte. Cela notamment dans les sociétés qui comprennent des capitaux divers, donc ceux d'organismes d'État, d'organisations non étatiques, de personnes physiques et des capitaux étrangers. En particulier, on donne préférence au capital étranger en considération de l'afflux de devises dont nous éprouvons un manque chronique, de technologies modernes et de débouchés à l'étranger. Dans ces cas, nous sommes en présence d'un effacement des lignes de démarcation, jusqu'à présent très nettes, entre la propriété sociale et la propriété privée⁶.

Quatrièmement, ont été étendues les possibilités juridiques des petites entreprises de développer leur activité, lors même qu'elles utiliseraient uniquement des capitaux étrangers⁷.

⁶ Les textes suivants servent de fondement à la création d'entreprises d'un type nouveau : les art. 14 -18 de la loi concernant les entreprises d'État (texte unique du 7 novembre 1987, J. des L., n° 35, texte 201) ; la loi du 10 mars 1985 concernant les entreprises mixtes (J. des L., n° 32, texte 142, modifiée J. des L., 1987, n° 33, texte 181) ; la loi du 6 juillet 1982 concernant les activités exercées par les sujets économiques étrangers dans le domaine de la petite industrie (J. des L., 1989, n° 27, texte 148, et n° 74, texte 442) ; la loi du 23 avril 1986 concernant les sociétés à participation du capital étranger, remplacée par loi du 23 décembre 1988 concernant l'activité économique exercée avec la participation de sujets étrangers (J. des L., n° 24, texte 123, avec modifications J. des L., 1989, n° 74, texte 442).

⁷ Cf. la loi du 6 juillet 1982 citée à la note 6. Cf. aussi la loi du 23 décembre 1988 concernant l'activité économique, avec des amendements postérieurs.

Cinquièmement, la propriété agricole individuelle a été sensiblement renforcée par la législation. Le 18 février 1981 a été conclue à Rzeszów, une entente entre la Commission gouvernementale et le comité de grève des agriculteurs à laquelle se réfère ensuite la résolution du IX^e Congrès extraordinaire du P.O.U.P. En application de cette entente, la législation a été avantageusement modifiée en faveur des agriculteurs. Citons en premier lieu l'amendement de 1982 ⁸ des dispositions du C.c. concernant la propriété agricole individuelle, et qui garantit une protection renforcée, la solidité et la mise sur un pied d'égalité juridique de la propriété des exploitations agricoles avec le secteur socialisé, libéralise les transactions sur les immeubles ruraux et élargit les possibilités de leur succession. Ensuite ont été abrogées les lois qui présentaient le plus grand danger pour la propriété individuelle des exploitations agricoles, car elles permettaient d'en dépouiller les propriétaires⁹. Par ailleurs, les exploitants individuels ont obtenu la garantie de l'égalité de leurs droits lors du remembrement des terres¹⁰ ¹¹. Enfin, une modification de l'art. 15 de la Constitution renforce davantage la solidité des exploitations agricoles familiales¹¹.

Les années 1988 - 1989 ont apporté dans cette évolution, des modifications essentielles en ce qui concerne les biens d'État. Ce sont, par ordre chronologique, les dispositions sur les biens communaux et la modification des art. 128 et 535 § 2 du C.c. Enfin, il convient d'indiquer la révision des dispositions de la Constitution concernant les rapports de propriété.

S'agissant de biens communaux, citons la révision de la Constitution en date du 16 juin 1988 (J. des L., n° 19, texte 129) et la loi du 16 juin 1988 modifiant la loi sur les conseils du peuple et les collectivités locales (J. des L., n° 19, texte 130, texte unique J. des L. de 1988, n° 26, texte 183). Ces dispositions annoncent la transformation d'une grande partie des biens d'État en biens communaux. Laconiques et relativement peu précises, ces dispositions ne méritent pas d'être commentées, d'autant plus qu'une nouvelle loi sur les collectivités locales est en préparation. Elle servira de fondement à la mise en place d'authentiques collectivités locales, elle-même ou les dispositions qui l'auront accompagnée communaliseront une partie des biens d'État, c'est-à-dire que cette partie deviendra propriété des différentes collectivités locales. Lorsque ces dispositions auront paru, il sera possible de les commenter.

⁸ La loi du 26 mars 1982, J. des L., n° 11, texte 81.

⁹ C'est l'oeuvre de la loi du 26 mars 1982 sur la protection des terres agricoles et forestières, J. des L., n° 11, texte 79.

¹⁰ La loi du 26 mars 1982 sur le remembrement de terres, J. des L., n° 11, texte 82.

¹¹ La loi du 20 juillet 1983, J. des L., n° 39, texte 175.

Une loi du 31 janvier 1989 (J. des L., n° 3, texte 11) a modifié les dispositions du C.c. concernant les biens de toute la nation. C'est l'aboutissement d'une évolution commencée en 1981 et exposée plus haut et la réalisation des idées représentées dans la doctrine par S. Buczkowski, J. Gwiazdomorski, S. Grzybowski et l'auteur de ces lignes. La loi concernée a substitué à la version précédente de l'art. 128 du C.c. le texte selon lequel « la propriété de la nation (de l'État) appartient au Fisc ou à d'autres personnes morales d'État », et elle a abrogé le § 2 de l'art. 535 du Code. La disposition abrogée réglait le contrat de vente entre les unités d'organisation de l'État. Elle différait de celle du § 1 de l'art. 535 en ce que ce dernier prévoyait le transfert par le vendeur à l'acheteur de la propriété de la chose, tandis que le § 2 prévoyait seulement la délivrance de la chose à l'acheteur. C'était la conséquence du principe de la propriété unique et indivisible de l'État, énoncé à l'art. 128 dans sa version primitive.

A mon avis, l'amendement de l'art. 128 doit être entendu de telle façon que le jour de l'entrée en vigueur de la loi d'amendement, donc le 1^{er} février 1989, les biens de l'État qui jusqu'à ce jour-là étaient gérés par les personnes morales d'État, sont devenus propriété de ces personnes, tandis que les autres biens d'État gérés jusque-là par les unités d'organisation de l'État n'ayant pas de personnalité juridique (*stationes fisci*) sont restés propriété du Fisc. Cette interprétation — la seule correcte à mon avis — de l'art. 128 dans sa version actuelle, est cependant contestée par certains (sans que jusque-là, il est vrai, personne l'ait fait par écrit). Des doutes ont surgi du fait que le législateur, en édictant le nouvel art. 128, s'est borné à la formule laconique précitée sans une clause qui déclarerait qu'au jour de l'entrée en vigueur de cet amendement les biens gérés par les personnes morales d'État sont devenus propriété de ces personnes. Cependant, ces doutes ne sont pas, à mon avis, fondés. Les tentatives parfois rencontrées de contester ce passage *ex lege* de la partie des biens, appartenant jusque-là au fonds unique de la propriété d'État, aux personnes morales d'État, enlèvent à l'amendement sa signification juridique authentique, sont contraires aux intentions du législateur, et qui pis est, sont contraires à la nécessité de donner aux entreprises d'État la crédibilité patrimoniale indispensable dans le modèle d'économie de marché en voie de formation.

La dernière mesure prise dans la voie de la modification des rapports de propriété en Pologne au moment où est rédigé cet article, c'est la révision de la Constitution en vertu de la loi du 29 décembre 1989 (J. des L., n° 75, texte 444).

L'art. 1 pt 7° de cette loi abroge les art. 11-19 qui, admettait-on universellement, étaient la base constitutionnelle de la division de la

de la propriété, et garantissaient la protection constitutionnelle de la propriété sociale, en particulier de la propriété de l'État, et garantissaient aussi cette protection à la propriété individuelle des exploitations agricoles familiales ainsi qu'à la propriété personnelle, tandis que la propriété privée des autres terres, bâtiments et autres moyens de production ne jouissait, aux termes de l'art. 17 de la Constitution, que de la protection des lois ordinaires, et ne bénéficiait donc pas de la protection constitutionnelle. Aux dispositions précitées de la Constitution s'est substitué l'art. 7 aux termes duquel « la République de Pologne protège la propriété et le droit d'héritage, et garantit la protection intégrale de la propriété personnelle. L'expropriation est admissible exclusivement à des fins publiques et moyennant une indemnité équitable ». Il convient aussi de citer la nouvelle version de l'art. 6 de la Constitution aux termes duquel « la République de Pologne garantit la liberté d'exercice d'une activité économique quelle que soit la forme de la propriété ; cette liberté ne peut être restreinte que par la loi ».

On voit que les nouvelles dispositions de la Constitution ne renoncent pas à distinguer entre trois formes de propriété comme en témoigne l'art. 6, mais, premièrement, garantissent la protection constitutionnelle de toute propriété (art. 7, première partie de la première phrase), deuxièmement, garantissent la protection intégrale de la propriété personnelle (art. 7, deuxième partie de la première phrase), et troisièmement, garantissent la même liberté d'exercice de l'activité économique, quelle que soit la forme de propriété (étatique, coopérative, individuelle) qui sert de base à cette activité (art. 6).

Les modifications susmentionnées de la Constitution sont la base de la future modification des lois ordinaires concernant les rapports de propriété, et avant tout des dispositions du C.c. dont les art. 33, 44, 126 - 139 et 141 qui intéressent directement la propriété, et des autres dispositions de ce Code liées à la propriété.

On ne saurait commencer ici toutes les modifications prévues concernant les rapports de propriété que subira prochainement la législation ordinaire. L'on peut toutefois en indiquer les orientations essentielles.

Comme nous l'avions déjà signalé, la législation jusque-là en vigueur distinguait les unités dites de l'économie socialiste, c'est-à-dire les sujets de droit fonctionnant sur la base d'une forme de la propriété socialisée. Comme on le sait, un système juridique spécial a été créé à leur usage malgré l'unité du droit civil proclamée par le Code (art. 1). Cela correspondait au système centraliste de gestion de l'économie nationale. Dans une économie qui penche pour un modèle d'économie de marché, un tel régime spécial, même des organismes économiques majoritaires, ne se justifie plus. Cette division devrait être remplacée par des dispositions

spéciales concernant tous les sujets qui participent professionnellement aux rapports économiques. Cela correspondrait davantage à la conception qui présidait l'idée avancée en son temps de créer un C.com.¹²

Si les changements proposés étaient réalisés, il aurait lieu de se demander s'il ne faudrait pas restituer l'institution du commerçant — connu du droit commercial — défini comme celui qui participe à titre professionnel aux échanges. Je tiens à faire remarquer qu'il s'agit d'une conception et non d'appellation et de détails qui devraient être adaptés aux conditions contemporaines.

Plusieurs dispositions du C.c., nous le savons, offrent une protection particulière et une position privilégiée aux organismes représentant la propriété sociale, notamment la propriété de l'État. Ces dispositions devraient être rédigées à nouveau ou annulées. Les dispositions des art. 126 - 139 et 141 devraient recevoir une autre rédaction dans le sens des principes constitutionnels proposés ci-dessus, tandis que les privilèges énumérés ensuite devraient être annulés, car seule une telle mesure peut garantir l'égalité dans les rapports économiques et juridiques à divers organismes, mettre une fin à la paresse souvent rencontrée en relation de ces privilèges des organismes représentant surtout la propriété de l'État, prévenir enfin la méfiance de nos partenaires étrangers.

Il y a lieu de s'attendre à ce que les principales mutations des rapports de propriété s'opèrent dans le domaine socio-économique. Elles consisteront en privatisation d'une bonne partie des entreprises d'État. Il ressort des projets de lois en préparation que cette privatisation se fera par la transformation des entreprises d'État en sociétés anonymes, et ensuite au moyen de la vente d'une partie ou même de la totalité des actions aux travailleurs et à d'autres agents économiques, y compris des étrangers. Les petites entreprises pourraient être vendues en entier à des particuliers ou à des groupes d'acquéreurs sans leur transformation préalable en sociétés par actions. Ce ne sont que des projets incessamment modifiés, aussi serait-il prématuré de les commenter. Néanmoins, il convient de dire qu'ils devraient aboutir à une privatisation partielle du moins des biens productifs et commerciaux d'État.

¹² Cf. E. Łętowska, *O kryteriach podmiotowych różnicowania regulacji obrotu cywilnego* [Des critères de la diversification de la régulation des rapports de droit civil d'après les sujets de droits], PUG, 1983, n° 5 ; L. Stępnia, *Problem jednolitej regulacji profesjonalnego obrotu gospodarczego* [Le problème d'une régulation unique des échanges économiques professionnels], PUG, 1984, n° 5-6.

THE NEW LEGISLATION IN RELIGIOUS MATTERS

Janusz Osuchowski*

I. On May 17, 1989, the Polish parliament (Sejm) of the 9th term passed three momentous statutes regulating the sphere of the law on religious denominations : on the attitude of the State towards the Catholic Church in Polish People's Republic ; on the guaranties of freedom of conscience and religion ; and on social insurance of the clergy.¹ Thus the Sejm's decision crowned the many-years' process of legal normalization of religious relations in Poland towards their final stable and permanent form.*^{1 2}

The parliamentary debate concerned the three drafts jointly. The import of the problems discussed was added to by a pronouncement of the Prime Minister. Both in that pronouncement and during the debate, a number of important problems were taken up of which the following are particularly worthy of attention :

1. The submitted drafts express the new religious policy aimed at a departure from administrative and repressive actions that were not uncommon in the past and towards dialogue and cooperation between State and religious unions. The new draft statutes are based on the radical change in the political authorities' attitude towards religion and the Church in the 1970s and particularly 1980s which corresponded also with the evolution of the Catholic Church's attitude towards the Polish political reality.

2. The proposed statutes are to replace the former legislation : hetero-

* Professor of Law at Warsaw University.

¹ *Journal of Laws*, No. 29/1989, items 154, 155, 156.

² For the course of that process, see the Rev. B. Fidełus, "Sytuacja prawna Kościoła Katolickiego w Polsce" [The Legal Situation of the Catholic Church in Poland], *Tygodnik Powszechny* of April 25, 1989, p. 1.

genous, fragmentary, inconsistent and often lacking the rank of statutes, which was also largely outdated or failed to take into account the specific nature of religious unions, and did not fit the new socio-religious situation.

3. The draft statutes comprise a complete, uniform, and largely harmonized system of legal regulation of religious relations in Poland of today. Due to the complexity of legislative works and the highly detailed legal regulation at the statutory level, permanent grounds and a possibly comprehensive catalogue has been created of legal provisions in the sphere of religious denominations which is a substantiation of constitutional provisions.

4. The draft statutes touch upon the basic matter from the sphere of human rights whose importance for the individual and for religious communities was underestimated and ignored for many decades in Poland. In order to prevent any possible future attempts at infringing upon those rights, the discussed drafts provide for material guaranties, both for individuals and for communities, in matters of religion and philosophy of life. Those guaranties have been contained in the statutes themselves, without transmission to executory provisions.

The present discussion of the statutes passed on May 17, 1989 will concern the general principles and main trends of the new legislation only ; the detailed questions will be left out of account.

II. What has to be considered to begin with is the question of the mutual relation of all the three statutes and their sphere of regulation with regard to the religious sphere in the broad sense. Although they all concern that very sphere, their subjects and normative functions are not identical. Together, they constitute a legislative complex of a kind, but the separate elements of that complex play different roles. The least doubtful in this respect is the Act on social insurance of the clergy. Its provisions state explicitly that obligatory insurance concerns "the clergy of the Catholic Church and of other churches and religious unions" (Art. 1 Part 2), and that "the formulations used herein concerning the functions of the clergy of the Catholic Church shall apply respectively to the functions of clergy in other churches and religious unions" (Art. 6). Moreover, it follows from the contents of some other provisions that they concern the clergy of the Catholic Church and of other religious unions.³ A general reference to the regulation introduced by the discussed statute is made both in the act on the attitude of State towards the Catholic Church (Ar. 71), and in the act on the guaranties of freedom of conscience

³ Thus for example Articles 7 and 17 mention the clergy and members of their families, while Art. 29 distinguishes those of the clergy who are obliged to observe celibacy and others.

and religion (Art. 12 Part 3). This universal and uniform regulation of social insurance of the clergy of all religious unions in Poland is unlikely to give birth to any reservations or to present difficulties in the practice of both religious and social policy.⁴⁵

From this point of view, the act on the attitude of State towards the Catholic Church is different in nature. It follows from its very name that the act applies to the Catholic Church only which is confirmed by one of the key provisions that states that the act defines the principles of State's attitude towards that very Church, including its legal and financial situation (Art. 3 Part 1). But if we read carefully the provisions of Section IV, Chapter 3 (Changes of Valid Provisions), we learn from Art. 74 that the act is more universal and settles also a number of questions regulated in other legal acts and concerning also matters not related to the Catholic faith and Church. By way of example, the important legislative changes may be mentioned here, made in favour of the Church and of other religious unions among others, that have been introduced into the following acts : of March 15, 1933 on public collections,⁵ of January 18, 1951 on holidays,⁶ of March 29, 1962 on public meetings, of November 21, 1967 on the general duty to defend the Polish People's Republic, the P.C. and the C.C.P. of April 19, 1969, and the regulations concerning registry of birth, deaths, and marriages of November 29, 1986. Therefore, the elements of a universal nature introduced in a statute that concerns a single religion in principle, if somewhat inconsistent, nevertheless evidence at the same time the fact that it is usually impossible, and often also inexpedient, strictly to delimit related subject matters in legislative works.

Without fail, the act which may arouse the greatest number of doubts and conflicting opinions is that on the guaranties of freedom of conscience and religion. Undoubtedly, it is not a typical statute providing but a general outline and applying to all denominations and religious unions, as those found in some other socialist countries (e.g. in the USSR, Bulgaria, or Romania). This is evidenced by the lack in that statute of a provision to that effect while there are other provisions from which it does not

⁴ Due to its single subject and specialistic nature, the Act is one from the sphere of social policy rather than the law on denominations which is why little attention will be given to it only in the further discussion.

⁵ The relevant *Journals of Laws* have not been quoted for lack of space.

⁶ Beside the introduction of a new church holiday of the 15th of August, the Act also creates, at the same opportunity, so to say, the National Independence Day on November 11.

follow that the act applies to all religious unions.⁷ For at least the above reasons as well, it would be risky to refer it to the non-Roman Catholic religious unions only, despite the fact that this very opinion was voiced quite explicitly, on inspiration of the circles related to the Polish Ecumenical Council, during the preparation and passing of that act.⁸ The act, however, undoubtedly has several addressees even if not all of them are willing to accept it. The contents have been clearly divided and differentiated as regards the subject matters. Part I of the act regulates and develops the constitutional principle of freedom of conscience and religion which applies to all individuals in the territory of the Polish People's Republic (Section I, Art. Art. 1—7), and the legislator's decision in this respect cannot possibly depend on any will or acceptance of an individual or any religious union whatever. A similarly universal formulation can be found also in the case of provisions that develop the Constitution, that is the basic principles of State's attitude towards Churches and other religious unions (Section II, Chapter I, Art. Art. 8—17). There are no reasons to believe that the part of provisions mentioned above do not apply to all persons irrespective of their denomination and religious beliefs, and also to all religious unions, the Roman Catholic Church included. The act infringes none of that Church's rights, nor does it impose other obligations than those regulated by the act that concerns that Church. On the other hand, provisions of that part equalize before the law the rights of all religious and philosophical orientations, and also standardize and integrate in a way the system of religious unions possessing equal rights.⁹

⁷ A rather decided, though indirect, lack of interest in that act was shown by the Roman Catholic Church whose Episcopate at its 235th plenary conference on May 16 and 17, 1989 accepted with satisfaction "the passing by the Sejm on May 17, 1989 of the Act on the attitude of State towards the Catholic Church in the Polish People's Republic, and also of the Act on social insurance of the clergy" (from a communiqué published by the conference). See *Przegląd Katolicki* of July 2, 1989, p. 2. On the other hand, a commentary with respect to all three Acts can be found in a statement by Archbishop B. Dąbrowski for the Polish Press Agency PAP, see *Życie Warszawy* of June 3—4, 1989.

⁸ The then Vice-President of the Council of State K. Barcikowski commented as follows on the discussed Act: "It was intended to give the feeling of safety to smaller denominations which actually did feel threatened by the authorities' agreement with the Catholic Church at their cost. Hence the additional Act which regulates the whole of religious relations," *Polityka* of May 6, 1989, p. 6. Deputy K. Barcikowski also made a statement in a similar spirit as the reporter of the Extraordinary Commission during the second reading of the bills, see *Rzeczpospolita* of May 18, 1989, p. 4.

⁹ This interpretation of provisions of the Act was adopted in the Sejm by Prime Minister M. Rakowski, see *Rzeczpospolita* of April 27, 1989, p. 3.

Part II of the act, instead, loses its former universal character which is expressed by Art. 18, decisive in this respect. It follows clearly from that Article (Part 1) that the provisions of the discussed part (that is, Chapter 2, Section II and Section III) “regulate State’s attitude towards those churches and other religious unions only whose legal and financial situation is not regulated by separate statutes.” One may therefore well exclude from under the normative competence of the discussed part of the act the Roman Catholic Church, though theoretically there is a general provision (Part 2) that applies to that Church as well but is of practical importance for many other religious unions. It reads : “Provisions of Chapter 2 which define the rights of churches and other religious unions shall apply, however, also to the churches and other religious unions with a statutory regulated situation if the separate statutes mentioned in Part 1 do not provide such rights.” In other words, the provisions of the discussed second part of the statute a) do not apply to the Roman Catholic Church whose legal status with a complete catalogue of rights has been regulated by a separate statute of May 17, 1989 ; b) on the other hand, constitute a normative base in the nature of a statute providing a general outline for those religious unions which have failed so far to acquire statutory grounds for their existence^{10 11} and which preserve their former legal status to the moment of passing separate statutes in that sphere (Art. 40) ; c) finally, those provisions regulate the general situation of a large group of religious unions whose legal status has so far been based on provisions of the law on associations (Art. 41).¹¹

The objectivity and will to reach a full consensus when negotiating the drafts considered, also the implementation of the passed statutes may be expected to proceed in a similar spirit of agreement.¹²

III. Passing to the discussion of the main problems settled in the two acts, one should consider the features those acts have in common, and particularly the legal solutions that led to those acts becoming a complex

¹⁰E.g. the Polish Catholic Church in the Polish People’s Republic, the Church of Adventists in the Polish People’s Republic whose legal status was regulated administratively. See W. Wysoczański, *Prawo wewnętrzne nierzymskokatolickich kościołów i wyznań w Polsce [The Internal Law of Non-Roman Catholic Churches and Denominations in Poland]*, Warsaw 1971, pp. 103, 180.

¹¹The provision has been duly correlated with Art. 7, Part 1, point 2 of the Act of April 7, 1989 : The law on associations (*Journal of Laws*, No. 20, item 104) which states that provisions of that law do not apply to “churches and other religious unions and to their legal persons.”

¹²This conclusion seems to be justified by the provision that the Joint Commission of representatives of the Government and Conference of the Episcopate will deal among others with interpretation of the Act on the State’s attitude towards the Catholic Church and of its execution (See Art. 4 Part 1 of the Act).

and uniform set of legal norms. Obviously, the catalogue that follows is not complete.

1. The fact is worth stressing above all that both acts cite the principles included in the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, and the UN Declaration on elimination of all forms of intolerance and discrimination for reasons of religion or beliefs.¹³ This way, the legislator declares his will to adjust the Polish domestic law to the generally accepted international norms, particularly in the sphere of protection of the basic human rights. Postulates to this effect were submitted for many years by different circles, including also the Church¹⁴ and the lawyers.¹⁵

2. Both acts clearly define the attitude of religious unions to the political principles and law of Polish People's Republic. That definition is contained in nearly identically formulated provisions that state that all churches and other religious unions in Poland operate "within the constitutional political framework of Polish People's Republic."¹⁶ Moreover, the requirement has been established that the general legal provisions should apply to the Church in spheres not regulated by the act, provided that such provisions are not contradictory to its principles (Act I, Art. 3, Part 2). A further-reaching norm is the one that states that the activity of religious unions "shall not infringe the provisions of generally valid statutes protecting public safety and order, health or public morals, as well as the basic rights and liberties of others"¹⁷ (Act II, Art. 27, Part 1).

¹³ The act concerning the Catholic Church also makes a mention of the Charter of the United Nations.

¹⁴ See working document of the Papal Commission *Justitia et Pax* entitled "Kościół i prawa człowieka" [The Church and Human Rights], *Chrześcijanin w święcie*, 1977, No. 50, particularly pp. 51—54 ; "O pojmowaniu normalizacji stosunków między państwem i Kościołem" [On Normalization of the State—Church Relations], *Powściągliwość i Praca*, 1984, No. 7—8.

¹⁵ See K. Skubiszewski, "Konstytucyjne ujęcie stosunku prawa polskiego do prawa międzynarodowego" [Polish Law's Relation in International Law : A Constitutional Approach], *Państwo i Prawo*, 1987, No. 10, pp. 143—146.

¹⁶ Art. 1 of the Act on the State's attitude towards the Catholic Church (called Act I further on) and Art. 8 of the Act on the guaranties of the freedom of conscience and religion (Act II). The fact should also be stressed that a reference to the Constitution has been made in preambles to both Acts as well : in Act I, as fulfilment of the obligations specified in the basic statute, and in Act II, as execution of the Constitutional provisions on freedom of conscience and religion.

¹⁷ In this case, there has been an adjustment of the domestic law to provisions of the international legislation, especially to Art. 18 Part 3 of the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966 ; one should bear it in mind, however, that the discussed provision of the Covenant, as opposed to Art. 27 Part 1 of the Act,

3. Both acts grant to religious unions the freedom of performance of religious functions and the right to be governed by their own law, though in a different manner. The Catholic Church has used to some extent the ancient model of concordat, consenting to the formula that (that Church) “shall be governed in internal matters by its own law, and shall freely exercise its ecclesiastic authority and jurisdiction and manage its own affairs” (Act I, Art. 2). Similarly, religious unions enjoy the freedom of religious functions. It includes among others their government by their own law, a free exercise of ecclesiastic authority, and management of their own affairs (Act II, Art. 19, Part 1 and Part 2 point 4). It is also stated that the religious unions’ freedom of performance of their religious functions is one of the guaranties of freedom of conscience and religion (Act II, Art. 9, Part 2 point 2). The religious unions’ exercise, however, “of the freedom of operation shall take place in accordance with the generally valid provisions unless otherwise provided by statutes” (Act II, Art. 27, Part 2).

Organization and public performance of worship is contained in the freedom of performance of religious functions (Act II, Art. 19, Part 2, point 2). This question has been regulated in greater detail with respect to the Catholic Church. It is stated in this case that organization and performance of public worship is under the Church’s authority, and does not require any notifications or licences if taking place at venues and in manners specified in provisions (Act I, Art. 15 Parts 1—3).¹⁸ A significant novelty as compared to the former situation, one that is in favour of the Church but has a universal value as well, is the exclusion from under the provisions of the law on public meetings religious processions and pilgrimages on public roads, provided their route has been adjusted according to traffic regulations (Act I, Art. 74, Part 5 point 2).

4. Matters where a radical change has been introduced include the relinquishment, in principle, of State supervision of the Church administration, appointments to Church posts included. The former solutions were criticized for a long time as inconsistent with the principles of Vaticanum II¹⁹ and with the new trends in the practice of relations

concerns the activity of individuals and not of religious unions. See J. Machowski, *Prawa Człowieka [Human Rights]*, Warsaw 1968, p. 206 ; see also *Chrześcijanin w świecie*, 1984, No. 128, pp. 96—97.

¹⁸ Thus a considerable extension has been introduced here of the possibilities of worship as compared to the former situation. This issue has been duly correlated with the new provisions added to the law on public meetings of March 29, 1962 (Art. 4 Part 1 point 8 of that law).

¹⁹ Decree on the Pastoral Tasks of Bishops in the Church (thesis 20), see *The Documents of Vatican II*, New York 1966, p. 411.

between modern States and the Apostolic See.²⁰ The act quashes the decree of December 31, 1956 on organization of and appointment to church posts²¹ which previously applied to all religious unions (Act I, Art. 76 point 1).

As regards this point, both acts adopt a uniform regulation in principle, though there are some differences according to the specific nature of the subject of regulation. The universal idea has been expressed most clearly in the provisions stating that, unless otherwise provided by a separate statute or a ratified international agreement, the authorities of a religious union have to but inform the competent agency of State administration of changes in the structure of Church organizational units and of appointment and recall of a person who performs senior executive functions in that union. Only in the case of appointment of a foreign subject to posts specified in the act, the authorities of a religious union should make certain if the Minister—Head of Denominations Office has no reservations to that appointment. The next provision defines the agencies of State administration that are competent in those matters (Act II, Art. Art. 14 and 15).

Similar principles have been adopted in relation to the Catholic Church, though their formulation is somewhat different. In this case, the clause “unless otherwise provided by ratified international agreements” acquires a special sense in view of the condition of regulation of that matter mainly on the plane of relations between Polish People’s Republic and the Apostolic See ; that will be fulfilled in a future convention between the two parties the draft of which is now being prepared for final negotiations. In the act itself, this question has been regulated not too distinctly, incidentally, so to say, and indirectly, on the occasion of defining the moment of acquirement by the above-mentioned church organizational units of the status of legal persons. If we extract the essence from the provision, that acquirement is effected with notification of a competent agency of State administration by the Church authority of the establishment of those units. Further provisions specify the agencies of State administration that are competent also to accept a notification from the church authorities as to organizational and administrative matters of

²⁰ Such trends have been materialized in the new regulation of the relations between Spain and the Apostolic See in 1976, and in the course of revision of the Italian concordat in 1984. See T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku [Concordats. Outline of History with Special Attention to the 20th Century]*, Warsaw 1986, pp. 203, 214, 382—385.

²¹ *Journal of Laws*, No. 1/1957, item 6.

church legal persons (Act I, Art. 13, Part 1—4).²² Similarly, nothing but a notification of a competent State agency by the church authorities is required in the case of appointment and recall of “a person who performs the functions of an agency of a legal person” (Act I, Art. 14).²³ Therefore, the new regulation allows the authorities of religious unions to decide freely in important internal matters related to administration and the staff. The law provides for no forms of State’s reaction to those decisions even if such decisions prove unfavourable for State administration.²⁴

5. The new solutions tend towards a further liberalization of the system of regulation of some spheres of religious life. What should be mentioned here above all is the penalization of social relations connected with religion, rather awkward both for the faithful and for the Church. Thus the act quashes provisions concerning two important questions :

a) infringement of the freedom of conscience and religion through acts specified in Art. Art. 194 and 195 of the P.C. ;²⁵ and b) infringement of the provisions of the law on registry of births, deaths, and marriages which provide criminal responsibility of priests for marrying persons in church without a marriage certificate from the registrar (Act I, Art. 74, parts 8 and 12).²⁶ In the latter case, certain doubts may arise as to the grounds of such solution, and also as to the expected unfavourable effects for legal relations in the sphere of marriages. Admittedly, punishability is hardly the best possible way of introducing legal order here ; yet the problem remains unsolved of the order in which civil and church marriages should be contracted.

Let us now consider the discussed acts separately, giving their respective general characterizations and possibly also the specific features.

IV. The act on State’s attitude towards the Catholic Church in Polish People’s Republic does not formulate any general principles of the State’s religious policy : instead, it carries out the disposition of Art. 82, Part 2,

²² The Act has adopted the conception according to which the notion of “Church legal persons” is largely identified with that of “organizational units of the Church” which is bound to arouse certain doubts. The problem, however, needs a separate discussion.

²³ Compared to the former regulation, the notion of an “ecclesiastic Church post” has been replaced with that of an “agency of a legal person.”

²⁴ The essence of the profound changes in this sphere has been commented upon with approval by a competent Catholic priest, see the Rev. B. Fide1us, op. cit., pp. 1, 5.

²⁵ The decision to delete those provisions was negotiated during the “round table” conference. See *Życie Warszawy* of February 28, 1989.

²⁶ This was effected by means of deleting Art. 63 and Chapter 10 of the law on registers of births, deaths, and marriages of October 29, 1986 (*Journal of Laws*, No. 36, item 180).

sentence 2 of the Constitution. For that reason, the act defines the Catholic Church's hierarchic and organizational structure but establishes no norms whatever to regulate directly the State's relations with the faithful. Instead, the Church administration acquired, by way of comprehensive negotiations, the legal guaranties for the practice of the Catholic faith by masses of the faithful and for the development of the Church itself in the spheres of religion and organization. Thus a complex regulation has been reached here of the principles of State's attitude towards the Church, its legal and financial situation included (Art. 3 Part 1). In other words, the legal status of the Church in Polish People's Republic has been regulated to the full.²⁷

Apart from the important questions discussed above, Section I institutionalizes the Joint Commission of representatives of the Government of Polish People's Republic and of the Conference of the Episcopate of Poland which examines problems related to the development of State—Church relations and the interpretation of the act and its execution (Art. 4).

1. A problem that is central in the discussed section and also crucial in the act as a whole is the particularly difficult question of the Church's status of legal person, regulated but provisionally and partly for decades. Meeting half-way the Church's postulates, the act introduces far-reaching solutions in that sphere, of which the following are particularly worth noting :

a) The legal status is not acquired or held by the Catholic Church as a whole ;²⁸ instead, it is expressed by a system of legal persons, established and specified *in extenso* in the act. The catalogue of those persons is most extensive and could hardly be quoted in the present study.²⁹

²⁷ There are many misconceptions as regards the former legal status of the Church in pronouncements and literature representing the Catholic circles. Opinions should be treated as extreme according to which, in the light of the Polish law after the war, actually ceased to exist, and that only the discussed Act restores it to existence, first of all by granting it the status of a legal person. See J. Osuchowski, "Niektóre problemy dotyczące statusu prawnego Kościoła rzymskokatolickiego w PRL" [Some Problems of the Legal Status of the Roman Catholic Church in the Polish People's Republic], *Państwo i Prawo*, 1988, No. 3, pp. 105—106 ; the Rev. B. Fidelus, *op. cit.*, p. 1.

²⁸ This has to be stressed due to the fact that some non-Roman Catholic religious unions have the status of a legal person as a whole, e.g. the Polish Catholic Church in Polish People's Republic, the Old Catholic Mariavite Church in Polish People's Republic. See W. Wysoczański, *op. cit.*, pp. 158, 166.

²⁹ Also other organizational units of the Church may acquire the status of legal persons by force of a decree of the Minister—Head of the Denominations Office (Art. 10).

b) The legal persons mentioned in the act, as well as those to be created in the future, constitute the Church's organizational structure. The notion of Church authority should be understood to stand for an agency of a competent Church legal person (Art. 5). This is a radical change compared to the former solutions. The legal person, together with its agency, becomes the basic category, a creative element, so to say, of the Church's structure ; as a result, the weight of the Church's organizational units proper, lacking the traits of legal persons out of their very nature, recedes into the background. Therefore, the act explicitly adopts the conception of primacy of civil over administrative law, and seems to create the grounds for the State—Church relations mainly on the ground of civil law.³⁰

c) The act specifies all agencies of the Church legal persons (Art. 6 Part 2, Art. 7 Part 3, Art. 8 Part 2).

d) The act does not provide the Catholic Church with the attribute of a public legal person which was still a discussed issue until recently but now seems to be settled decisively. This deserves to be stressed explicitly due to the fact that this problem is still misunderstood which could be noticed even during the legislative process of the discussed statutes.³¹

2. Section II of the act deals with "activity of the Church." A large number of provisions provide an extensive and detailed formulation of different forms of that activity and of the institutions, those already regulated before and others which the act regulates for the first time. They include : a) public worship, b) catechesis and education, c) army ministry and military service of priests, d) special ministry, e) Church and Catholic organizations and associations of Catholics, f) the Church's welfare work and patronage, g) sacral and church building, cemeteries, h) culture and the media.

³⁰ This interpretation implies the emergence of some new problems in the doctrine of the law on denominations and in the practice of relations between the State and religious unions.

³¹ E.g. K. Barcikowski, with reference to the one-time ambitions of Cardinal S. Wyszyński, stated among other things that "the very idea of an act on the Church is a confirmation of that Church's public legal status," see *Polityka* of May 6, 1989, p. 6. Deputy J. Janowski shared this opinion and at the same time explained the essence of that status, during the second reading of the bills. See *Rzeczpospolita* of May 18, 1989, p. 4. One can hardly agree with those opinions in the light of the arguments contained in the doctrine : see e.g. H. Kołodziejek, "Sytuacja prawna nieruchomości kościelnych na Ziemiach Zachodnich i Północnych w latach 1945—1956" [The Legal Situation of the Church-Owned Real Estates in the Western and Northern Territories of Poland in the Years 1945—1956], *ZN UJ, Studia Religiologica*, 1986, No. 16, pp. 91—103 ; idem, "Osobowość prawna prawa publicznego Kościoła Katolickiego w Polsce" [The Legal Status under Public Law of the Catholic Church in Poland], *Państwo i Prawo*, 1988, No. 6, pp. 110—113.

3. Section III of the act deals with financial matters of the Church legal persons. It begins with a general but crucial provision stating that “the Church and its legal persons shall have the right to purchase, possess, and dispose of movable and immovable property, to acquire and dispose of other rights, and to administer their property” (Art. 52). Further provisions regulate various spheres of the Church’s financial situation and contain many solutions in favour of the Church ; they introduce explicit rules as the basis for permanency and safety of the conduct of civil law transactions with regard to the Church legal persons.

4. The “transitional and concluding provisions” of the act are most specific and highly differentiated in nature. The question that has been brought into prominence here is the regulation of the Church’s financial matters, the central issue of Section IV which provides for far-reaching effects as regards the Church’s property. Detailed provisions state that the specified categories of real property or parts thereof that find themselves at present in the possession of the Church legal persons shall become those persons’ property by force of law.

The provisions are indeed crucial which establish the grounds for the Church’s vindicative claims with respect to numerous real estates, taken away and nationalized after the war at various occasions and by various rights. The act specifies the categories of such real estates and defines the procedure of the so-called regulation proceedings (Art. 61) aimed at the satisfaction of the Church’s claims ensuing from property rights and the redress of the damages suffered by the Church in this sphere in the past. Such proceedings would result first and foremost in : a) restoration of the Church’s original property rights to the real estates once lost ; b) grant of an adequate substitute real estate if the restoration of property rights meets with obstacles that prove difficult to be surmounted ; c) grant of an adequate indemnity, should the solutions mentioned in points a) and b) prove impossible (Art. Art. 62—64). The act regulates also the legal situation of health service institutions originally owned by the Church legal persons (Art. 65), the question of Church premises allocated in the past to various State agencies and social organizations (Art. 66), and also the property rights to real estates of State organizational units that find themselves in the actual possession of the Church legal persons without a title deed (Art. 67). As shown by the whole of the discussed provisions, a radical change has been made in the sphere of the State—Church property relations, yet, as may be supposed, both parties face a tremendous deal of work in the nearest future to introduce those provisions in practice.

The final part of Section IV comprises provisions that amend the law in force. This has been effected mainly by way of corrections of the relevant fragments of different acts (Art. 74), and also of a statement

quashing other fragments (Art. 76). Those of the valid provisions concerning matters regulated by the act have been kept in force which require the passing of executory provisions : they will remain valid until such provisions can be passed. Moreover, other legal acts have been quashed totally which concerned matters regulated by the act (Art. 75).

V. The act on the guaranties of freedom of conscience and religion is more universal in nature and more explicitly related to the basic principles of the State's religious policy. It applies to over forty non-Roman Catholic religious unions that operate in Poland.

1. Section I of the act, Freedom of Conscience and Religion, concerns one of the crucial subjective personal rights (freedoms) of the individual, secured by Polish People's Republic to all its subjects and to foreigners who find themselves in the territory of Poland (Art. 1 Part 1, Art. 7).³² Its provisions develop the relevant constitutional norms which due to their brief and general formulation many a time aroused doubts as to interpretation. The act explicitly interprets the freedom of conscience and religion as a free choice of religion or beliefs (Art. 1 Part 2), thus reverting to the international legislation concerning human rights : it means that the individual is free to adopt any orientation as regards philosophy of life. This is confirmed by a provision stating that equal rights in State, political, economic, social, and cultural life are guarantied to all citizens, believers and non-believers alike (Art. 1 Part 3), and also by another provision which bans discrimination or privilege of any person because of his or her religion or religious beliefs, and compulsion of any person to take or not to take part in religious activities or ceremonies (Art. 6).³³

Of great importance is the statutory definition of the catalogue of rights which result for the individual from the freedom of conscience and religion. That catalogue (Art. Art. 2, 4, 5) is a legal confirmation and stabilization of the system of opinions about that matter, proclaimed so far by the doctrine of law on religious denominations. Instead of the former need to adduce a general and vague constitutional norm, the citizen has acquired concretely formulated rights realizing his or her subjective rights in the sphere of freedom of religion and religious beliefs. What is particularly important, especially in the context of the publicistic and political discussions of the recent past, is the inclusion of a provision that

³² It has been postulated in the doctrine for a long time that freedom of conscience and religion should be guarantied not only to Polish subjects. See e.g. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe [The Law on Denominations]*, Warsaw 1987, p. 87.

³³ The discussed provisions in their large part reiterate or revert to the provisions of Art. 81 Part 1 and Art. 82 PaTt 1 sentences 3 and 4 of the Constitution.

defines the limits of manifestation of one's religion or beliefs.³⁴ Naturally, the applied formula is a generalization of specific social situations and as such cannot be fully accurate ; it is, however, a practical point of departure towards the practice of avoiding abuse of the freedom of conscience and religion in the public sphere. Moreover, an explicit provision introduces the principle that one cannot evade the performance of one's statutory public duties for reasons of freedom of conscience and religion. Guided by social reasons, however, the act has introduced a significant exception here.³⁵

2. Part II of the act concerns the sphere of State's attitude towards religious unions as organizational and institutional communities that realize to a large extent the freedom of religion in relation to the faithful. That principle is to be realized through the right to set up religious unions (Art. 2 point 1), and it is on that principle that State's attitude towards all religious unions is based (Art. 9). This important sphere is supplemented by the specified guaranties of the discussed freedom : separation of religious unions from the State, their freedom to perform religious functions, and equal rights granted to all religious unions.³⁶

Of the many matters regulated in the discussed Part, the following are particularly worthy of notice :

a) The provision that "Polish People's Republic is a secular State, neutral in matters of religion and beliefs" (Art. 10 Part 1) introduces an explicit change compared to the former official doctrine in Poland : declaring for a secular State, it nevertheless denied any possibility of that State's neutrality as regards the philosophy of life.³⁷ Instead, the now adopted formula provides a legal authorization for that very attitude of the State towards the philosophy of life, under the stipulation, however, that the notion of philosophy of life is strictly separated from ideology and * 5 * 3

³⁴ Art. 3 Part 1 of the act reads as follows : "Individual or group manifestation of religion or religious beliefs shall only be subject to statutory limitations required for reasons of protection of public safety, order, health or morals, or of the basic rights and liberties of others." Also in this provision, the reference to the international legislation on human rights is noticeable.

³⁵ Art. 3 Part 3 provides that citizens to whom the general compulsory military service applies may request to be sent to substitute service if that is grounded by the candidates' religious beliefs or the moral principles professed. In that case, a written statement concerning those beliefs or principles is required.

³⁶ The first two of those guaranties have been provided for by the Constitution ; instead, it contains no explicit formulation of the principle of equal rights of denominations.

³⁷ See J. Osuchowski, "Wolność sumienia i wyznania w przyszłej Konstytucji PRL" [The Freedom of Conscience and Religion in the Future Constitution of Polish People's Republic], *Państwo i Prawo*, 1989, No. 5, pp. 33—35.

restricted to the attitude towards religion and religious beliefs.³⁸ This interpretation prevailed during the parliamentary debate when representatives of various political trends expressed their opinions on that matter.³⁹ What is more, this trend was additionally consolidated by an important and grave amendment of the act of July 15, 1961 on the development of the educational system⁴⁰ from which phrases were deleted which spoke of the shaping of a scientific outlook on life and socialist morals and principles of social coexistence (Art. 43).⁴¹

b) The act establishes the framework of legal protection of religious unions and their activities, and provides for the possibility for those unions to submit motions to the Constitutional Tribunal (Art. 11) ; it also defines the grounds of the social and legal status of the clergy (Art. 12).

c) The act gives an extensive treatment to the religious unions' financial matters. In this sphere, it introduces a programmatic provision stating that, with some statutory exceptions, religious unions are not State-aided or subsidized by State organizational units (Art. 10 Part 2). Further provisions establish the right of religious unions to "purchase,

³⁸ Admittedly, the act does not speak of "neutrality as to philosophy of life" but of "neutrality in matters of religion and beliefs" but what is concerned here are undoubtedly beliefs in religious matters and therefore also those areligious and anti-religious. Hence the logical conclusion that the Polish State cannot be atheistic in nature as in that case it would fail to meet the condition of neutrality in the discussed sphere.

³⁹ The most explicit standpoint with regard to this issue was taken by a representative of the parliamentary club of the Polish United Workers' Party, deputy J. Maciszewski, who quoted the resolutions of the 10th plenary assembly of the Party's Central Committee and its new attitude towards religion and the Church. He stated among other things that the Party declares for a secular nature and neutrality as to the philosophy of life of the State as guarantor of all civil rights and liberties. Also deputy R. Tomczewski (Democratic Party) declared just as positively for a State neutral as far as the philosophy of life is concerned. Other deputies, such as S. Mazur (United Peasant Party) and J. Ozdowski (non-party club) defined the Polish People's Republic as a secular State, neutral in religious matters. See *Rzeczpospolita* of April 27, 1989.

⁴⁰ *Journal of Laws*, No. 32, item 160, with subsequent changes.

⁴¹ This is no doubt a departure from principles not only in the sphere of philosophy of life but also of ideology since the term "socialist" is relinquished. This is done but partially, one has to admit, as that term, although in a different context, has been preserved in the preamble of the Act of 1961. And yet it is rather striking that this change towards pluralism in the sphere of philosophy of life in education was made in an act on the guaranties of the freedom of conscience and religion, and not in the one concerning the Catholic Church which was after all the party that was always most interested in that very turn. This is also an argument that proves that also the Catholic Church will profit by the discussed act in a universal manner.

possess, and dispose of movable and immovable property, and also to administer that property” (Art. 19 Part 2 point 7), and regulate the! matters of revenues, taxes, customs duties, and various reductions and exemptions in a way that is most advantageous for religious unions, etc. (Art. 13).

d) The act contains also the first formulation in the Polish law of the principle of State’s cooperation with religious unions “in preservation of peace, creation of conditions of the country’s development, and control of social pathology.” The act provides for a variety of forms of such cooperation (Art. 16), also in the sphere of “protection, preservation, making accessible, and propagation of the relics of religious architecture, art, and literature which are an integral part of the cultural heritage” (Art. 17).

e) The act provides an extensive regulation of the activity of religious unions. Declaring their equal rights and freedom of performance of religious functions, the act formulates an impressive catalogue of those functions which consists of 18 items but is by no means closed ; in it, the separate spheres of activity have been specified (Art. 19). Moreover, the act develops and specifies many of those items in its further provisions. This concerns such spheres of activity of religious unions as : religious instruction and education of children and young persons (Art. 20) ; setting up and running schools and other educational institutions (Art. 21) ; setting up and running church schools and seminaries, and also setting up religious scientific and scientific-educational institutes (Art. 22) ; charities and patronage, and setting up adequate institutions to that aim (Art. 24) ; publication of books, journals, and pamphlets, establishment and possession of publishing houses and printing establishments, and also broadcasting on radio and television of religious, ethical, and cultural programmes (Art. 25) ; organization and carrying out of cultural and artistic activities related to the performance by religious unions of their functions (Art. 26). The above provisions, duly extended, provide a detailed regulation of the religious unions’ exercise of their rights, and define the necessary competences of administrative agencies and the range of application of State law in those spheres.

3. Finally, Part III of the act, Establishment of Churches and Other Religious Unions, regulates the mode of establishment and liquidation of religious unions. It formulates uniform principles in that sphere, thus meeting half-way the marked trend of the recent years to create new religious unions⁴² or to legalize the existing ones.⁴³ The provisions create

⁴² See on this subject e.g. K. Urban, “Nierzymkokatolickie związki religijne w Polsce w 1987 roku” [The Non-Roman Catholic Religious Unions in Poland in 1987], *Problemy Wyznań i Laicyzacji*, 1988, No. 30, pp. XII—XIII.

liberal conditions for the creation of a new religious union where the only requirement is the submission of an appropriate declaration at the Denominations Office and enrolment in the register of churches and other religious unions (Art. 30). A refusal to enter a union into the register can be appealed against to the Chief Administrative Court according to the mode provided for in the code of administrative procedure (Art. 33).⁴⁴ At the moment of registration, a religious union acquires the status of a legal person as a whole, it enjoys all rights and is liable to all duties specified by statutes (Art. 34). The act does not provide for a restrictive mode of liquidation of a religious union by the State which also expresses the new spirit that now permeates the State—Church relations.

4. The act ends with Part IV which comprises the transitory and concluding provisions. Apart from those defining the act's attitude towards the existing regulations, the provision is worthy of attention which provides for the possibility of giving a day off from work or school to members of those of the religious unions the church holidays of which do not fall on legal holidays if the faithful wish to celebrate those holidays according to the principles of their faith (Art. 42).

*

The above concludes the presentation of the basic principles and provisions of the new acts concerning religious matters. Obviously, due to the great variety of the problems regulated, it was possible to give many of them a general treatment only, aimed at nothing but informing the readers of their regulation. For that reason, the doctrine of the law on denominations now faces the task of undertaking a thorough scientific study, aimed among other things at assisting the official religious policy which tends towards an harmonious development of mutual relations between the State and religious unions.

⁴³ As a matter of fact, the registration, long prepared and expected, of the fourth largest religious union in the Polish People's Republic, the sect of Witnesses of Jahve, took place before the passing of that Act. See S. Podemski, "Prawo do Kościołów" [The Right to Churches], *Polityka* of May 6, 1989, *Życie Warszawy* of August 7, 1989.

⁴⁴ This way, the new regulations eliminate the "discretionary nature of an administrative decision to enter churches and other religious unions into the register, and submit the procedure in such cases to review of administrative courts." Fragment of the pronouncement of Prime Minister M. Rakowski during the first reading of the bills in the Sejm. *Rzeczpospolita* of April 27, 1989.

BIBLIOGRAPHIE * BIBLIOGRAPHY

DROIT POLONAIS CONTEMPORAIN
POLISH CONTEMPORARY LAW
1990 n° 1 (85)
PL ISSN 0070 - 7325

NOTES CRITIQUES * CRITICAL NOTES

Jerzy Makarczyk, *Zasady Nowego Międzynarodowego Ładu Gospodarczego. Studium prawnomiędzynarodowe [Principles of the New International Economic Order. A Study in International Law]*, Ossolineum 1988, 394 pp.

The attractiveness and immediate interest of the New International Economic Order result from a coincidence of a variety of circumstances including above all the following :

a) predominance in the modern international community of the developing countries whose state and possibilities in the economic sphere result largely from the colonial economic structure, the confrontation of their economy with the economy of the developed countries leading either to their advancing degradation in that field, or to the economy of the developing countries being dominated by the capital of “supranational” corporations ;

b) an unprecedented development of organizations, institutions, plans, programmes, etc., with tasks or aims outlined on the international scale, which adopted the economic development of the developing countries as their programmatic issue ; the leading role in this respect is played by the UN with its expanded system of organizations, in which there is an increasing predominance of the newly-originating states most of which have the status of a developing country ;

c) controversies as to the position of international law in the regulation of economic matters ; the state of the doctrine of international law, the practice of international relations, and the arrangement of power in the international economic relations inherited from the period that immediately preceded the initiation of the UN, together promote the opinion that the principles of international public law as the law on which relations between states are based do not apply immediately to international economic relations, what prevails in those relations is their being international agreements with the resulting obligations to subjects from foreign countries who are involved in the economic activity, and the general principles of law developed in the community of the so-called civilized countries.

The monograph under review is aimed both at the presentation of the very “Formation of Principles of the New International Economic Order” (Part I, pp. 23—209), and at the examination of one of the basic principles of that order which the author rightly believes to be “A State’s Permanent Sovereignty in the

Administration of Its Reserves, Natural Resources, and Economic Activity.. (Part II, pp. 213—379). Although it may seem that two separate studies have thus been provided with a common title, this structure of the book proves highly useful for the presentation of the multifarious and complex subject of the principles of the New International Economic Order (NIEO). That structure made it possible for the author successfully to fulfil two aims : firstly, to present and appraise the consecutive stages of formulation of those principles and their sets, and to conclude about their position in the international legal order ; and secondly, to analyze that of the NIEO principles on whose formulation and observance most of the contemporary issues of the international economic relations depend that are related to the nationalization by the developing countries of their individual economies and to the inflow into those countries of foreign capitals.

The author repeatedly stresses the fact that his study does not tend towards deciding as to the legal nature of principles formulated in the documents believed to be representative of the NIEO. As follows from the whole of the monograph, the author's object is to present the contents of the separate principles that together make up the NIEO principles according to their chief catalogues, and the evolution of approach to the contents and scope of the principles included in those catalogues.

Part I opens with the chapter ("Charter of the United Nations," "Principles of Technical Assistance and Financing of Economic Development," "The First and Second Decade of Development of the United Nations") which, according to the author, shows the legal situation at the initial moment of formation of NIEO. Chapters II—IV have been conceived as a study of the progress and results of the negotiations on the NIEO principles that took place in different international fora before the UN General Assembly adopted the Charter of Economic Rights and Duties of States on December 12, 1974. The author concentrates on negotiations that took place : 1) at non-aligned conferences from Bandung to Lima, 2) at the first three UNCTAD Conferences, and 3) at the UN General Assembly, including particularly its 6th special session in 1974 at which the Declaration of establishment of the NIEO and the Programme of Activities for the establishment of the NIEO were resolved. An appraisal of the results of works on the formulation of the NIEO principles and their positioning in the international legal order has been contained above all in Chapters VIII, IX, and X.

In the first place, J. Makarczyk examines the principles of the Charter of Economic Rights and Duties of States, including also the treatment of that Charter in the further works of the General Assembly or at UNCTAD conferences. An important position in the presentation and appraisal of the present state of formation of the NIEO principles have also been given to the UNITAR study "Progressive Development of the Principles and Norms of International Law Concerning the New International Economic Order" and to the works on the NIEO carried out by the International Law Association (ILA).

Part II opens with a list of legal problems of importance for the modern economic relations and related to the "conflicts between states that export and import capital." Chapter I, "The History and Origins of the Principle of Permanent Sovereignty of the State in the Administration of Its Natural Resources," is composed of two fragments, on licence and capitulation and on the doctrinal controversies of those days. Guided by that principle's formulation in resolutions of the UN General Assembly, the author is of opinion that it "existed and applied wherever the arrangement of power allowed the states to exercise a full control over the foreigners they admitted" (p. 213). Admittedly, such were no doubt the origins of the very fact that

the Latin-American countries put forward the principle of a state's permanent Sovereignty in the administration of its natural resources in mid-20th century. What raises serious doubts, instead, is whether the origins of a broader formulation of the state's position in economic matters should be examined as principles of a state's sovereignty in the administration of its economic activity in the aspect of thus formulated problems. Those doubts are confirmed by the way in which the author refers (p. 229) to Vattel's work of 1758. Vattel devotes a lot of attention to economic matters, taking interest not only in the protection by a state of its own subjects who find themselves in foreign territories (stressed by J. Makarczyk on pp. 228—229), but also, and to a much greater extent at that, in the freedom of the state itself in commercial relations.¹

In Chapters II and III, J. Makarczyk analyzes the interpretation of the principle of a state's sovereignty in the administration of its natural resources and the attitude of states towards that principle against the background of the resolutions of the UN General Assembly, the UNITAR study, and the ILA declaration. The great variety of interpretations of that principle indicates (as the author expertly shows) that it is in the field of that very principle that the greatest concentration can be found of contradictory interests of the developing vs. the developed countries. The former treat it as an inalienable component of their sovereignty (self-determination), basing on it the whole of their rights in the field of nationalization and control over the foreign capital (see the interpretation of that principle in Art. 2 of the Charter of Economic Rights and Duties of States), while the latter interpret it in the context of both the consideration to rights acquired by foreign subjects in the territory of a given state, and the conception of exploitation of own natural resources with consideration to the interests of the entire international community. We deal here, in fact, with a controversy between a standpoint according to which the economic matters are essentially among questions regulated by internal law on the one hand, and an opinion that the norms in force in that sphere are norms of the international public law, particularly those concerning the principles of responsibility for nationalization and the treatment of the obligations undertaken by states in contracts with foreign investors.

Judging from the opinions expressed in the book, the author himself is for the "intervention of the international community in the way and principles of exploitation by the individual states of the world's natural resources" (p. 245), and disagrees with the conclusion resulting from the interpretation of Art. 2 according to which "in the light of the Charter, the exercise of sovereignty in the administration of natural resources seems to escape all norms of international law" (p. 258). Meanwhile, as shown by the interpretation of the discussed principle in the UNITAR study, its normative contents "resolve themselves into a confirmation of the state's freedom in the pursuit of any economic activity, and a ban for others on interfering with that pursuit" (p. 267). To J. Makarczyk, such an interpretation is tantamount to admitting that "in the sphere of a state's sovereignty in the administration of its natural resources and in economic activity, the principles of international law are of a secondary importance, their application or rejection in definite controversies depending mostly on the balance of powers" (p. 267).

One can hardly agree with that statement since the UNITAR interpretation reflects a principle, descending from Vattel among others, according to which "on

¹ See the statement of E. Vattel, *Prawo narodów [The Law of Nations]*, Warsaw 1958,

Vol. I, p. 140: "... it is self-evident that the decision whether or not to trade with others depends on the will of each separate nation."

the grounds of its natural freedom, each nation has the right to trade with those other nations that agree to it ; thus whoever tries to interfere with that nation's exercise of that right, commits a wrongful act against it.”² The author seems to have a higher opinion on the way of interpretation of the discussed principle in the ILA declaration. Stressing both the fact that that approach gives consideration primarily to the investors' interests, and its adherence to the traditional Western doctrine, he treats it as an “attempt at elaborating the norms of international law which would concern the fulfilment and functioning of that principle in the practice of international relations” (p. 276).

Within the scope of treaty law (Chapter IV), the author analyzes bilateral international agreements of which a large number is negotiated with the aim to protect foreign investments. They have a large practical importance as regards among other things the way of treatment of foreign investments and the principles related to nationalization and indemnity for nationalization. He points to the fact that the development and contents of such agreements proceed independently of the formation of the NIEO principles, and stresses the trend that can be noticed in such agreements towards extending the guaranties given to foreign investors as their position in the light of economic rights and duties of the state, which together make up the NIEO, grows less stable. Next, the author discusses the evolution of the doctrine (Chapter IV), pointing to a tendency that consists in departure from the classic formula of an “immediate, adequate, and effective” indemnity, and the replacement of that formula with the notion of a “just” indemnity (p. 286). He also stresses that there can be no doubts today that a violation by a state of a contract negotiated with a foreign legal person is not tantamount to infringement of international law (p. 287).

The monograph contains also a most valuable study of the decisions of the Hague Tribunals and the international arbitration (Chapters V and VI). As follows from that study, little has been contributed by the international courts in the sphere of problems related to the principle of a state's sovereignty in the administration of its natural resources, property, and economic activity. The Hague Tribunals either tended to be conservative and strongly emphasized the theory of acquired rights, or altogether avoided discussing the merits and practical application of that principle. Instead, a large number of interesting and constructive conclusions seem to follow from the consistent and relevant analysis of decisions of the international arbitration. In his examination of those decisions, the author gives evidence of a high degree of pragmatism in his way of settling questions related to the discussed analysis.

Most of the analyzed cases concern violations of licence obligations as a result of nationalization. The author expresses the opinion that the hitherto experiences of arbitration create a “realistic chance of progress in the formulation of a principle of economic sovereignty in international law which would be acceptable for all members of the international community” (p. 386). Personally, I share that opinion to a large extent ; I believe, however, that the question in this case should be first of all that of application to all disputes settled by arbitration proceedings of the “principle of deciding according to the criteria of rightness” which is particularly characteristic of the international commercial arbitration.

The New International Economic Order can be considered as a phenomenon with specific aims related to the need to equalize the economic levels of the developing and the developed countries. It may also be treated as an indication of a progressive

² *Ibidem*, pp. 334, 335.

development of the international legal order. Both of those approaches intersect in the analyzed documents and in the standpoints of states or in the doctrine, thus making NIEO a particularly complex problem. J. Makarczyk strongly emphasizes and presents that complexity, fails however to discriminate in a sufficient degree between those two approaches to the examined phenomenon. This results largely from the work's conception as a monograph devoted mainly to the legal and political aspects of the NIEO. The author fully appreciates the economic origins and foundations of that deal, but makes no attempt to define it as an economic phenomenon which renders it difficult and perhaps even impossible to place the NIEO in international relations.

Several conclusions contained in the work are related to the conception of the NIEO as a phenomenon that is bound within definite time-limits. This concerns mainly : a) the placement of the NIEO origins in the period of operation of the League of Nations and in provisions of the Charter of the United Nations, and also in different steps made within the UN system before putting the NIEO in the order of the day ; b) the adoption and justification of the opinion that, within the UN system and the non-aligned movement, the adoption of the Charter of Economic Rights and Duties of States "is a recapitulation of postulates, wishes and claims of the developing countries" rather than "the beginning of a new era" (p. 382) ; c) the tendency to adopt the standpoint that the Charter's "radicalism and neglect to the reality of international relations in their many aspects contributed to a delay rather than a speeding-up of the process of changes," and that "the present evident stagnation or decline in the states' political interest in those problems result from the attempted undue acceleration undertaken by the developing countries in the decade from the UNCTAD I till the passage of the Charter of Rights" (p. 382).

At the same time, however, as manifested by the whole conception of the work under review and by the opinions voiced in it, the author places the whole process of formation of the NIEO in the progressive development of the international legal order. He believes the new order in this interpretation to find itself in the initial stage. His standpoint is best illustrated by the following two statements : "the law of the new order is still in the making only, its evolution being slow and proceeding irregularly, in many directions, and in different fora" ; and "it is an advantageous phenomenon that the debate now concentrates in the circles of doctrine of international law" (p. 383). This is connected with the author's opinion that works on the establishment of conception and contents of the NIEO principles should start from studies such as the UNITAR study and the ILA declaration. This opinion is not tantamount to an unreserved approval of the results contained in both those documents. As regards the declaration which is but a specific stage of works of the ILA, the author states that the chief element of the new deal, that is the principle of a state's permanent sovereignty in the administration of its reserves, natural resources, and economic activity "remains in the scope of the traditional Western doctrine." Instead, as far as the standpoint of the UNITAR towards that principle is concerned, the author believes that it actually means "a negation of the role of international public law in the fulfilment of that principle in practice, and consequently, uselessness of works aimed at defining its norms accurately" (p. 383). The author pronounces for the need for international law's active involvement in the shaping of the principle of a state's sovereignty in the administration of its reserves, natural resources, and economic activity ; in his opinion, the origins of that principle in the UN system indicate that it was, among other things, "to be the guaranty of a proper exploitation of resources and property according to the

will of the peoples” and “one that would meet the needs of the international community” (p. 384).

Quite rightly, the author states that “the present controversy as to the shape and nature of the principle of permanent sovereignty, despite the philosophical and ideological framing that is sometimes given to it, has in fact become a predominantly economic one” (p. 384). Its settlement may only result from “pragmatism of the parties” since, despite the existence of fundamental differences in the interests of the countries that export and import capital, there is also their concurrence and inseparability to the extent that it proves necessary to reach common solutions. The only instrument that might square those interests with one another “are the norms of international law, formulated and adopted by all parties concerned” (p. 385). According to the author, “such norms have not been formulated so far” (p. 385). His opinion as to the chances of their formulation is none to optimistic ; he believes, however, that some attempts have already been made by the doctrine and international courts to create that law.

What might be considered a specific defect of the monograph is its insufficient use of the doctrine of people’s democracies. Also the way in which the Polish literature has been included in the work might arouse certain reservations. One cannot help wondering, for example, why the author failed to include in his discussion of the history and origins of the principle of a state’s permanent sovereignty in the administration of its natural resources such works by K. Libera as *Zasady międzynarodowego prawa konsularnego* [*Principles of International Consular Law*] (Warsaw 1960), or *Międzynarodowy ruch osobowy* [*International Personal Traffic*] (Warsaw 1969).

Jerzy Makarczyk has enriched the Polish legal literature with a valuable monograph which recapitulates and appraises the main of the hitherto made attempts at formulating the principles of the New International Economic Order. The variety of documents and views of the doctrine used in the book, as well as their penetrating presentation, make the monograph a valuable source for further studies of the formation of that deal, and at the same time an equally valuable advice as to what should be avoided and how the works should proceed in the sphere of formation and adoption of the NIEO principles.

Andrzej Calus

Prawo morskie [*Maritime Law*], Vol. II, Ossolineum 1988, 199 pp.

The international relations connected with the exploitation of the sea and its resources are the sphere of international economic relations where the introduction of the principles of New International Economic Order (NIEO) was postulated comparatively early, that is in the late 1960s. The problem of the impact the NIEO assumptions had on the international maritime legislation was discussed at a seminar organized in Toruń on the initiative of Faculty of Law and Administration, Mikołaj Kopernik University, and Maritime Law Commission, Polish Academy of Sciences. The participants were representatives of world academic centres from various countries with free market economy, as well as Polish specialists in maritime law. Papers delivered by the participants, as well as studies sent in by several authors, were subsequently published within a series of works of the Maritime Law Commission, Polish Academy of Sciences, in the form of the book under review.

General problems related to the process of creation of NIEO have been discussed by M. J. Shah : "International Maritime Legislation and Developing Countries : Attitudes and Trends" (pp. 9—43), and J. Łopuski : "Main Evolutionary Trends in Maritime Private Law : The Influence Exercised by Demands of Developing Countries" (pp. 43—63). Both authors focus their discussion on the problem of navigation relations under maritime private law ; although they represent two different legal cultures (common vs. continental law), their conclusions and observations are highly convergent. This is no doubt a symptom of maritime law's internationalism, with the resulting trend towards its unification. It is from that viewpoint that M. J. Shah analyzes the impact of the NIEO assumptions on international legislation, stressing particularly the political conditions of the process of unification of maritime law (p. 10). J. Łopuski, instead, bases his discussion on the initial thesis that maritime law is submitted to a natural process of evolution towards its adjustment to the socio-economic and technological transformations.

The analysis of the process of development of maritime law leads both authors to the conclusion that a radical change in quality took place in the international maritime legislation after World War II and was related to the birth of the UN and specialistic organizations. Both authors agree in their appraisal of the importance of the developing countries' activity in the international forum for speeding-up internationalization of the legislative processes in navigation and for involvement in those processes of the entire community interested in sea trade. At the same time, however, they are aware of the developing countries' modest substantial contribution to the process of revision of the existing legal solutions they criticize. Those countries' failure to submit proposals of original normative conceptions is explained by the fact that their systems of maritime law have a European origin inherited from colonialism. The developing countries' reservations to the maritime law in force concentrate on two basic issues : the organizational structure and principles of operation or the world navigation markets controlled by line conferences, and the orientation in favour of shipowners of many legal institutions adopted by maritime law.

Taking the above reservations into account, the authors analyze the legislative acts prepared in the international forum with regard to the NIEO assumptions, considering at the same time the problem of their poor effectiveness. The caution shown in this respect by the developed countries is hardly astonishing as those countries invariably admit the present trend of evolution of maritime law to be economically groundless and irrational, based on the moral reasons only.¹ On the other hand, the wait-and-see policy of the developing countries is explained by the fact that the pro-cargo option is not emphatic nowadays in those countries, and their former struggle against the navigation relations that favour shipowners proved to be directed also against their own expanding merchant marines.

A discussion of the problems of effectiveness of the international maritime legislation has been contained in a study by R. Herber : "The Hamburg Rules and the New International Economic Order" (pp. 63—79). The author tries to find the answer to the question why the Hamburg Rules (that is, the UN convention on the Carriage of Goods by Sea—a document that regulates the basic problems of sea trade, and a much more excellent legislative act than the Haga—Visby Rules²—have

¹ This is illustrated among others by the remarks included in another study contained in the book, R. Herber's *The Hamburg Rules and the New International Economic Order*, p. 74.

to wait so long to enter into force despite the universal approval they met with initially. The author's thesis is worthy of attention that the legal regulation of carriage of goods by sea requires that the principle of equality of parties should be observed, and that a superiority of interests of any party (including also the developing countries) is improper here.

The articles by J. Hołowiński : "For Unified Understanding of Charter Party Contracts" (pp. 79—85), and E. du Pontavice : "Le Concept de 'Nouvel Ordre Economique International' a l'épreuve des faits dans la pratique maritime" (pp. 85—113) present two different opinions as to the legal nature of the charter party for voyage, differently appraised in the Anglo-Saxon, French, and other European countries' legal systems. E. du Pontavice quotes the arguments for its distinguishment, as a contract of affreightment from contracts for carriage of goods by sea and stresses the fact that the discussed contract's different nature is determined by the aim and circumstances of its negotiation in the conditions of a competitive market. For that reason, it is not adhesive, and the scope of the freighter's duties is limited here to careful action, and does not involve the achievement of results as is the case with contracts for carriage of goods by sea. According to the author, the international conventions that regulate carriage of goods by sea take this distinct feature into account, excluding charter parties for voyage from their scope. Instead, J. T. Hołowiński declares for a universal recognition of that contract as a contract for carriage of goods by sea of a kind, pointing to the fact that in the modern conditions of navigation, the argument as to the specific nature of a charter party for voyage as an obligation to act with care loses its former importance as the achievement of the purpose of transporting the cargo is equally important for both parties to that contract. What is more, also the nature of the modern tramping navigation market has changed, and the charter-party forms are commonly used there for contracts for carriage of mass cargo which have little in common with a contract of affreightment, that is the charter party for voyage according to the French and Anglo-Saxon law (pp. 80—81).

According to R. Richter ("Ship Financing and the New International Economic Order : Some Legal Aspects," pp. 113—121), the changes in regulation of the legal relations connected with sea carriage of goods towards equalizing the protection of interests of the cargo with those of the shipowner are but an indirect step aimed at strengthening the developing countries' position in sea trade. Those countries' growing participation in sea transport requires legal measures to support the development of their own merchant marines, and particularly to stimulate the engagement of considerable financial means to that aim.

T. Schulze ("Security in the Shipowners' Freight Earnings under Long-Term Charter Parties for Long-Term Credits in Shipbuilding," pp. 121—127) analyzes one of the legal forms of security for credits for shipbuilding granted by the shipyard. He observes that the offer of the shipyard that gives credit for shipbuilding must on the one hand secure the refunding of outlays, and on the other hand remain attractive and competitive for the possible customers.

The legal problems related to marine environment protection against pollution have been discussed by E. Gold ("New Directions in Ship-Generated Marine Pollution Control : The New Law of the Sea and Developing Countries," pp. 127—141), and

² The Brussels Convention on standardization of some principles concerning bills of lading, 1924 (*Journal of Laws*, No. 33/1937, item 258), amended by a protocol signed in Brussels in 1968 (*Journal of Laws*, No. 14, item 48).

Z. Brodecki ("Extension of the Geographical Scope of the Conventions on Liability for Pollution Damage," pp. 141—151). E. Gold makes a significant observation that it was only after the war that importance of the sea was noticed not only for the aims of transport but also due to the value of its biological resources. That fact gave birth to the process of legal protection of marine environment by way of international conventions which before focused nearly exclusively on the problem of protection of human life and property against dangers at sea (p. 128). That sphere of legal regulation, which is new as regards quality, is to square the interests of the international community with those of the separate countries. To that aim, the author suggests that the International Maritime Organization should be given the function of supervision and mediation, with due appreciation of that organization's role and achievements in the sphere of marine environment protection against pollution (pp. 130—139).

The problem of international justice has been discussed in greater detail by J. Gilas ("Notion of Justice in the United Nations Convention on the Law of the Sea," pp. 151—165). The author states that that notion, originally based on the principles of sovereignty of States and of their equal treatment in the system of the 1958 Geneva Conventions, was then verified in the NIEO assumptions and also in the course of reforms of the international law of the sea. In the new convention on the law of the sea, the principle of equality has been infringed by conceptions of rightness and honesty (p. 158), and it has become necessary for the achievement of justice to either privilege (pp. 160—162) or discriminate (p. 162) certain subjects. D. Fluharty ("The Exploitation of Natural Resources of Marine Areas : NIEO and LOS," pp. 165—179) analyzes the provisions of the UN Convention on the Law of the Sea concerning the animated sea resources in the light of the economic NIEO assumptions. The author estimates those provisions as progressive and profitable both for the developing and for the developed countries. He makes a reservation, however, to the extent that the convention's solutions are disadvantageous for a specific groups of countries and economic units interested in fishery (p. 175).

T. Ballarino ("The European Economic Community and the Regime of Fishing Rights," pp. 179—191) analyzes the joint policy of EEC in the sphere of sea fishing (pp. 179, 180) and stresses the fact that that organization strives to square the principle of non-discrimination with that of special rights of a coastal country, aiming at a just division of the fishing quotas with special consideration to the postulates of the developing countries. The remarks of H. Westphal (pp. 191—199) concern the problems regulated in the UN Convention on the Conditions for Registration of Ships passed in 1986.

The high theoretical standard, as well as the generalizing and systematizing nature of the studies included in the book under review give it a particular scientific value.

Maria Dragun-Gertner

Tadeusz Zieliński, *Klauzule generalne w prawie pracy* [Les clauses générales en droit du travail], Warszawa 1988, PWN, 298 pages.

Les clauses générales sont, dirait-on, à la mode, ce qui du reste s'explique difficilement. En témoigne notamment les nombreuses publications abondant ce sujet¹.

¹ Elles sont énumérées dans l'article de Z. Ziemiński, *Stan dyskusji nad problematyką klauzul generalnych* [L'état de la discussion sur la problématique des clauses générales], « Państwo i Prawo », 1989, n° 3, p. 14.

La monographie de T. Zieliński nous montre que le droit du travail également est en état de suivre les tendances à la mode dans la science du droit, en apportant en même temps sa contribution au développement général de celle-ci. A cette occasion il convient de partager l'opinion de Z. Ziemiński quand il dit que « le livre T. Zieliński apporte une contribution notable aux recherches sur les formes et le fonctionnement des clauses générales, en particulier sous l'aspect sociotechnique », et aussi avec l'avis que certaines imperfections de cet ouvrage, du reste indiquées par son auteur, sont dues au manque d'une théorie générale évoluée des jugements et des valeurs, ce dont sont responsables les spécialistes de l'axiologie ²³. Cependant l'ouvrage apporte principalement une contribution valable à la science du droit du travail, en rendant plus proche et assimilable la problématique des clauses générales, dont la présence et l'importance seront désormais durables et indépendantes des caprices de la mode ou des fascinations passagères.

Du point de vue de la doctrine du droit du travail, ce n'est pas le point de savoir si, et dans quelle mesure, le livre de T. Zieliński contribue au développement de la théorie des clauses générales. Ce qui compte avant tout ce qu'il contribue à mieux connaître et à mieux systématiser la problématique des rapports individuels et collectifs de travail. Vu de cette perspective³, cet ouvrage marque un progrès essentiel dans la voie qui permet de saisir toute l'importance des clauses générales, de percevoir les mécanismes juridiques et sociaux de leur fonctionnement et de prendre conscience des pièges et des difficultés que doit rencontrer tout chercheur essayant de définir avec précision la notion des clauses générales en tant que catégorie de droit du travail.

En même temps, celui qui s'occupe du droit du travail peut, en lisant ce livre, avoir l'impression de rester sur sa faim, car les règles du droit du travail et les problèmes dogmatiques, théoriques et fonctionnels qui s'y rattachent, sont englobés dans des développements de nature générale qui montrent, dans une mesure relativement restreinte seulement, ce qui est spécifique de la, problématique des clauses générales en droit du travail et en quoi ces clauses diffèrent de celles que l'on rencontre dans les autres branches du droit. Cette conclusion vient à l'esprit déjà au vu du plan de l'ouvrage qui comprend une importante introduction « A la source de la controverse sur les clauses générales. *Ius strictum* ou *ius licens* ? », deux parties et une récapitulation.

La première partie traite de la notion, de la systématique et des fonctions des clauses générales, la seconde est consacrée aux clauses dans le rapport contractuel de travail. Aussi bien l'introduction que, dans une grande mesure, la première partie sont consacrées à des considérations générales qui, souvent, ne présentent que très indirectement un intérêt du point de vue de la science du droit du travail, bien que la valeur qu'elles présentent pour la théorie des clauses générales soit incontestable.

Ce qui suscite des réserves dès qu'on prend en considération les besoins et les tâches de la science du droit du travail, c'est l'omission de cette problématique dans les rapports collectifs de travail, d'autant plus que l'auteur classe dans les clauses générales l'intérêt général (p. 61), or celui-ci présente une importance particulière en raison de nombreuses dispositions qui l'invoquent de la loi sur les syndicats⁴.

² V. le compte rendu de Z. Ziemiński, RPEiS, 1989, n° 1, p. 323.

³ L'ouvrage a été apprécié sous l'aspect de la théorie générale du droit par Z. Ziemiński dans le compte rendu cité à la note 2.

⁴ Cf. W. Sanetra, O pojęciu i rodzajach interesów w prawie pracy [De la notion et des espèces d'intérêts en droit du travail], RPEiS, 1988, n° 1, pp. 21 et suiv. ; idem, Kilka uwag o pojęciu, znaczeniu i różnicowaniu interesów w prawie pracy [Quelques remarques sur la

Cela suscite également des doutes quant à l'adéquation du titre de l'ouvrage à son contenu, puisque, en principe, il ne traite que de clauses générales dans le rapport contractuel de travail et non dans le droit du travail dans son ensemble, et qu'il n'aborde pas, entre autres, la question de ces clauses dans les rapports collectifs de travail.

D'autre part, j'ai l'impression que, dans ses développements consacrés à la notion des clauses générales et à leur rôle dans le rapport contractuel de travail, l'auteur est sous l'influence excessive et la pression des opinions et des conceptions de la science du droit civil, en particulier celles de S. Grzybowski. Cela fait que la problématique des clauses générales dans le droit du travail est envisagée, dirait-on, par un civiliste, ce qui se répercute sur la définition des clauses générales, sur la systématique des développements, sur l'attitude que l'auteur prend envers les opinions non stéréotypées rencontrées dans la doctrine du droit du travail au sujet de l'interprétation et de la classification des clauses générales, et aussi sur le choix des problèmes spéciaux auxquels l'auteur accorde la préférence.

Le respect, et aussi, sans doute, un goût pour les opinions énoncées dans la science du droit civil fut que ce qui est spécifique du problème des clauses générales en droit du travail, n'a pas été mis en relief autant qu'il le mérite à mon avis. Au lieu de cela, nous trouvons de vastes développements sur le « but socio-économique du droit », ou les « règles de vie en société » (pp. 144 - 179)—notions maintes fois commentées par divers auteurs (notamment spécialistes du droit civil)—, ou sur les clauses générales prévues à l'art. 354 du C.c. dont l'applicabilité aux rapports de travail est de toute façon douteuse (pp. 194 - 204), et en tout cas il serait difficile d'admettre que dans ces clauses se manifeste la spécificité du droit du travail.

Ce qui mériterait un commentaire plus vaste, ce sont les clauses relatives à l'admissibilité de la résiliation du contrat de travail. Par ailleurs, les clauses en vertu desquelles le travailleur « est tenu de s'acquitter de ses devoirs » (art. 12 du C.t.) ou a le devoir « d'exécuter son travail consciencieusement et soigneusement », exigeraient bien un commentaire ou du moins une prise de position de l'auteur, lors même que l'on accepterait son opinion selon laquelle dans ces cas nous ne sommes pas en présence de clauses générales mais d'autres formules indéfinies.

L'opinion que la notion des clauses générales ne devrait pas être excessivement étendue, est juste. En particulier, elle ne devrait pas être étendue à l'ensemble des formules indéfinies. Cependant, le critère que l'auteur adopte après S. Grzybowski pour isoler les clauses générales de l'ensemble de ces formules, ne me paraît pas suffisamment clair et précis. L'auteur voit la limite entre les clauses générales et les autres formules indéfinies en ce que les clauses peuvent servir de fondement de différentes appréciations du juge dans des situations concrètes, tandis que les autres se caractériseraient par ce qu'elles susciteraient les mêmes appréciations dans l'application du droit (p. 55). Les principes mêmes de cette division sont pour moi peu claires et ambigus, comme l'est également le fait d'associer la notion des clauses générales uniquement aux appréciations du juge dans des situations concrètes, comme si l'on ne pouvait imaginer l'existence des clauses générales en dehors de la jurisprudence ni même de l'application du droit. Du reste, dans ses développements ultérieurs et à maintes reprises, l'auteur ne limite pas la notion des clauses générales qu'il distingue seulement à celles qui se manifestent dans le domaine de l'application du droit.

De là mes réserves sur la définition des clauses générales qui y voit des formules indéfinies renvoyant à des règles et appréciations extrajuridiques qui permettent aux organes appliquant le droit de prendre, dans des cas concrets, des décisions différentes concernant l'application des dispositions en vigueur, et *ipso facto* d'interpréter individuellement chaque cas (p. 56). Adopter le principe selon lequel dans certains cas concrets — qui en même temps sont identiques à tel ou tel point de vue —, peuvent être prises des décisions différentes, c'est mettre en danger la légalité, c'est le risque de justifier des décisions arbitraires des organes appliquant le droit. Autrement dit, les différences entre ces décisions ne peuvent résulter de l'arbitraire, il faut qu'elles soient identiques dans les mêmes états de fait. Par ailleurs, les clauses telles que, p. ex., les règles de vie en société ou « le préavis motivé », ou plus exactement les dispositions qui y renvoient, ont en premier lieu pour destinataires les sujets de droit bénéficiant de droits déterminés ou chargés de devoirs déterminés, et non des organes appelés à appliquer le droit. Leur but consiste à régler les comportements de ces sujets, et c'est indirectement, et lorsque le cas arrive à l'organe compétent, que les organes appelés à leur application deviennent leurs destinataires.

Dans cet état de choses, me semble juste la tendance de l'auteur à réduire l'extension de la notion des clauses générales, mais en même temps je pense qu'il faudrait chercher des critères qui ne soient pas susceptibles de tant de spécifications différentes pour distinguer les clauses générales des autres formules indéfinies. En particulier, il ne faudrait pas omettre les critères tels que le lieu, le rôle et la fonction de la disposition juridique qui contient la formule donnée. Car autrement il faut considérer comme clauses générales également les formules indéfinies dans les dispositions de rang inférieur, dont le champ d'application est souvent fort restreint. Ce sont des « clauses de renvoi », mais sont-elles vraiment générales ?

L'auteur se penche sur la signification du terme « clauses générales » dans le langage juridique contemporain et pose à ce sujet nombre d'intéressantes questions auxquelles il essaie de répondre sans équivoque. Il convient de partager son opinion que ce sont les formules contenues dans les dispositions juridiques et non ces dernières qu'il faut considérer comme clauses générales (p. 47). Je trouve aussi intéressante et féconde l'idée de l'auteur de situer les clauses générales dans le vaste contexte du problème de ce qu'on appelle marges décisionnelles, bien que me paraisse contestable que soient exclus de cette analyse les dispositions du droit du travail déterminant ce qu'on appelle marges du choix de conséquences (p. 50).

Ce qui mérite l'attention c'est l'opinion que les clauses générales diffèrent, en tant que formules renvoyant à des règles et appréciations qui ne sont pas des éléments du système juridique, des formules renvoyant aux règles juridiques (p. 65). Cependant, cette question mériterait une analyse plus poussée. En particulier, il faudrait s'occuper de la règle en vertu de laquelle l'entreprise est tenue de garantir aux travailleurs les conditions de travail conformes aux exigences de sécurité et d'hygiène (art. 15 du C.t.), ce qui consiste en ce que cette entreprise doit respecter les règles et les prescriptions relatives à la sécurité et l'hygiène du travail. Ces règles, à la différence des dispositions y relatives, sont traitées comme règles extrajuridiques, découlant de l'expérience, de la science et de la technique. Dans les formules donc où figure l'expression « règles de l'hygiène et de la sécurité du travail », nous sommes en présence du renvoi extrajuridique, et principalement, mais non exclusivement, aux directives instrumentales (praxéologiques). Je pense que *ipso facto* on peut voir dans un tel renvoi une clause générale. Cela signifie qu'on peut voir simultanément dans la régie qu'il faut garantir aux travailleurs les conditions

de travail conformes aux exigences de sécurité et d'hygiène la clause générale renvoyant à l'expérience, aux prescriptions de la science et de la technique.

On trouve de nombreuses réflexions et observations nouvelles dans le chapitre traitant de la systématique des clauses générales en droit du travail. Il y a donc lieu de s'étonner que la seconde partie du livre soit fondée sur une systématique tout à fait différente, renouant avec les divisions adoptées en droit civil. Il en résulte que les traits spécifiques des clauses générales en droit du travail ne sont pas mis en relief autant qu'ils l'auraient été si l'ouvrage avait suivi la systématique adoptée au début.

L'auteur divise d'abord les clauses générales en celles qui renvoient aux règles extrajuridiques et celles qui renvoient aux appréciations extrajuridiques (renvois occasionnels). Cette division mérite d'être acceptée, bien qu'on doive se souvenir de son caractère relatif, ne serait-ce que pour cette raison que certaines formules indéfinies qui de l'avis de l'auteur renvoient aux appréciations extrajuridiques, sont parfois traitées par certains comme renvois à des normes (règles) déterminées, et vice versa. L'auteur fait une juste critique de certaines clauses générales, telles p. ex. qui prévoient l'appréciation « de la garantie d'une bonne exécution de ses devoirs ».

Une nouveauté intéressante c'est la division des clauses générales en clauses d'application universelle, limitée ou temporaire, c'est aussi la distinction des clauses partiellement définies et la discussion du problème dit du concours de clauses générales. Il convient toutefois d'ajouter que la distinction des clauses générales d'application limitée ou temporaire n'a de raison d'être que lorsque la notion des clauses générales est largement conçue, ce à quoi il faut s'opposer pour diverses raisons.

En de nombreux endroits, T. Zieliński essaie de prendre position sur la valeur des clauses générales comme mode de règlement des problèmes ou des rapports sociaux. Il le fait notamment dans l'introduction, dans le chapitre sur les fonctions des clauses générales et dans la récapitulation. Du point de vue de la technique législative, sociotechnique (praxéologique) et axiologique c'est un problème de première importance. Quand on connaît le tempérament de chercheur de T. Zieliński, les questions qui l'intéressent et sa préférence marquée à poser audacieusement les problèmes et les questions théoriques les plus difficiles, on ne s'étonne de le voir revenir à plusieurs reprises à cette question fondamentale. Étant donné la « beauté » particulière de ces clauses, on ne s'étonnera pas non plus de l'attitude ambivalente envers elles de l'auteur qui piste soigneusement leurs défauts et avantages pour les juger à leur juste valeur. C'est un succès incontestable de l'auteur que — malgré le caractère ambivalent de cette appréciation de la valeur et de l'utilité des clauses générales, dans l'ordre légal, en particulier dans la réglementation des questions relatives au travail — le lecteur sera porté, je pense, à partager cette appréciation.

Walerian Sanetra

*LA PROTECTION JURIDIQUE DES BIENS CULTURELS.
JOURNÉES POLONAISES DE L'ASSOCIATION HENRI CAPITANT
(VARSOVIE, LES 22 - 24 MAI 1989)*

L'Association Henri Capitant des Amis de la Culture juridique française, fondée à Paris en 1935, compte actuellement 20 sections nationales dans plusieurs pays européens et aussi quelques pays d'Afrique, d'Asie et des deux Amériques. La Section polonaise, fondée en 1936, a été réactivée en 1979.

L'Association organise chaque année des Journées juridiques internationales qui sont devenues un *forum* reconnu de discussions sur les grands problèmes du droit contemporain. Ces dernières années, elles se sont tenues en Turquie (1988), au Canada (1987), aux Pays-Bas (1986) et, à l'occasion du cinquantenaire de l'Association, en France (1985).

A ces conférences ont été traités les sujets suivants : la vérité et le droit, les nouveaux moyens de diffusion et de reproduction des informations et l'efficacité des décisions des organes de l'administration de la justice.

En 1989, pour la première fois dans l'histoire de l'Association, les Journées se sont tenues en Pologne. Elles étaient consacrées à la protection juridique des biens culturels, 150 juristes de 16 pays ont participé à ces Journées qui ont suscité un vif intérêt des milieux juridiques internationaux. 35 rapports nationaux ont été présentés.

Les débats qui se déroulaient à Varsovie, à la Salle des Concerts du Château Royal et dans Auditorium Maximum de l'Université, ont été inaugurés par le prof. A. Łopatka, 1^{er} Président de la Cour Suprême, qui après avoir dit la satisfaction de la Section polonaise d'accueillir la Conférence, a souligné la haute importance que la problématique de la protection des biens culturels présente pour le monde juridique international et polonais. Le prof. Ph. Malinvaud (Université Paris II), président de l'Association, a mis en relief la signification particulière du fait que les Journées se déroulaient pour la première fois en Pologne, et a remercié les organisateurs varsoviens.

Conformément à la formule adoptée à ces conférences, les débats ont porté sur les différents aspects juridiques de la problématique abordée.

Les rapports généraux ont été présentés par le prof. S. E. Nahlik de l'Université Jagellonne (droit international public), le prof. P. Lagarde de l'Université Paris I (droit privé et droit international privé), le prof. B. Knapp de l'Université de Genève (droit administratif), le prof. C. Pedrazzi de l'Université de Milan (droit pénal).

Les rapports nationaux polonais ont été présentés par ; W. Kowalski (Université

Silésienne), H. Nieciówna (Université Jagellonne), A. Przyborowska (Université Marie Curie-Skłodowska) — droit international public, le prof. J. Błęszyński (Université de Varsovie) — droit privé et droit international privé, le prof. J. Pruszyński (Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences) — droit administratif, le prof. L. Kubicki (Institut de l'État et du Droit de l'A.P.S.) — droit pénal.

Un rapport de synthèse récapitulant les débats et leurs conclusions a été l'oeuvre du prof. J. Châtelain de l'Université Paris I et de l'École du Louvre.

A la séance de clôture, le prof. J. Rajski (Université de Varsovie) a remercié au nom des organisateurs les participants pour leur nombreuse et active contribution aux débats.

Le prof. M. Grimaldi (Université Paris XI), Secrétaire général de l'Association, et le prof. Ph. Malinvaud ont vivement remercié les responsables pour l'excellente organisation de la conférence, en soulignant l'activité de la Section polonaise dans les travaux de l'Association.

Le Comité directeur de l'Association a décidé de décorer le prof. Jerzy Jodłowski, président de l'Association pendant de longues années et l'initiateur de la réactivation de la Section polonaise, de la médaille spéciale de l'Association. La même médaille a été conférée au prof. Jerzy Rajski, qui a été élu président de la Section polonaise, le prof. J. Jodłowski ayant renoncé à cette fonction pour raison de santé.

Leszek Kubicki
Jerzy Rajski

CONFERENCE ON THE SCIENTIFIC OUTPUT OF CZESŁAW ZNAMIEROWSKI
(1888—1967)
(POZNAN, FEBRUARY 25, 1989)

The conference was a national event devoted to the output of Czesław Znamierowski, founder of the Department of Theory of State and Law at the Adam Mickiewicz University in Poznań and doctor h.c. of that university. It was opened by Prorector of the Adam Mickiewicz University Professor T. Nowak. The proceedings included the following papers : "Czesław Znamierowski and the Origins of Theory of Law in Independent Poland" by Professor K. Opalek (Jagiellonian University), and "Czesław Znamierowski's Sociology of Law" by Professor L. Lustacz (Warsaw University), as well as a discussion on a book by S. Czepita, L.L.D. (Adam Mickiewicz University) : *Czesław Znamierowski's Conceptions of Theory of Law* (Poznań 1988).

K. Opalek, concentrated on the years 1922—1925 which were the first period of a particular animation in the philosophy and theory of law. He described the situation in the separate scientific centres in that period. In his opinion, the most important events in the sphere of theory of law were the "Deliberations on Theory of Law" which took place in Cracow on March 25—27, 1924, and the sharp polemics which Czesław Znamierowski who represented a sociologically-oriented conception of the legal system, carried out in the years 1925—1926 with Jerzy Lande, advocate of the psychologists conception. The impact of both conceptions, however, was limited to some circles of theoreticians of law only, and was but slight in other spheres of jurisprudence where it yielded to the influence of H. Kelsen. The lecturer

found the weak response to the original and uncommon sociologicistic and psychologicistic theories to have been paradoxical.

According to K. Opalek, what played an important part in Znamierowski's polemics with Lande was the adoption by the former of an extremely psychologists interpretation of Petrażycki's theory. This made it difficult for him to come to terms with his adversary who based on a different and moderately psychologicistic interpretation of that theory. It is, however, difficult to decide now which of those interpretations faithfully reflects Petrażycki's ideas that were alas far from consistent. What resulted from different philosophical assumptions were mutual accusations : on the one hand, that the conception of a legal system cannot be squared with the contention that there exists nothing but the psychophysical reality ; and on the other hand, that the interpretation of norms as the ideal objects may lead to the acceptance of Kelsen's sphere of obligation (*sollen*). Instead, K. Opalek found the two authors' conceptions of the legal norm to be unexpectedly concurrent in many points. While, however, the conception of Znamierowski (at least in his *Basic Notions of Theory of Law*) appears quite explicitly and consists in the reduction of the norms of conduct to specific deontic sentences, that is to true or false statements, Lande's conception of norm is unclear due to his failure to discern between the legal and the lawyers' language which made it possible for him to maintain that norms are elements of theory. At any rate, according to K. Opalek, the norms that make up dogmatics in Lande's interpretation are deontic sentences in nature. Znamierowski rejected Lande's vague discernment between theoretical and normative sciences, including in particular the consequences of dogmatics of law being numbered among the latter. He unfortunately also rejected Lande's justified remarks concerning Znamierowski's failure to discern between a fundamental norm and a teleological statement. Lande, in turn, who concentrated on a criticism of the distinguishment of axiological and tethical norms in its 1924 version, underestimated the novelty and usability of that distinguishment and tried to reduce it to a division of norms into auto- and heteronomous, or intuitive and positive in Petrażycki's interpretation. Moreover, he practically failed to notice the conception of constructive norm and of the valuable elements in the legal interpretation treated as a system resulting from the combination of imperative and constructive norms.

Although the two adversaries proved highly resistant to mutual accusations, and no scientific cooperation was ever established between the representatives of the two leading Polish conceptions of theory of law, nevertheless their scientific activities seriously influenced the development of that branch of learning in Poland. They founded the two leading research centres in Poland, as well as scientific schools and schools of thought. K. Opalek perceives the main difference between the Polish theory of law in the years 1922—1925 and its present state to be the fact that today the formerly impossible unification has been achieved, or at least assimilation of the theoretical and methodological assumptions and the notional apparatus to the extent which makes possible both mutual understanding and constructive discussions. Ending his pronouncement, the lecturer pointed to the high value of treatment of Cz. Znamierowski's conceptions in the sphere of theory of law in S. Czepita's monograph *Cz. Znamierowski's Conceptions of Theory of Law*.

Professor L. Lustacz pointed to Znamierowski's posthumous book *Szkoła prawa. Rozważania o państwie* [*The School of Law. Reflections on the State*] (Warsaw 1988), indicating a number of inspiring ideas of the Poznań scholar in the field of sociology of the State. He discussed among other things the questions of originality of Znamierowski's definition of the State, his formal approach to the functions of

State, the relation between his conception of State and the Marxist idea of the class nature of State. The lecturer stressed the need for a clear discernment between the notion of a State community and a State group, and pointed to the penetrating analysis of the State power included in the discussed work, together with the discussion of the values of a democratic system and the conditions of a democratic formation of elites within the State group.

In the discussion that followed, the following persons participated among others : Professor K. Opalek, Professor L. Łustacz, Professor Z. Ziemiński, S. Czepita, L.L.D., S. Pałczyński, L.L.D., and L. Pszczółkowski, L.L.D. It was stressed that Lande's controversy with Znamierowski had been unsolvable basing on the contemporary methodological apparatus (K. Opalek, K. Ziemiński). The classification of Cz. Znamierowski among representatives of the sociological theory of law was found to be a specific simplification ; the same was said of the ascription of Petrażycki and Lande to the psychologists theory of law (S. Czepita). Attention was drawn to the influence on both adversaries of H. Kelsen (K. Opalek, L. Łustacz, S. Czepita). All debaters voiced a high opinion of the book by S. Czepita.

Specific polemic accents concerned among others the attribution to Znamierowski of the opinion according to which the analysis of notions is the source of cognition. According to S. Pałczyński, the author of *Oceny and normy (Estimations and Norms)* separates himself from his own previous statements to that effect ; S. Czepita, in turn, pronounced for a critical treatment of Znamierowski's verbal declarations on that subject. Also S. Pałczyński expressed his doubts as to the possibility of treating the norm of conduct in Znamierowski's conception as a deontic sentence. S. Czepita stressed the specificity of that sentence, defining it as a "deontic sentence in the strong interpretation," that is one which qualifies a person's conduct according to a norm that has been actually established or is pertinent in the light of somebody's actually fostered opinions. From the viewpoint of adaptation, Znamierowski's tethical statement might be treated as a performative one. According to S. Czepita, the concurrence of Znamierowski's and Lande's opinions as to the treatment of a norm of conduct as a sentence was but verbal in nature since they interpreted the latter notion differently (that is, as an equivalent of judgment in the logical sense, and as an analogon of judgment in the psychological sense).

Questions about the inspirations resulting from the conception of the constructive norm, precursory in relation to many others, were also posed (L. Pszczółkowski), and A. Reinach, H. Kelsen, and L. Duguit were mentioned. It was stressed that Znamierowski's conception on that point was not only precursory to H. L. A. Hart's conception of primary and secondary rules but even better developed in certain aspects (L. Pszczółkowski). The superiority of Znamierowski's conception over that of Hart consists in the fact that it is not limited to legal norms and might therefore be compared rather with the more general conceptions, e.g. with that of J. R. Searle.

Recapitulating the discussion, Professor Z. Ziemiński pointed to the need for a broader consideration to be given to Cz. Znamierowski's classical works not only in the Polish but also in the world theory of law where, due to the lack of translations of the works by the Poznań scholar, his conceptions remain completely unknown, at least in their original form.

Wojciech Pogasz

DROIT POLONAIS CONTEMPORAIN
POLISH CONTEMPORARY LAW
1990 n° 1 (85)
PL ISSN 0070 - 7325

The LAW
of MAY 17, 1989
On Guarantees of Freedom of Conscience and Belief
(J.L. of 1989 No. 29, Item 155)

The Sejm of the Polish People's Republic :

- complying with the provisions of the Constitution of the Polish People's Republic concerning the freedom of conscience and belief,
 - referring to the worthy of lasting respect and continuation tradition of tolerance of religious freedom as well as the confirming it cooperation of Poles of different beliefs and convictions in the development and prosperity of their homeland,
 - acknowledging the historic contribution of churches and other religious associations to the development of national culture as well as the propagation and strengthening the fundamental moral values,
 - directed by the principles contained in the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Final Act of the Conference of Security and Cooperation in Europe and the United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and Discrimination Based on Religion or Belief,
 - strengthening the conditions for active and equal participation of citizens in public and social life regardless of their approach to religion,
- proclaims, what follows :

SECTION I

Freedom of Conscience and Belief
Art. 1

1. The Polish People's Republic ensures freedom of conscience and belief to every citizen.
2. Freedom of conscience and belief comprises the freedom of choosing a religion or convictions and expressing them individually and collectively, private and in public.
3. Citizens, believers of all denominations and non-believers have equal rights in the state, political, economic, social and cultural life.

Art. 2

Enjoying freedom of conscience and belief citizens can, in particular :

- 1) create churches and other religious unions and belong or not belong to them,
- 2) in accordance with the principles of their religion participate in religious functions and services, fulfil religious duties and observe religious holidays,
- 3) profess their religion or convictions,
- 4) bring up children according to their convictions in the matters of religion,
- 5) keep silent in the matters of their religion or convictions,
- 6) maintain contacts with coreligionists, therein participate in the activities of the religious organizations of international range,
- 7) make use of information sources on the subject of religion,
- 8) produce and purchase objects necessary for cult purposes and religious practices as well as make use of them,
- 9) produce, purchase and possess articles necessary for observing religious rules,
- 10) choose clerical or monastic order,
- 11) unite in lay organizations in order to realize objectives resulting from the professed religion or convictions in the matters of religion.

Art. 3

1. Manifesting individually or collectively one's religion or convictions may be subject to such limitations as are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health, or morals or fundamental rights and freedoms of others.
2. Enjoying freedom of conscience and belief can not lead to avoidance of performing public duties imposed by the laws.
3. On account of religious convictions or professed moral principles citizens can apply to be sent to the supplementary service, according to the rules and procedure defined in the law on the common obligation to defend the Polish People's Republic. Exercising this right requires a declaration on religious convictions or professed moral principles to be presented.

Art. 4

1. The right defined in Art. 2, Item 2 and the right to possess and make use of objects necessary to practice a cult or religious observance can also be vested in persons :
 - 1) performing military service or basic service in civil defense,
 - 2) staying in the health service and social care institutions as well as in children and young people staying in summer camps organized in Poland by the state institutions,
 - 3) staying in penal institutions, reformatories, educational institutions and prisons for detention in custody pending inquiry, social adaptation centres and shelters for juveniles.
2. The way of executing rights defined in Item 1 is regulated by separate laws and provisions issued on their basis.

Art. 5

Citizens have the right to freely subsidize churches and other religious unions as well as charitable and tutelary institutions.

Art. 6

1. No-one can be discriminated or privileged because of religion or convictions in the matters of religion.
2. Citizens must not be forced to abstain from religious functions and services, neither to participate in them.

Art. 7

1. Foreigners staying on the territory of the Polish People's Republic enjoy freedom of conscience and belief on the equal level with the Polish citizens.
2. Provision of Item 1 shall be applied accordingly to stateless persons.

SECTION II**The Relation of the State to Churches and Other Religious Unions****CHAPTER 1****General Provisions****Art. 8**

Churches and other religious unions in Poland carry on their activities within the framework of the constitutional system of the Polish People's Republic ; their legal situation and this pertaining to their property is regulated by separate laws.

Art. 9

1. In the Polish People's Republic the relation of the state to all churches and other religious unions is based on observance of freedom of conscience and belief.
2. Freedom of conscience and belief in relations between the state and churches and other religious unions is guaranteed by :
 - 1) separation of churches and other religious unions from the state,
 - 2) freedom to perform religious functions by churches and other religious unions,
 - 3) equal rights for all churches and other religious unions irrespective of the form of regulation of their legal situation.

Art. 10

1. The Polish People's Republic is a secular state, neutral in the matters of religion and convictions.
2. The state and state organizational units do not endow and do not subsidize churches and other religious unions. Exceptions to this principle are regulated by the laws or provisions issued on their basis.

Art 11

1. Churches and other religious unions are independent of the state in performing their religious functions.
2. Churches and other religious unions and their activity are subject to legal protection within the limits defined by the laws.
3. Churches and other religious unions can move motions to the Constitutional Tribunal according to the rules and procedure defined in the provisions on the Constitutional Tribunal.

Art. 12

1. Clergymen and monastic persons of churches and other religious unions enjoy rights and are subject to obligations on the equal level with other citizens in all spheres of the state, political, economic, social and cultural life. They are, within the framework of the binding provisions of the laws, exempt from the obligations impossible to comply with performing the function of a clergyman or a monastic person.
2. Persons, mentioned in Item 1, have the right to wear a canonical dress.
3. Matters concerning social insurance of the clergy are regulated by a separate law.

Art. 13

1. The property and revenues of churches and other religious associations are subject to generally binding tax regulations with exceptions defined by separate laws.
2. Legal persons of churches and other religious unions are exempt from tax on revenues from their non-profitable activity. In this sphere these persons do not have an obligation to keep documentation required by tax regulations.
3. Legal persons of churches and other religious unions are exempt from an obligation to obtain permissions for accepting inheritance, legacy and donation. If real property is the subject matter of inheritance, legacy or donation exemption is applied when, according to the last will or donation act, real property is destined for sacral investment or church investment connected with the former one.
4. A permission to conclude a life estate contract is not required if real property being the subject matter of the contract is destined for sacral investment or church investment connected with the former one.
5. Revenues from economic activity of legal persons of churches and other religious unions as well as companies whose copartners are exclusively these persons are exempt from taxes in a part in which they were allocated in a tax year or in a year which follows it for cult, educational, scientific, cultural purposes, charitable and tutelary activity, catechetical centres, conservation of monuments, sacral and church investments which concern catechetical centres, charitable and tutelary institutions as well as their renovation.
6. Legal persons of churches and other religious unions are exempt from taxes and subsidies for the benefit of the commune and city funds, from real properties or their parts being owned by these persons or used by them on the basis of another legal title for non-habitable purposes, with an exception of a part occupied for pursuing economic activity.

7. Gifts sent from abroad to legal persons, churches and other religious unions are free from customs duty if they are :
 - 1) devoted to cult, charitable, tutelary and educational purposes,
 - 2) machines, equipment and printing materials as well as paper.

Art. 14

1. If a separate law or a ratified international agreement do not provide otherwise, the authorities of a church or another religious union notify a relevant organ of state administration about creation, change of name, seat, borders or merger, division and annulment of dioceses (districts and comparable organizational units) as well as parishes (congregations, communities and comparable organizational units).
2. If a separate law or a ratified international agreement do not provide otherwise, the authorities of a church or another religious union notify a relevant organ of state administration about appointment and removal of a person being the executive organ in a church or another religious union.
3. Provision of Item 2 shall be applied accordingly to organizational units, mentioned in Item 1.
4. If a separate law or a ratified international agreement do not provide otherwise, before appointing a foreigner to the posts, mentioned in Item 1 and 2, the authorities of a church or another religious union should ascertain whether the Minister—Head of the Office for Denominational Affairs does not express any reservations to this. If in thirty day's time from the date of notification reservations are not expressed it is regarded as giving a consent.

Art. 15

In the matters, mentioned in Art. 14, the relevant organ of state administration is :

- 1) with regard to organizational units of all-Polish range and those embracing a territory crossing the borders of one voivodeship, as well as to the posts in these units—the Office for Denominational Affairs,
- 2) in remaining instances—a local organ of state administration on voivodeship level with special competence in denominational affairs.

Art. 16

1. The state cooperates with churches and other religious unions in maintaining peace, creating conditions of the country development as well fighting against social pathology.
2. For purposes, mentioned in Item 1 and to review problems connected with the development of relations between the state and separate churches and other religious unions there can be, on the basis of mutual agreement, created different, therein permanent forms of cooperation. This provision does not infringe on competence of state organs as well as organs of churches and other religious unions.

Art. 17

The state cooperates with churches and other religious unions in protecting, conserving and propagating monuments of architecture, art and religious literature

which constitute an integral part of cultural heritage as well as making them accessible to general public.

Art 18

1. Provisions of Art. 2 and Section III regulate only the relation of the state to those churches and other religious unions whose legal and property situation is not regulated by separate laws.
2. Provisions of Art. 2 defining the rights of churches and other religious unions can however be applied to churches and other religious unions whose situation is regulated by the laws when separate laws defined in Item 1 do not stipulate such rights.

CHAPTER 2

The Activity of Churches and Other Religious Unions

Art. 19

1. Churches and other religious unions enjoy, on the equal basis, freedom of performing religious functions.
2. Performing religious functions churches and other religious unions can, in particular :
 - 1) define religious doctrine, dogmas and principles of faith as well as liturgy,
 - 2) organize and perform cult in public,
 - 3) render religious services, therein to persons mentioned in Art. 4 as well as organize religious ceremonies and assemblies,
 - 4) run their own matters according to their law, exercise freely religious authority as well as administer their own matters.
 - 5) educate and employ clergymen,
 - 6) carry into effect sacral investments and other church investments,
 - 7) purchase, own and dispose of personal and real property as well as administer it,
 - 8) take up collections and receive donations, legacies and other benefits from legal and natural persons
 - 9) produce and purchase objects and articles necessary for cult purposes and religious practices as well as make use of them.
 - 10) teach religion and profess it, therein with the help of the press, books and other printed materials as well as films and audiovisual aids,
 - 11) make use of mass media,
 - 12) carry on educational activity,
 - 13) create and manage convents and diaconates,
 - 14) create organizations which would carry on activities for the benefit of religious orientation, public cult and fighting against social pathology and its consequences,
 - 15) carry on charitable and tutelary activity,
 - 16) establish, own and widen cemeteries as well as administer them,
 - 17) call into being home interconfessional organizations,

- 18) belong to international organizations of denominational and interconfessional character and maintain contacts with abroad in matters connected with fulfilling their functions.

Art. 20

1. Churches and other religious unions can teach religion and bring up children and young people according to religious standards in conformity with the choice made by their parents and legal guardians.
2. Religious instruction of children and young people is an internal matter of churches and other religious unions. It is organized in conformity with the programme determined by the authorities of a church or another religious union in catechetical centres which operate in churches, houses of prayer and other quarters rendered accessible to this purpose by a person authorized to administer them.
3. The Minister of National Education, by way of ordinance, defines the rules and the way to adjust the time-table of schoolwork to that of religious instruction.

Art 21

1. Churches and other religious unions have the right to establish and manage schools and other educational and tutelary institutions in accordance with the rules defined in the laws.
2. Types of schools and institutions mentioned in Item 1 and the rules concerning their establishment as well as conditions of their management and supervision are defined by the Minister of National Education in consultation with the authorities of a church or another religious union ; he can also define the rules of subsidizing them.

Art. 22

1. Churches and other religious unions have the right to establish and manage, in accordance with the independently determined programmes, clerical schools and seminaries.
2. In the sphere of implementing the secondary school programmes and obtaining the secondary school certificates, clerical schools, mentioned in Item 1, are subject to the supervision of the Minister of National Education.
3. Establishing and managing schools with university standing by churches and other religious unions as well as the procedure and scope of recognizing the degrees and scientific titles conferred on in these schools by the state are regulated, in accordance with the church authorities proposal, by separate laws.
4. Churches and other religious unions have the right to establish scientific and didactic institutes.

Art. 23

The scope of applying to teachers and tutors and to young people frequenting schools, mentioned in Art. 21 and Art. 22, Item 3, social services and rights as well

as imposing obligations provided for educators and pupils in state schools is defined by the Minister of National Education in consultation with the authorities of churches and other religious unions unless a provision of the law provides otherwise.

Art. 24

1. In order to carry into effect charitable and tutelary activity churches and other religious unions have the right to establish and manage, in accordance with the rules defined in the laws, appropriate institutions, therein centres for people who need care, hospitals and other medical centres, kindergartens and shelters for children.
2. Means for carrying into effect charitable and tutelary activity come, in particular, from :
 - 1) money contributions and payments in kind,
 - 2) inheritances, legacies and donations coming from the country and abroad,
 - 3) revenues from spectacles and public collections,
 - 4) subventions, grants and contributions coming from the domestic institutions and state, social, denominational and private enterprises,
 - 5) payments for the services rendered by charitable and tutelary institutions of churches and other religious unions,
 - 6) revenues of the institutions belonging to churches and other religious unions.

Art. 25

1. In order to perform their functions churches and other religious unions have the right to publish the press, books and printed materials as well as to establish and own publishing houses and printing works with observance of the binding provisions in this respect.
2. Churches and other religious unions can organize their own distribution of the press or make use of another network of distribution.
3. To carry into effect provisions of Item 1 churches and other religious unions can receive machines, equipment, printing materials and paper from abroad as gifts.
4. Churches and other religious unions have the right to broadcast programmes on religion, morals and culture on the radio and television as defined in an agreement between the authorities of a given church or another religious union and the Committee for Radio and Television "Polish Radio and Television."

Art. 26

1. Churches and other religious unions have the right to organize and carry on cultural and artistic activity connected with fulfilling their functions.
2. To carry into effect the right, mentioned in Item 1, churches and other religious unions can establish and manage appropriate institutions as well as distribute films.
3. Exercising rights, mentioned in Item 1 and 2, ensues without an obligation to obtain permissions and authorizations, if this activity is carried on to realize religious and moral objectives in the sphere of culture. The authorities of a church or another religious union notify a state organ, competent to grant such permission and authorizations, about undertaking and carrying on of such activity.

4. To carry into effect provisions of Item 1 and 2 churches and other religious unions can receive equipment and materials as gifts from abroad.

Art. 27

1. The activity of churches and other religious unions can not infringe on provisions of generally binding laws protecting public safety, order, health, public morals or fundamental rights and freedoms of other persons.
2. Enjoying freedom of activity by churches and other religious unions is exercised in accordance with generally binding provisions, unless the laws provide otherwise.

Art. 28

1. Church and other religious unions act in matters of property through their legal persons.
2. Legal persons of churches and other religious unions, their organs, the scope of competence and the way of appointment and representation are defined by statutes (the internal law, called further on “statutes”).

Art. 29

1. In relation to the organizations created on the basis of Art. 19, Item 14, if they have not the status of legal person, the law on associations shall not be applied. The provisions of the law on associations shall, however, apply to them only in the domain concerning assemblies on the roads and public squares as well as in state buildings.
2. Organizations, mentioned in Item 1, carry on their activity within the framework of legal persons of churches and other religious unions in which they were appointed.
3. The authorities of churches and other religious unions take care of conformability of the activity of these organizations with their religious and moral aims.

SECTION III

Creation of Churches and Other Religious Unions

Art. 30

The right to create churches and other religious unions is carried into effect through presenting a declaration in the Office for Denominational Affairs and entering a name into the register of churches and other religious unions, called further on “register”.

Art. 31

The right to present the declaration, mentioned in Art. 30, is vested in at least 15 Polish citizens having full capacity to legal transactions.

Art. 32

1. The declaration, mentioned in Art. 30, should contain :
 - 1) information about the basic doctrinal assumptions of a faith,
 - 2) list of notifying persons which contains names and surnames, nationality, date of birth, place of residence and their signatures,
 - 3) address of temporary seat of a church or another religious union,
 - 4) statute.
2. Statute should define, in particular :
 - 1) name of a church or another religious union different from the names of other organizations,
 - 2) region of activity and seat of its authorities,
 - 3) aims of activity and rules of their realization,
 - 4) sources of financing,
 - 5) procedure of introducing changes into statutes,
 - 6) way of dissolving a church or another religious union and appropriation of the left property.
3. If a church or another religious union anticipates creating organizational units, convents or diaconates having the status of legal person, the statute should define names, scope of rights, rules of creating, dissolving and transforming these units ; it should also define their organs, scope of competence, way of appointing and recalling these organs.
4. If a church or another religious union constitutes a part of an organization of international range, the scope and forms of mutual relations should be defined in the statute.

Art 33

1. If the declaration, mentioned in Art. 30, does not contain informations required by the law the Minister—Head of the Office for Denominational Affairs assigns a period of thirty days to complete it and after its expiration he takes a decision to refuse accepting the declaration.
2. If the declaration, mentioned in Art. 30, contains provisions which contradict provisions of the law protecting public safety, order, health, public morals or fundamental rights and freedoms of other persons—the Minister—Head of the Office for Denominational Affairs takes a decision to refuse accepting the declaration.
3. Decisions, mentioned in Item 1 and 2, should be taken at two months' time from the date of presenting the declaration. These decisions may be appealed to the High Administrative Court according to the provisions of the Code of administrative procedure.

Art. 34

1. If the circumstances, pointed out in Art. 33, do not occur, the Minister—Head of the Office for Denominational Affairs takes a decision about entering a name into the register at two months's time from the date of presenting the declaration.
2. As soon as a church or another religious union has entered into the register it obtains, as a whole, the status of legal person and enjoys all the rights as well as is subject to obligations defined by the laws.

3. Provision of Item 2 shall be applied accordingly to organizational units, convents and diaconates mentioned in Art. 32, Item 3.
4. Provisions of Art. 14 and 15 shall be applied accordingly to churches and other religious unions which entered into the register.

Art. 35

Changes of the statute of a church or another religious union which entered into the register are executed according to the procedure obligatory at the moment of their creation.

Art. 36

1. Cancellation from the register concerns :
 - 1) a church or another religious union whose legal and property situation was regulated by a separate law,
 - 2) a church or another religious union which notified the Office for Denominational Affairs about discontinuance of its activity,
 - 3) a church or another religious union which did not display its activity during a period of two years.
2. Cancellation from the register ensues on the basis of the decision of the Minister—Head of the Office for Denominational Affairs.
3. In case of the decision to cancel from the register because of discontinuing the activity of a church or another religious union the Minister—Head of the Office for Denominational Affairs appoints a liquidator applying accordingly provisions of the law on associations.
4. Provisions of Item 3 can also be applied if notification about discontinuance of the activity of a church or another union does not define a liquidator.
5. If the statute of a church or another religious union does not provide otherwise, the property left after the liquidation proceedings have been ended can be destined exclusively for charitable and tutelary aims.
6. Decisions mentioned in Item 2-4 may be appealed to the High Administrative Court according to the provisions of the Code of administrative procedure.

Art. 37

The Minister—Head of the Office for Denominational Affairs, by way of ordinance, defines detailed rules and the way of keeping the register, data and information to be registered, conditions of the access to the register, issuance of excerpts from the register as well as the way of canceling a church or another religious union from the register.

Art. 38

Provisions of the present chapter shall apply accordingly to the local inter-confessional organizations if they have the status of legal person. To create such an organization the declaration signed by the authorities of at least two churches or other religious unions acting in the Polish People's Republic is required.

SECTION IV

Provisional and Concluding Regulations**Art. 39**

1. Provisions of the statutes of churches and other religious unions are valid unless they contradict the provisions of the present law.
2. Until the executory provisions to the law are published the hitherto provisions are valid.

Art. 40

Churches whose legal situation was regulated before August 6, 1949 by decisions of the Minister of Public Administration retain their hitherto legal status until their legal situation is regulated by the law.

Art. 41

1. Churches and other religious unions which on the day the law came into force possessed the legal status regulated according to the rules and procedure defined in § 3, 4 and 7 of the Minister of Public Administration ordinance of August 6, 1949 on the execution of the decree of August 5, 1949 on changing some provisions of the law on associations (J. L. No. 47, Item 358) are subject to be entered into the register *ex officio*.
2. Churches and other religious unions acting on the day the law came into force as ordinary associations can obtain the status of legal persons if they satisfy requirements defined in Art. 30 - 32.

Art. 42

1. Persons belonging to churches and other religious unions whose religious holidays fall on days which are not free from work by law can, on their own request, obtain leave of absence from work or studying for a period of time indispensable to celebrate these holidays in accordance with the requirements of the religion they profess.
2. Persons under age can enjoy the right defined in Item 1 on the application of their parents or legal guardians.
3. Leave of absence from work, mentioned in Item 1 and 2 can be granted under the condition to make up for the absence time without the right to additional payment for work on days free from work by law or for overtime work.
4. The Minister of Labour and Social Policy and the Minister of National Education in consultation with the Minister—Head of the Office for Denominational Affairs, by way of ordinance, define the detailed rules of granting leaves of absence mentioned in Item 1 and 2.

Art. 43

In the law of July 15, 1961 on development of the system of education (J. L. of 1971 No. 32, Item 160, No. 12 of 1972, Item 115, No. 16 of 1975, Item 114, No. 45, Item 234,

No. 49 of 1984, Item 253) in Art. 1 the second and the third paragraphs shall read :
“It aims at ensuring the knowledge about nature and social life about history and culture of the nation and the mankind for pupils and students in order to secure qualifications for professional work.

Schools and other educational institutions educate in the spirit of principles of social coexistence, love of homeland, peace, freedom, social justice and brotherhood with the people of all countries, teach passion and respect for efficient work, respect for national property as well as prepare for active participation in the development of the country, its economy and culture.”

Art. 44

In the law of April 19, 1968 on libraries (J. L. of 1984 No. 12, Item 63, No. 26, Item 129) in Art. 34 after Item 2, Item 2a shall be added in the following wording :
“2a. Libraries and collections of library materials belonging to churches and other religious unions as well as to their legal persons are not subject to the obligations defined in Item 1 and 2. Churches and other religious unions as well as their legal persons notify the organ defined in Item 1 about undertaking to open their collections to the public.”

Art. 45

The law comes into force on the day of publication.

Chairman of the State Council :

by proxy *K. Barcikowski*

Secretary of the State Council : *Z. Surowiec*