

Anna Wyrozumska

TEORIE SUKCESJI PAŃSTW W STOSUNKU DO TRAKTATÓW
A KONCEPCJA SUKCESJI W KONWENCJI WIEDENSKIEJ
Z 23 SIERPNIĄ 1978 R.

1. POJĘCIE I ISTOTA SUKCESJI PAŃSTW W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

W prawie międzynarodowym termin sukcesja łączy się z przejściem całości lub części terytorium państwa pod zwierzchnictwo terytorialne drugiego państwa, a więc z takimi zjawiskami, jak rozpad państwa, zjednoczenie, cesja, secesja czy powstanie państwa nowego w wyniku uzyskania niepodległości. Te sytuacje faktyczne niosą ze sobą wiele problemów. Jednym z nich jest problem skutku tych zmian w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z umów międzynarodowych zawartych przez poprzednika. Budzi on rozmaite kontrowersje, okazuje się bowiem, że niełatwe jest określenie, czy sukcesor przejmuje wszystkie prawa i obowiązki poprzednika, czy tylko niektóre; nie jest też proste wyjaśnienie racji prawnych tego przejścia.

Termin „sukcesja” używany jest w prawie międzynarodowym niezbyt precyzyjnie, co jest wynikiem XVII- i XVIII-wiecznych koncepcji sukcesji państw, które połączyły ze sobą dwie różne sytuacje: objęcie suwerenności na terytorium, które przedtem należało do innego państwa i przejście w związku z tym jego praw i obowiązków wynikających z traktatów. Współczesne prawo międzynarodowe rozgranicza te sytuacje, co spowodowane jest niesprawdzeniem się tezy, że sam fakt sukcesji (rozpadu państwa, jednoczenia się państw itp.) powoduje przejście zobowiązań poprzednika. W związku z tym niektórzy autorzy rozróżniają w prawie międzynarodowym sukcesję faktyczną i sukcesję prawną¹. Sukcesja faktyczna oznacza fakt objęcia czy przejścia zwierz-

¹ E. J. S. Castrén, *Aspects récents de la succession d'états*, „Receuil de Cours Académie de Droit Internationale” (dalej: RCADI) 1951/I, t. LXXVIII, s. 386; J. M. Jores, *State Succession in the Matter of Treaties*, „British Yearbook of International

chnictwa terytorialnego przez nowy podmiot prawa międzynarodowego, sukcesja prawna zaś określa wstąpienie w prawa i obowiązki poprzednika.

Instytucja sukcesji znalazła się w prawie międzynarodowym bardzo wcześnie i — jak wiele wczesnych instytucji tego prawa — wzorowana była na prawie prywatnym. Sukcesja w prawie prywatnym jest rodzajem nabycia pochodnego, którego mocą dane prawo przechodzi z jednego podmiotu na drugi; polega na zmianie stosunku prawnego jednego z podmiotów nie pociągającej za sobą zmiany wynikających z niego praw i obowiązków. Sprowadza się to do maksymy: *Successio non producit novum jus sed vetus transfert*². Przypadki zniknięcia państwa i pojawienia się w jego miejsce nowego utożsamiano z sytuacją, jaka powstaje w momencie śmierci jednostki, i dziedziczeniem po zmarłym jego praw i obowiązków w postaci spadku. Analogia ta u dawnych autorów była bardzo wyraźna. A. Gentile pisząc o przejściu obowiązków wypływających z traktatu z 23 kwietnia 1343 r. z króla Francji na delfina wiedeńskiego zauważa, że delfin musi przejąć długi swego poprzednika, „tak jak syn przejmuje je po ojcu”³. Podobnie nie ma wątpliwości H. Grocjusza stwierdzając, że „ci, którzy dziedziczą wszystkie prawa wraz z władzą królewską, zobowiązani są z tytułu przyrzeczeń i kontraktów poprzednika”⁴.

Przeniesienie instytucji sukcesji z prawa prywatnego było naturalną konsekwencją przyjmowania i innych założeń i koncepcji prawa prywatnego w prawie publicznym. Stało się możliwe, gdyż suweren traktowany był jako *dominus terrae* wykonujący w stosunku do terytorium państwa i ludności prawo własności. Sukcesja była więc rodzajem przeniesienia własności, sposobem nabycia pochodnego. Automatycznie niejako rozwiązywał się tu problem sukcesji prawnej. Będąc przeniesieniem własności sukcesja powodowała *ipso jure* nabycie praw i obowiązków poprzednika (teorie sukcesji uniwersalnej).

Poglądy na istotę sukcesji faktycznej ulec musiały zmianie wtedy, gdy zmieniły się poglądy na istotę stosunku łączącego monarchę z państwem. Jest to także moment załamania się koncepcji sukcesji uniwer-

Law" (dalej: BYIL) 1947, t. XXIV, s. 360; H. Aufricht, *State Succession under the Law and Practice of the International Monetary Fund*, „International and Comparative Law Quarterly” (dalej: ICLQ) 1962, t. X; G. Schwarzenberger, *A Manuel of International Law*, Londón 1960; J. Gilas, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Toruń 1977, s. 126; O. Savarlien, *An Introduction to the Law of Nations*, New York 1955, s. 111.

² Za: A. G. Pereira, *La succession d'états en matière de traites*, Paris 1969, s. 3.

³ A. Gentile, *De jure belli libri tres*, 1612, [za:] Pereira, *op. cit.*, s. 24.

⁴ H. Grocjusz, *O prawie wojny i pokoju*, Warszawa 1957, t. I, s. 510.

salnej. Teorie negatywne sukcesji, przeczące istnieniu w prawie międzynarodowym sukcesji prawnej, wychodzą właśnie z zaprzeczenia istoty sukcesji faktycznej. Wraz z poglądem, że stosunek łączący suwerena z państwem jest stosunkiem władzy, a nie własności, sukcesja w prawie międzynarodowym nie mogła już korzystać z dobrodziejstwa analogii z prawem prywatnym. Od tego momentu zaczyna się skomplikowany problem, który do dziś jest przedmiotem kontrowersji. Sukcesja nie mogła już dłużej polegać na przeniesieniu własności. Twierdzono więc, że polega na przeniesieniu suwerenności. I tu znów pojawił się problem: czym jest suwerenność i czy można ją przenieść? Niektórzy odpowiadają na to pytanie przecząco twierdząc, że suwerenność jest tylko formalnym aspektem władzy i jako taka jest nieprzenaszalna⁵.

Poszukiwano więc nowych rozwiązań. M. Hüber⁶ zaoferował nowe wyjaśnienie zjawiska sukcesji. Jego zdaniem sukcesja polega na substytucji prawnej w stosunku do podmiotów i ich praw. To założenie rozwiązywało automatycznie problem sukcesji prawnej: nowe państwo wchodziło także w prawa i obowiązki poprzednika. Koncepcji tej nie potwierdziła praktyka. Zaprzeczenie istnienia sukcesji prawnej wpływało w sposób zasadniczy na określenie istoty sukcesji faktycznej. Ch. Rousseau⁷ określił sukcesję jako substytucję suwerenności jednego podmiotu prawa międzynarodowego w miejsce drugiego. K. Zemanek⁸ zaś stwierdził, że sukcesja polega na „zmianie w przypisaniu aktów władzy najwyższej”. Te definicje pozostają w zgodzie z generalną współczesną tendencją do ścisłego rozgraniczenia losu traktatu i samego faktu sukcesji. Ta tendencja widoczna jest także w pracach Komisji Prawa Międzynarodowego (KPM) nad zagadnieniami sukcesji państw w stosunku do traktatów. Od początku tych prac KPM usiłowała uwolnić się od automatycznego łączenia zagadnień sukcesji faktycznej i sukcesji prawnej. Pierwszym więc założeniem Komisji było odrzucenie analogii prawa prywatnego. Już w 1956 r. specjalny sprawozdawca KPM — F. Vallat stwierdził, że „wyrażenie »sukcesja państw« jest wątpliwej jakości i pociąga za sobą sztuczny dogmatyzm [...] byłoby lepiej sprowadzić debatę nad problemem do wpływu zmiany suwerenności na traktaty”⁹. Kolejny specjalny sprawozdawca KPM — Sir H. Wal-

⁵ Patrz dalej: teorie negatywne sukcesji.

⁶ M. Hüber, *Die Staatensukzessionen*, Leipzig 1898.

⁷ Ch. Rousseau, *Droit International Public*, Paris 1968, s. 164.

⁸ K. Zemanek: *State Succession after Decolonisation*, RCADI 1965, t. CXVI, s. 290 i n.

⁹ „Yearbook of the International Law Commission” (dalej: YILC) 1968, t. II, s.2 (a). W 1961 r. problem sukcesji państw stał się przedmiotem pracy Komisji Prawa Mię-

dock także podkreślał, że termin „sukcesja” jest „niebezpieczny, bo pociąga za sobą przypisanie tej instytucji znaczenia przeniesienia praw i obowiązków”. Mimo tych obiekcji H. Waldock przyznał, że jest to termin wygodny dla prawa międzynarodowego „na określenie objęcia przez państwo praw i obowiązków poprzednio stosowanych w stosunku do terytorium, które przeszło pod jego suwerenność bez brania pod uwagę, czy jest to prawdziwa sukcesja w wyniku działania prawa, czy zaledwie woluntarna umowa zainteresowanych państw”¹⁰. W rezultacie zaproponowana przez niego definicja sukcesji przyjmuje, że sukcesja to „zmiana w posiadaniu kompetencji do zawierania umów w stosunku do danego terytorium”¹¹. Terminu „kompetencja” użył H. Waldock — jak sam wyjaśnił — celowo, gdyż dzięki temu zakres instytucji sukcesji rozszerza się na przypadki obszarów powierniczych, mandatowych i protektoratów, a nie obejmowałyby ich, gdyby użyto terminu „suwerenność”.

W 1972 r. projekt definicji uległ dalszej zmianie; określono w nim sukcesję jako „zastąpienie jednego państwa przez inne w odpowiedzialności za międzynarodowe stosunki terytorium”¹². Definicja ta wyraźnie opisuje zaledwie fakt zastąpienia, pozostawiając na uboczu kwestie sukcesji prawnej. Wyjaśniając swoje stanowisko KPM stwierdza, że „dokładne przebadanie praktyki państw nie dało przekonującego dowodu na istnienie generalnej doktryny, dzięki której różne problemy sukcesji w stosunku do traktatów mogłyby znaleźć właściwe rozwiązanie. Różnorodność przyjmowanych rozwiązań czyni trudnym wyjaśnienie tej praktyki poprzez jakąkolwiek podstawową zasadę sukcesji dającą konkretne rozwiązanie każdej sytuacji”¹³. Identyczną definicję zamieszczono później w projekcie konwencji w sprawie sukcesji państw w stosunku do traktatów z 1974 r. Uzyskała ona poparcie wszystkich przedstawicieli państw, którzy na XVII sesji ZO ONZ wypowiedzieli się na ten temat, wprowadzono ją następnie w art. 2 do konwencji wiedeńskiej przyjętej 23 sierpnia 1978 r.¹⁴

dzynarodowego ONZ. W 1972 r. opracowano wstępny projekt konwencji w sprawie sukcesji państw w stosunku do traktatów; w toku dyskusji i uwag zgłaszanych przez państwa uległ on zmianom w 1974 r. (projekt końcowy, YILC 1974, t. II, cz. I, s. 170 i n.), a w 1977 r. odbyła się w Wiedniu konferencja dyplomatyczna (w dwóch sesjach, druga w 1978 r.) zakończona podpisaniem 23 sierpnia 1978 r. konwencji.

¹⁰ UN Doc. A/CN.4/202.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Projekt z 1972 r., art. 1, YILC 1972, t. II.

¹³ YILC 1968, t. II, s. 91.

¹⁴ Doc. A/CONF.80/31.

2. EWOLUCJA POGLĄDÓW NA ISTOTĘ SUKCESJI PRAWNEJ I JEJ PODSTAWĘ W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

Problemy sukcesji faktycznej i sukcesji prawnej są ze sobą powiązane; widać to szczególnie w tych koncepcjach, gdzie problem sukcesji prawnej rozwiązywany jest w oparciu o wcześniejsze założenie istoty sukcesji faktycznej. Upraszczając nieco problem można stwierdzić, że w doktrynie prawa międzynarodowego widoczne są dwie generalne tendencje w podchodzeniu do zagadnienia sukcesji prawnej: z jednej strony tendencja do uznania istnienia w prawie międzynarodowym zasady automatycznej sukcesji umów poprzednika — albo wszystkich, albo tylko niektórych; z drugiej strony tendencja do negocjowania istnienia jakiegokolwiek zasady kontynuacji umów poprzednika.

Pierwsza z tych tendencji jest historycznie wcześniejsza. W wiekach XVII, XVIII, a nawet XIX próbowano różnymi metodami, niekiedy nie powołując się na prawo międzynarodowe, usprawiedliwić przejście praw i obowiązków traktatowych na sukcesora (teorie sukcesji uniwersalnej). Oczywiście takie dążenie było uzasadnione, sukcesja prawna jest bowiem zjawiskiem pożądanym z punktu widzenia stabilności porządku międzynarodowego. Zawsze modyfikacje terytorialne powodują pewien brak stabilności w określonej dziedzinie stosunków międzynarodowych. Wprowadzenie zasad transmisyjności zobowiązań traktatowych ma na celu uniknięcie tej niedogodności, daje w miarę jasny obraz stosunków międzynarodowych, służy wreszcie ochronie interesów pozostałych stron umowy.

TEORIE SUKCESJI UNIWERSALNEJ

Teorie sukcesji uniwersalnej opierają się na założeniu, że prawa i obowiązki są ściśle zespolone z osobą prawną i jako elementy majątku przechodzą na sukcesora¹⁵. Wprowadzają jednak pewne rozróżnienie wśród zobowiązań zaciąganych przez panującego: oddzielają zobowiązania zaciągnięte przez panującego w jego własnym imieniu, do-

¹⁵ Główni przedstawiciele teorii sukcesji uniwersalnej to: F. de Martens (*Traité de Droit International*, Paris 1883—1887, t. I, s. 368), H. Grocjuś (*De jure belli ac pacis*, księga III, rozdz. IX, § 12), S. Pufendorf (*De iure naturae gentium*, (1688), Oxford 1934, księga VIII, rozdz. XII, § 1—5, VII—IX), E. de Vattel (*Le droit de gens ou les principes de la loi naturelle*, Leyden 1758, t. II, rozdz. XII, § 191), Ch. Wolff (*Institutiones iuris gentium*, Leyden 1772, t. V, s. 379), T. D. Woolsey (*Introduction to study of International Law*, New York 1898, s. 38 i n.). Współcześnie podobieństwo sukcesji międzynarodowej do sukcesji prawa prywatnego dostrzegają F. Depargnet (*Cours de droit international public*, Paris 1905, t. I, s. 103 i n.) i H. W. Hallek (*International Law*, London 1908, t. I, s. 96 i n.).

tyczące go osobiście (*quoad personam*) — i te uznają za wygasłe z chwilą jego śmierci lub abdykacji — od zobowiązań zaciąganych przez niego jako władcę państwa, które nadal wiążą, gdyż związane są z ludźmi, którymi włada i od których na mocy kontraktu społecznego jego władza pochodzi (*quoad rem*)¹⁶.

Przechodzenie praw i obowiązków na sukcesora tłumaczone jest różnie. H. Grocjusz¹⁷ uzasadnia je działaniem zasady *pacta sunt servanda* i rozróżnieniem między „formą” a „substancją” państwa. W przypadku zmiany terytorialnej ludność, która tworzy substancję państwa i która jest destinatarium traktatów, staje się ludnością innego państwa, niosąc ze sobą korzyści i obowiązki wynikające z traktatów. S. Pufendorf¹⁸ tłumaczy transmisyjność zobowiązań traktatowych działaniem zasady słuszności i sprawiedliwości oraz poszanowaniem praw nabytych. E. Vattel¹⁹ powołuje się na zasadę *nemo plus jure* oraz *res transit cum suo onere*. Komentując przejście Śląska pod panowanie pruskie stwierdza, że Prusy mogą tylko „wziąć Śląsk takim, jakim jest w momencie zdobycia, razem z jego prawami i ciężarami”.

Zmiany w doktrynie dokonały się pod wpływem nowych sytuacji, których dostarczyło uzyskanie niepodległości przez Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, kraje Ameryki Łacińskiej, wojny napoleońskie w Europie czy rozpad imperium otomańskiego. Rozwiązania przyjęte w praktyce były różne. W Europie przewagę uzyskała koncepcja sukcesji uniwersalnej, podczas gdy w Ameryce zastosowano zasadę, że sukcesor jest całkowicie wolny i nie związany umowami poprzednika (zasada *clean slate*). Dopiero w XIX w. w doktrynie amerykańskiej nastąpiło pewne złagodzenie zasady *clean slate*. H. Wheaton²⁰ uznał, że w momencie sukcesji wygasają te umowy, których nie można pogodzić ze zmienionymi okolicznościami, o ile jednak zakres stosunków regulowanych przez umowę nie doznał uszczerbku poprzez zmianę w społecznej organizacji stron kontraktujących, umowa nie wygasa, a obowiązek jej wykonania przechodzi na państwo sukcesora. Podobne poglądy głosił w Europie J. C. Bluntschli²¹. Jego zdaniem „prawa i obo-

¹⁶ Grocjusz, *op. cit.*, s. 510. F. de Martens (*Précis du droit des gens modernes de l'Europe*, 1788, s. 60 i 61) rozróżnia traktaty zawarte na korzyść osoby lub rodziny monarchy i traktaty zawarte na korzyść państwa; tylko te drugie jego zdaniem podlegają sukcesji, podobnie rozróżnia Vattel, *op. cit.*, rozdz. XII, s. 191.

¹⁷ Grocjusz, *op. cit.*, s. 510.

¹⁸ Pufendorf, *op. cit.*, księga VIII i X.

¹⁹ Vattel, *op. cit.*, rozdz. XIII i XIX.

²⁰ H. Wheaton, *Elements of International Law*, Oxford 1836, s. 33 i 36.

²¹ J. C. Bluntschli, *Das Moderne Völkerrecht der Civilisirten Staaten Als Rechtsbuch Dargestellt*, 1868, s. 48. Por. D. P. O'Connell, *Recent Problems of State Succession in Relation to New States*, RCADI 1970/II, t. CXXX, s. 107.

wiązki państwa anektowanego przechodzą na inne państwo zawsze wtedy, gdy utrzymanie ich jest możliwe i może być pogodzone z nowym porządkiem rzeczy". Ten sam autor dokonał w 1868 r. dużego przełomu w doktrynie sukcesji, oddzielając problem sukcesji państw od sukcesji rządów. W przypadku zmiany rządów, nawet rewolucyjnej, państwo pozostaje identyczne, nie ma żadnego problemu zniknięcia praw i obowiązków. Tam, gdzie zmiana pociąga za sobą przesunięcie granic państwowych, np. w przypadku cesji czy aneksji, traktaty przesuwają się wraz z granicą (zasada przesuwalności granic państwowych). W przypadku całkowitego upadku państwa zastosowanie ma dawna dychotomia traktatów personalnych i rzeczowych. Traktaty personalne ustanawiają prawa i obowiązki ściśle związane z podmiotowością prawną stron umawiających się, w związku z czym nie mogą one przetrwać zmian zachodzących w tej podmiotowości i w momencie sukcesji wygasają. Są to np. traktaty o przyjaźni i pomocy wzajemnej, traktaty dotyczące arbitrażu i inne umowy polityczne. Przez traktaty rzeczowe rozumie się traktaty, które ustanawiają prawa i obowiązki nierozdzielnie związane z terytorium państwa, nie związane z podmiotowością umawiających się stron, a więc nie wygasające w momencie sukcesji. Zjawisko to tłumaczy także C. F. Gabba²². Państwo tworzą elementy: formalny, którym jest suwerenność, oraz rzeczowy — ludność i terytorium. Gdy zmienia się suwerenność, prawa i obowiązki związane z formalnym elementem państwa powinny wygasnąć, zaś całość praw związanych z elementem rzeczowym powinna pozostać nienaruszona w obliczu zmiany.

Niektórzy autorzy, podobnie jak czynił to Grotjusz, zwracają uwagę na ludność jako na nosiciela praw i obowiązków. Zgodnie z głoszoną przez nich teorią ciągłości społecznej żadna zmiana władzy ani suwerenności nie może powodować zmiany sytuacji prawnej ludności; społeczeństwo jako nosiciel wszelkich praw i obowiązków zachowuje ich ciągłość²³. M. Asser pisze na ten temat, że „skoro państwo składa się z jednostek, które nie znikają, to nie można mówić, że zobowiązania państwa znikają”²⁴.

Koniec XIX w. przynosi pojawienie się teorii organicznej substytucji. Pozostaje ona pod dużym wpływem organicznej teorii państwa Gierkego, która zakłada, że państwo nie jest niczym innym, jak tylko organizmem moralnym, a przypadek sukcesji państw nie różni się ni-

²² C. F. Gabba, *Successione di stati a Stato*, [w:] *Questioni di diritto civile*, Torino 1885, s. 356 i n.

²³ J. Kent, *Commentaries on American Law*, (1826), 1860, [za:] L. Cavaré, *Le droit international public positif*, Paris 1956, s. 358.

²⁴ *Ibidem*.

czym od zniknięcia jakiegokolwiek grupy społecznej, w którym to przypadku własność poprzedniej złożonej osoby prawnej przechodzi na nowego właściciela jako całość, ze wszystkimi jego prawami i obowiązkami²⁵. Wpływy tej teorii zaznaczają się w koncepcji M. Hübera²⁶. Twierdzi on, że sukcesja państw nie polega na zachowaniu prawnej ciągłości ani identyczności stosunku prawnego, lecz na substytucji prawnej w stosunku do podmiotów i ich praw. Państwo sukcesor niczego nie przejmuje; wchodzi ono w sytuację faktyczną pozostawioną przez poprzednika, a określoną przez stan jego prawnych zobowiązań. W praktyce oznacza to, że sukcesor wykonuje prawa i obowiązki poprzednika z wyjątkiem tych, które mają wyraźnie polityczny charakter. Schemat sukcesji w opinii M. Hübera przedstawiałby się następująco: sukcesja = substytucja + kontynuacja. Koncepcja ta, choć logiczna, nierealnie zakłada, że sam fakt substytucji podmiotów automatycznie powoduje przejęcie zobowiązań.

Z tego przeglądu teorii sukcesji uniwersalnej wynika, że wychodząc z różnych założeń dochodzą one do wspólnego punktu. Wynika z nich obowiązek przejęcia przez państwo sukcesora traktatowych zobowiązań predecesora z wyjątkiem tych, które mają charakter polityczny. Badanie wartości tych teorii trzeba by oprzeć na praktyce państw. Praktyka ta jest jednak niejednolita, a państwa przejmujące umowy często nie działają w przekonaniu, że opierają się na jakiejś konkretnej teorii sukcesji. Zasada ciągłości zobowiązań sprawdza się najczęściej w przypadku cesji (zasada przesuwalności granic państwowych), zjednoczenia i rozpadu, natomiast nie sprawdza się w przypadku państw nowo powstałych.

Teorie sukcesji uniwersalnej, które obecnie mają już wartość raczej historyczną, pozwoliły na ugruntowanie się pewnych elementów

²⁵ Zob. D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge 1967, t. I, s. 11 i n. Castrén, *op. cit.*, s. 399; I. Shearer, *La succession d'états et les traités non localisés*, „Revue Général de Droit International Public” 1964, s. 33.

²⁶ Hüber, *op. cit.* Warto odnotować, że jako sędzia STSM, M Hüber niezbyt wiernie stosował się do swoich teoretycznych koncepcji. W opinii odrębnej do wyroku w sprawie statku Wimbledon uznał, że wymogi bezpieczeństwa państwa mogą spowodować, że państwo będzie miało prawo do niewykonywania zobowiązań traktatowych. „Prawo państwa do przyjęcia takiego postępowania, które uzna za najlepsze ze względu na wymogi swego bezpieczeństwa i utrzymanie swej integralności — stwierdza M. Hüber — jest tak podstawowym prawem, że w przypadku wątpliwości, postanowienia traktatowe nie mogą być interpretowane jako ograniczające je, nawet jeśli te postanowienia nie są w sprzeczności z taką interpretacją” — *The Wimbledon Case*, P.C.I.J. 1923, ser. A, nr 1, s. 37, Dissenting Opinion by Anzilotti and Hüber.

współczesnej koncepcji sukcesji. Teorie te najsilniej działały na rzecz stabilności stosunków międzynarodowych, wskazywały na wagę idei kontynuacji praw i obowiązków poprzednika. Warto tu zaznaczyć, że współcześnie koncepcja sukcesji uniwersalnej znajduje także swoich zwolenników. Jej kontynuatorem jest neouniwersalizm reprezentowany przez J. Kirstena²⁷. Autor ten uważa, że sukcesja polega na substytucji *ipso jure* całości zobowiązań międzynarodowych predecesora z wyjątkiem tych, które są sprzeczne z nadrzędnymi zasadami prawa międzynarodowego — zasadą utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz zasadą pokojowej współpracy między narodami. Jest to jednak tylko postulat; współczesna praktyka międzynarodowa dowodzi braku posługiwania się przez państwa zasadą automatycznej kontynuacji traktatów we wszystkich przypadkach sukcesji. Już od dawna rozbieżność między doktryną a praktyką państw była powodem negowania istnienia w prawie międzynarodowym sukcesji prawnej.

TEORIE NEGATYWNE SUKCESJI

Teorie negatywne sukcesji pojawiają się od końca XIX w. wraz z woluntaryzmem i pozytywizmem prawniczym. Prezentują je tacy autorzy, jak A. Zorn, W. Schönborn, A. B. Keith, A. Focherini, A. Cavaglieri²⁸.

Generalną tezę teorii negatywnych było stwierdzenie, że prawa i obowiązki państwa wygasają wraz z jego zniknięciem lub ulegają zmianom, jakim podlega podmiotowość prawno-międzynarodowa państwa na skutek utraty części suwerenności. Znamienne jest powiedzenie A. Cavaglieri: „wszystkie prawa i obowiązki nie trwają dłużej niż podmioty, wierzyciele tracą swoich dłużników”²⁹.

Wielu autorów³⁰ podkreśla brak w prawie międzynarodowym jakiegokolwiek ogólnej zasady, która nakazywałaby przejęcie zobowiązań predecesora przez sukcesora. A. Cavaglieri zauważa, że „nie ma żadnej powszechnej reguły prawa międzynarodowego, która zobowiązywałaby

²⁷ J. Kirsten, *Einge Probleme der Statennachfolge*, Berlin 1962.

²⁸ A. Zorn, *Grundzuge des Völkerrechts*, 1903; W. Schönborn, *Staatensukzession*, Berlin 1913; A. B. Keith, *The Theory of State Succession with Special Reference to English and Colonial Laws*, London 1907; K. Strupp, *Les règles générales du droit de la paix*, RCADI 1934/I, t. XLVII; A. Focherini, *La Successione degli stati, loro effetti sulla nazionalità degli abitanti e sulla questioni giuridiche pendenti*, 1910; A. Cavaglieri, *Règles générales du droit de la paix*, RCADI 1929/I, t. XXVI.

²⁹ Cavaglieri, *op. cit.*, s. 374.

³⁰ A. S. Hershey, *The Essentials of International Public Law and Organization*, 1927, s. 216; Ch. Fenwick, *International Law*, 1965, s. 173 i n.

państwo anektujące do przejęcia na siebie prawnych konsekwencji czynów wygasającego państwa³¹. Państwo nabywając władzę w stosunku do ludności zamieszkującej określone terytorium poprzednika nie jest jego prawnym sukcesorem. „Termin »sukcesja« nie ma zastosowania tam, gdzie myślimy, że powinien być zastosowany”³². Na tę niewłaściwość zwraca także uwagę L. Cavaré: „prawda jest taka, że używamy często pojęcia »sukcesja«, lecz jako terminu wygodnego, bez przypisywania mu znaczenia prawdziwie prawniczego [...] co do pojęcia sukcesja w prawie publicznym jego bezużyteczność jest pewna”³³.

Podobne stanowisko obecnie zajmuje Quoc von Dinh stwierdzając, że „państwo sukcesor nie jest ani dziedzicem, ani kontynuatorem państwa predecesora. Jego sytuacja prawna nie jest uwarunkowana sytuacją prawną poprzednika. W prawie międzynarodowym nie ma sukcesji w sensie prawa prywatnego *continuité*, wprost przeciwnie: *rupture*³⁴. Proponuje on, by zjawisko sukcesji państw analizować jako substytucję kompetencji łączącą się z pewnymi ograniczeniami wykonywania suwerenności państwa korzystającego z substytucji.

Inny współczesny autor — J. L. Brierly³⁵ jest także przeciwny wprowadzaniu w prawie międzynarodowym koncepcji sukcesji. Jego zdaniem sukcesja sugeruje, że zniknięcie państwa jest w pewnym sensie porównywalne ze śmiercią jednostki, państwa zaś nie umierają w sensie dosłownym, nie znika ani ludność, ani terytorium państwa, dotknięte bywają natomiast zmianami natury politycznej. Zasadniczą zaś wadą koncepcji sukcesji jest to, że wywodzi się ona z koncepcji własności. Zwolennicy teorii negatywnych przeczą, by stosunek łączący państwo z jego terytorium był stosunkiem własności. Stwierdzają, że opiera się on na suwerenności, a jeżeli tak, to „pojęcie sukcesji jest błędne”, a „samo wyrażenie — tylko metaforą”³⁶. Zastosowanie więc instytucji sukcesji w prawie międzynarodowym jest niemożliwe, gdyż po pierwsze — suwerenności nie można przenieść, a po drugie — sukcesor nie może być związany zobowiązaniami innego państwa. Sukcesor jest państwem trzecim w stosunku do wszystkich praw i obowiązków poprzednika, a jak stwierdza K. Strupp, „w prawie międzynarodowym są tylko prawa i obowiązki ważne między dwoma stronami”³⁷.

³¹ Cavaglieri, *op. cit.*, s. 374. Podobnie L. Oppenheim, *International Law*, t. I, s. 158; Hershey, *op. cit.*, s. 216; Fenwick, *op. cit.*, s. 113.

³² Strupp, *op. cit.*, s. 471.

³³ Cavaré, *op. cit.*, s. 358.

³⁴ Quoc von Dinh, *Droit International Public*, Paris 1975, s. 424.

³⁵ J. L. Brierly, *The Law of Nations*, Oxford 1942, s. 11. Podobnie Cavaré, *op. cit.*, s. 357 i 358.

³⁶ Brierly, *op. cit.*, s. 111.

³⁷ Strupp, *op. cit.*, s. 468 i n.; Cavaglieri, *op. cit.*, s. 371, 374.

Aczkolwiek państwo sukcesor nie jest tym samym państwem co predecesor, nie można twierdzić, że jest państwem trzecim w stosunku do zobowiązań poprzednika. Współczesne akty prawne wskazują, że problem sukcesji nie może być rozwiązywany po prostu w oparciu o zasadę *pacta tertiis*. Konwencja wiedeńska *Prawa traktatów* z 1969 r. wyraźnie wydzieliła zagadnienia sukcesji państw, a nie podporządkowała ich zagadnieniom stosunków umów do państw trzecich. Także koncepcja przyjęta przez KPM przy opracowaniu konwencji w sprawie sukcesji państw zakłada, że problem sukcesji nie jest identyczny z tym, jaki powstaje przy stosowaniu zasady *pacta tertiis* i jej wyjątków.

Słaby punkt teorii negatywnych stanowi także fakt, że większość ich zwolenników³⁸ wprowadza pewne złagodzenia rygoru wygaśnięcia wszystkich zobowiązań wraz ze zniknięciem predecesora. Uznają oni pewną wyjątkowość sytuacji niektórych kategorii umów międzynarodowych. Różnice w poglądach co do katalogu tych umów są dość znaczne. Najczęściej wymienia się: traktaty tworzące pewne obiektywne sytuacje prawne, tj. ustanawiające trwale reżimy terytorialne na korzyść wszystkich państw, traktaty deklaratoryjne zawierające normy prawa zwyczajowego, traktaty włączone do prawa wewnętrznego poprzednika, traktaty zlokalizowane, tj. rzeczowe lub ustanawiające służebności międzynarodowe, traktaty zaakceptowane przez sukcesora, traktaty ustanawiające granice.

Fakt przestrzegania przez sukcesora postanowień tych traktatów tłumaczony jest bardzo różnie. Niektórzy³⁹ tłumaczą to działaniem zasady słuszności i sprawiedliwości, wolą państwa sukcesora. Inni⁴⁰ wracają do starych formuł teorii uniwersalnych, podziału traktatów na rzeczowe i personalne. Kilku autorów⁴¹ uznaje, że pewne prawa przechodzą na sukcesora, unikają jednak jakichkolwiek uogólnień. L. Cavaré zauważa: „logika sugeruje stwierdzenie, że traktaty wygasają wraz z podmioto-

³⁸ A. McNair, *The Law of Treaties*, Oxford 1961, s. 172; Quoc von Dinh, *op. cit.*, s. 431; Strupp, *op. cit.*, s. 474, 476; Cavaglieri, *op. cit.*, s. 379; B. Chailley, *La nature juridique des traités internationaux selon le droit contemporain*, Paris 1932, s. 146 i n.; Cavaré, *op. cit.*, s. 359; Keith, *op. cit.*, s. 33.

³⁹ Strupp, *op. cit.*, s. 473; Cavaglieri, *op. cit.*, s. 374; Keith, *op. cit.*, s. 23; Shearer, *op. cit.*, s. 32. Prekursorem myśli, że traktaty państwa predecesora pozostają w mocy stosunku do terytorium po jego zniknięciu tylko i wyłącznie na mocy aktu woli sukcesora, jest autor niemiecki von Holtzendorff (*Handbuch des Völkerrechts*, 1885—1889, t. II, s. 33 i n.).

⁴⁰ Np. Cavaré, *op. cit.*, s. 358.

⁴¹ Oppenheim, *op. cit.*, s. 158; Cavaré, *op. cit.*, s. 358; Brierly, *op. cit.*, s. 111; Jones, *op. cit.*, s. 372.

wością państwa, lecz okoliczności, interesy ekonomiczne i polityczne sugerują, że nie zawsze tak jest"⁴².

Wpływ uwarunkowań ekonomiczno-politycznych na zachowanie się państw dostrzegany jest także przez współczesnych negatorów sukcesji. Po dokładnym zbadaniu praktyki państwa O. Udokang dochodzi do wniosku, że nie dostarcza ona dowodów na to, by twierdzić, że przejmowanie traktatów poprzednika wywodzi się z „żelaznej logiki prawnej”, a nie właśnie z owych uwarunkowań ekonomicznych czy politycznych. Jego zdaniem „traktaty przejmowane są, gdyż jest to efekt pożądaný ekonomicznie i administracyjnie i, co więcej, gdyż jest to politycznie wygodne. Można dostarczyć znaczną ilość precedensów historycznych, by wykazać, że w większości przypadków sukcesji są to czynniki przeważające"⁴³.

Współcześni negatorzy sukcesji znajdują i inne wytłumaczenia faktu przejmowania niektórych kategorii umów predecesora. Usprawiedliwiają go bądź działaniem prawa opcji, bądź doktryną przyzwolenia (*acquiescence*), wywodzącą moc umów poprzednika w stosunku do sukcesora z jego milczącej zgody wyrażonej w postaci braku protestu w okolicznościach, które wymagają pozytywnej reakcji oznaczającej sprzeciw⁴⁴.

Charakterystyczne jest jednak, że od sztywnej zasady niesukcesji czynią oni wyjątki, tak jak M. Jones, H. Rolin, A. McNair, O. Savarlien, L. Delbez, Parkash Sinha, Ch. Visscher, P. Reuter, J. L. Brierly, Quoc von Dinh, C. W. Jenks⁴⁵, na rzecz traktatów odnoszących się bezpośrednio do terytorium, tj. tworzących prawa rzeczowe czy służebności międzynarodowe. C. W. Jenks⁴⁶ uważa, że na sukcesora

⁴² Cavaré, *op. cit.*, s. 360 i 441.

⁴³ O. Udokang, *Succession of New States to International Treaties*, New York 1972, s. 164.

⁴⁴ L. Herbst (*Successione fra stati e trattati non localizzati*, „Diritto Internazionale” 1961, t. XVIII, s. 129) stwierdza, że „tylko na mocy ich własnego milczącego lub wyraźnego przyzwolenia państwa sukcesorzy mogłyby przejąć zobowiązania traktatowe należące poprzednio do innych państw”. Podobnie D. W. Greig, *International Law*, London 1976, s. 10 i n.

⁴⁵ Jones, *op. cit.*, s. 362; H. Rolin, *Les principes de droit international public*, RCADI 1950/II, t. LXXVII, s. 337; McNair, *op. cit.*, s. 590; Savarlien, *op. cit.*, s. 11; L. Delbez, *Manuel de Droit International Public*, Paris 1948, s. 142; P. Sinha, *New Nations and the Law of Nations*, Leyden 1967, s. 70; Ch. de Visscher, *Théorie et réalités en droit international public*, Paris 1955, s. 215; P. Reuter, *Droit international public*, Paris 1963, s. 119; Brierly, *op. cit.*; C. W. Jenks, *State Succession in Respect of Law-Making Treaties*, BYIL 1952, t. XXIX, s. 105; K. Keith, *Succession to Bilateral Treaties by Seceding State*, „American Journal of International Law” 1967, s. 52 i n.

⁴⁶ Jenks, *op. cit.*, s. 142.

przechodzą także umowy wielostronne o charakterze normotwórczym. J. Starke⁴⁷ dorzuca do tej kategorii umowy wielostronne regulujące problemy handlu narkotykami czy zdrowiem ludzkim. Większość negatorów jest zdania, że traktatów nie można wkładać w rygorystyczne ramy, dzielić na te, które się przeżywają i znikają. Każdy przypadek trzeba badać osobno, a stworzenie ogólnej teorii jest niemożliwe.

J. L. Brierly konstatuje: „bezpieczniej jest przebadać praktykę państw, by przekonać się, czy istnieją i jak funkcjonują ustalone zasady”⁴⁸. Podobnie stwierdza M. Jones: „należy unikać uogólnień ostatecznych, praktyka państw jest różna. Zamiast mówić o sukcesji, należy przyjąć pogląd A. McNaira i rozważać zagadnienie: zmiana okoliczności wpływająca na polityczny status strony kontraktującej”⁴⁹.

TEORIE SUKCESJI CZĘŚCIOWEJ

Próba przeciwstawienia teoriom negatywnym koncepcji pośredniej między tendencjami do negocjowania sukcesji a tendencjami do nadawania jej charakteru uniwersalnego są teorie sukcesji częściowej usiłujące udowodnić działanie norm prawa międzynarodowego regulujących sukcesję. Pojawiają się one wraz z teoriami negatywnymi. Według ich przedstawicieli⁵⁰ pozytywizm woluntarystyczny przyznał państwu sukcesorowi prawo swobodnego wyboru przejęcia bądź odrzucenia zobowiązań poprzednika, ograniczając je jedynie zasadą słuszności i sprawiedliwości. Ich zdaniem prawo przejęcia lub nieprzyjęcia zobowiązań nie wynika z woli sukcesora, lecz z międzynarodowego porządku prawnego. „Gdy państwo nowe dziedziczy pewne prawa i obowiązki poprzednika — stwierdza P. Guggenheim — nie dzieje się to na mocy aktu woli sukcesora, lecz na mocy reguł prawa obiektywnego uznanego przez prawo międzynarodowe”⁵¹. Wywodzenie kontynuacji zobowiązań z aktu woli sukcesora — zauważa J. P. A. François — „równa się nieuznawaniu podstawowej zasady sukcesji — interwencji autorytetu wyższego, którym jest tu prawo międzynarodowe

⁴⁷ J. Starke, *An Introduction to International Law*, London 1972, s. 324.

⁴⁸ Brierly, *op. cit.*, s. 111.

⁴⁹ Jones, *op. cit.*, s. 372.

⁵⁰ P. Guggenheim, *Beihefte zur Völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel*, Berlin 1925, s. 42 i n.; M. Udina, *La succession des états quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques*, RCADI 1933/II, t. XLIV; H. Kelsen, *Théorie générale de droit international public*, New York 1966, s. 254 i n.; A. Verdross, *Völkerrecht*, Wien 1964, s. 254 i n.

⁵¹ Guggenheim, *op. cit.*, s. 42.

mogące operować związkami między dwoma porządkami prawnymi⁵². Możliwość sukcesji w prawie międzynarodowym — dorzucą M. Udina — nie może być negowana „pod pretekstem, że całe prawo międzynarodowe jest prawem woluntarnym i państwa nie mogą mieć zobowiązań bez swej woli [...]. Każde państwo na podstawie swego przystąpienia do społeczności międzynarodowej zobowiązuje się akceptować milcząco lub wyraźnie ewentualnie tylko pewną sferę ważnych norm prawa międzynarodowego⁵³.

Normy prawa międzynarodowego określającej sukcesję Santi-Romano⁵⁴ poszukuje w naturze samego faktu substytucji państwa sukcesora w miejsce poprzednika. Państwo jest tylko porządkiem prawnym, stąd w przypadku zniknięcia państwa czy zjednoczenia następuje substytucja porządku prawnego. Terytorium i ludność jako elementy porządku prawnego przechodzą na sukcesora. „Inaczej mówiąc: to, co nazywamy zniknięciem państwa niesie ze sobą zniknięcie osobowości prawnej państwa, lecz nie przez całkowite zniszczenie porządku prawnego, który trwa połączony z porządkiem prawnym innego państwa⁵⁵.

Esencję sukcesji, jak zgodnie stwierdzają wymienieni autorzy, stanowi przejście praw i obowiązków na sukcesora. Prawidłowe podejście do problemu sukcesji polega na badaniu tych stosunków, które ze swej natury dopuszczają możliwość zastąpienia jednego podmiotu przez drugi. Takie podejście gwarantuje wynik pozytywny. Sukcesja jest bowiem możliwa w stosunku do praw i obowiązków transmisyjnych. Transmisyjność tych zobowiązań wynikać może — jak określa to M. Udina⁵⁶ — z faktu, że są one ściśle związane z rzeczami materialnymi, z określonym terytorium. I tu powtarza się taka sytuacja, jak wśród zwolenników teorii negatywnych sukcesji: zwolennicy teorii sukcesji częściowej nie są zgodni co do katalogu praw i obowiązków transmisyjnych. H. A. Wilkinson⁵⁷ wymienia w tej kategorii traktaty, które dotyczą interesów ludności, ochrony własności, handlu. Większość jednak autorów⁵⁸ wskazuje na traktaty zlokalizowane, trak-

⁵² J. P. A. François, *Règles générales du droit de la paix*, RCADI 1938/IV, t. LXVI.

⁵³ Udina, *op. cit.*, s. 695.

⁵⁴ Santi-Romano, *L'Ordinamento Giuridico*, 1945, s. 146 i n. [za:] Pereira, *op. cit.*, s. 37.

⁵⁵ Udina, *op. cit.*, s. 692.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 690.

⁵⁷ H. A. Wilkinson, *The American Doctrine of State Succession*, 1934, s. 115 i n.

⁵⁸ P. Cobbett, *Cases on International Law*, London 1947, s. 76; Kelsen, *op. cit.*, s. 41; Udina, *op. cit.*, s. 697; François, *op. cit.*, s. 81; Ch. Calvo, *Le droit International pratique et théorique*, Paris 1888; S. B. Crandall, *Treaties their*

taty ustanawiające służebności międzynarodowe czy granice jako na traktaty transmisyjne. Twierdzą oni, że choć istnieje niepewność co do tej czy innej kategorii praw transmisyjnych i praktyka państw nie jest czasami jednolita, to jednak można odnaleźć w niej mniej lub bardziej widoczną normę prawną bądź przejawy jej powstawania⁵⁹.

POGLĄDY WSPÓLCZESNE

Współcześnie wielu autorów opowiada się za istnieniem w prawie międzynarodowym powszechnej zasady prawa, zasady ciągłości niektórych kategorii umów międzynarodowych w przypadku sukcesji. Czasami wahają się oni, tak jak G. Schwarzenberger⁶⁰, czy jest to zasada prawa zwyczajowego, czy zasada uznana przez narody cywilizowane. Zaś H. Bokor-Szëgo⁶¹ stwierdza, że jest to dopiero tworząca się norma prawa międzynarodowego, ale w żadnym przypadku postawa państwa sukcesora, predecatora czy państw trzecich nie jest podyktowana ich wolą, lecz wynika właśnie z rodzącej się normy prawnej. Zdaniem tej autorki sukcesja jest pożądana „w przypadku, gdy umowy międzynarodowe są korzystne dla współpracy międzynarodowej, a powinna być odrzucona, gdy są sprzeczne z prawem narodów do samostanowienia”.

Podobnie jak poprzednicy, obecnie wielu autorów⁶² głosi pogląd, że traktaty ustanawiające prawa i obowiązki ściśle związane z terytorium muszą być przejmowane przez sukcesora. L. C. Green⁶³ po przebadaniu praktyki dochodzi do wniosku, że istnieje w prawie międzynarodowym tendencja do zapewnienia pewnego stopnia ciągłości umowom handlowym i ekstradycyjnym. D. Marchand⁶⁴ wskazuje na ro-

Making and Enforcement, 1916, s. 434 i n.; R. Redslob, *Les principes du droit des gens moderne*, Paris 1935.

⁵⁹ Udina, *op. cit.*, s. 697.

⁶⁰ Schwarzenberger, *op. cit.*, s. 90.

⁶¹ H. Bokor-Szëgo, *La succession des nouveaux états et les traités internationaux*, „Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae” 1963, t. V, nr 3/4 s. 339 i n.

⁶² A. McNair, *The Functions and Differing Legal Character of Treaties*, BYIL 1936/II, s. 101; Rousseau, *op. cit.*, s. 284; A. P. Lester, *State Succession to Treaties in the Commonwealth*, ICLQ 1963, s. 477; G. V. Forest, *Towards a Reformulation of the Law of State Succession*, „Proceedings of the American Society of International Law” 1966; K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genewa 1954; G. C. Fitzmaurice, *The Juridical Clauses of the Peace Treaties*, RCADI 1948, t. LXXIII, s. 259.

⁶³ L. Green, *Recent Practice in the Law of Extradition*, 1953.

⁶⁴ D. Marchand, *State Succession and Protection of Human Rights*, „Journal of the International Commission of Jurists” 1967, t. VIII, nr 1, s. 36 i n.

snącą potrzebę przejmowania umów o charakterze humanitarnym. K. Keith⁶⁵ stwierdza, że praktyka nowych państw w stosunku do traktatów dwustronnych dostarcza dowodu istnienia *opinio juris*, a zatem i powszechnej zasady prawa zwyczajowego sukcesji nowych państw w stosunku do umów dwustronnych. Autorzy ci doceniają jednak znaczenie czynników natury politycznej towarzyszących zawarciu umowy dla określenia jej przyszłego losu w przypadku sukcesji. W praktyce bowiem często państwa nowe dążą do utrzymania w mocy umów poprzednika, o ile nie naruszają one w sposób istotny ich nowego statusu politycznego⁶⁶.

Doktrynę współczesną cechuje duży realizm w ocenianiu zjawiska sukcesji. Mało jest poglądów ekstremalnych usiłujących albo udowodnić sukcesję, albo ją negować. Wielu autorów stara się te tendencje zneutralizować i wyśrodkować stanowiska. Wobec złożoności problemów, jakie niesie ze sobą fakt sukcesji, niełatwo jest zaoferować jakieś jednolite kryterium, które mogłoby służyć jako idea przewodnia, choć takie propozycje są nadal czynione. Na uwagę zasługuje tu koncepcja Ch. Rousseau⁶⁷. Proponuje on zastosowanie do problemów sukcesji metody funkcjonalnej i rozstrzygnięcie o losie traktatów w przypadku zmian terytorialnych na podstawie wewnętrznych cech umowy, funkcji, jaką ma spełniać, i jej celu. O ile umowa może spełniać w nowych warunkach swój cel i funkcję, sukcesor powinien ją nadal wykonywać. Koncepcja ta czyni zadość wymogom prawa traktatowego, w szczególności interpretacji teleologicznej, poszukując rozwiązania w obiektywnej funkcji traktatu.

Nieco trudniejszy do przyjęcia wydaje się postulat J. Starke'a⁶⁸, który odsyła we wszystkich możliwych przypadkach do badania intencji stron co do późniejszego losu zawartej przez nie umowy. Nie zawsze jest to jednak łatwe i możliwe do zrealizowania, do rzadkości należą przecież takie przypadki, jak umowa rzymska dotycząca szkód spowodowanych przez lotnictwo z 7 października 1952 r., która zawiera klauzulę sukcesyjną i przewiduje, że umowa ta wygasa w momencie, gdy całe lub część terytorium którejkolwiek ze stron konwencji przeniesione zostanie na państwo nie będące stroną konwencji.

Trzecim stosowanym często w praktyce i orzecznictwie kryterium sukcesji jest zasada słuszności i sprawiedliwości lub kryterium intere-

⁶⁵ Keith, *op. cit.*, s. 52 i n.

⁶⁶ *Ibidem*. Podobnie R. V. G. Muralt, *The Problems of State Succession with Regard to Treaties*, Haga 1954; D. P. O'Connell, *Independence and Succession to Treaties*, BYIL 1962, s. 84.

⁶⁷ Rousseau, *op. cit.*, s. 164.

⁶⁸ Starke, *op. cit.*, s. 324.

su społeczności międzynarodowej⁶⁹. Słuszna wydaje się w tym miejscu uwaga D. P. O'Connella⁷⁰, że problem sukcesji państw w stosunku do traktatów polega na „wyrażeniu w formie normatywnej pojednania dwóch konkurencyjnych nacisków: stabilności porządków międzynarodowego i wewnętrznego oraz przystosowania stosunków prawnych do społecznych i ekonomicznych skutków zmiany”. Tylko kompromisowe rozwiązanie może być w stosunkach międzynarodowych efektywne. Szczegółowe studia problemów sukcesji doprowadziły O'Connella do wniosku, że ich rozwiązanie leży w „domniemaniu kontynuacji, które szczegółowa analiza może obalić”.

Zgodzić się więc trzeba z tymi poglądami, które wskazują na dwójaki czy mieszany, woluntarno-obligatoryjny charakter sukcesji prawnej w prawie międzynarodowym: pewne kategorie umów przechodzą na sukcesora na podstawie jego zgody, pewne zaś na podstawie zasad prawa międzynarodowego. Tak formułuje swoją opinię na te tematy K. Zemanek⁷¹. Sukcesja automatyczna — jego zdaniem — ma miejsce w stosunku do umów „zlokalizowanych”, których charakter wynika z ich związku z wykonywaniem władzy najwyższej na określonym terytorium. Jeżeli tego związku nie da się rozerwać, ponieważ prawo lub obowiązek muszą być koniecznie wykonane na tym właśnie terytorium, to owo „przywiązanie” zmienia się automatycznie razem ze zmianą odpowiedzialności za czyny władzy najwyższej na tym terytorium. Prawa, które nie są tak ściśle związane z terytorium, lecz których wykonanie leży w interesie społeczności międzynarodowej, mogą być kontynuowane na mocy prawa opcji. Konstrukcja ta pozwala uwzględnić interesy państw, a także normy Karty Narodów Zjednoczonych i prawo narodów do samostanowienia. Podobnie realistyczny jest pogląd D. P. O'Connella⁷². Rozwiązanie problemu sukcesji oparł on na domniemaniu kontynuacji umów poprzednika; można je wzruszyć, gdy wyniki dokładnej analizy sytuacji państwa po zmianie terytorialnej okażą się negatywne, gdy umowa pozostaje w sprzeczności ze zmienionymi okolicznościami. Do oceny zmienionej sytuacji sukcesor może użyć różnych kryteriów, np. celowości i słuszności.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 323.

⁷⁰ O'Connell, *op. cit.*, s. 34 i 35.

⁷¹ Zemanek, *op. cit.*, s. 290 i n. Podobne rozróżnienie sukcesji automatycznej i woluntarnej spotykamy u M. Udiny (*op. cit.*, s. 675). Dzieli on sukcesję na prawną — zachodzącą na mocy normy prawa niezależnie od woli państw (*légitimé*) i sukcesję umowną (*contractuelle*), która jest wynikiem wyraźnej lub milczącej zgody sukcesora. Także u H. Kelsena (*op. cit.*, s. 326) i Pereira (*op. cit.*, s. 11).

⁷² O'Connell, *op. cit.*

Dokryna nie wypracowała do tej pory jednolitej teorii sukcesji. Rozbieżności w poglądach są dość znaczne, chociaż wiele w nich elementów wspólnych. Takim wspólnym elementem jest zgodne uznanie, że niektóre umowy poprzednika sukcesor musi przejąć, a inne może. Charakterystyczna jest tu niemalże jednolitość poglądów na temat trwałości umów ustanawiających reżimy terytorialne czy graniczne. Wydaje się, że na takim właśnie wspólnym mianowniku oparła swoją koncepcję sukcesji KPM opracowując konwencję wiedeńską sukcesji państw w stosunku do traktatów. W przyjętym w konwencji schemacie sukcesji widać wpływ co najmniej kilku teorii sukcesji.

3. KONCEPCJA SUKESJI W KONWENCJI WIEDENSKIEJ Z 23 SIERPNIĄ 1978 R. DOTYCZĄCEJ SUKESJI PAŃSTW W STOSUNKU DO TRAKTATÓW

Konwencja wszystkie stany faktyczne rodzące sukcesję grupuje w czterech kategoriach: cesji, dekolonizacji, zjednoczenia i rozpadu. W przypadku cesji konwencja potwierdza funkcjonującą w prawie zwyczajowym i doktrynie zasadę przesuwalności granic państwowych. Na terytorium cedowanym przestają obowiązywać traktaty poprzednika, a zaczynają obowiązywać traktaty sukcesora (art. 15). W przypadku dekolonizacji zastosowano zasadę *tabula rasa* (art. 16). Sukcesja ma tu charakter typowo woluntarny, z prawem jednostronnej notyfikacji sukcesji w odniesieniu do traktatów wielostronnych (art. 17) oraz możliwością nowacji przez porozumienie zainteresowanych państw w odniesieniu do traktatów dwustronnych i niektórych traktatów wielostronnych o ograniczonej liczbie kontrahentów (art. 17 § 3). W momencie zjednoczenia i rozpadu państw obowiązywać ma zasada automatycznej kontynuacji *ipso jure*. Jednakże przepisy te mają charakter dyspozytywny, gdyż art. 31 § 1 p. a, art. 34 § 2 i art. 35 dopuszczają możliwości innego uregulowania kwestii sukcesji przez zainteresowane strony.

Interesujący jest fakt, że KPM przyznała rację wielu przedstawicielom doktryny upatrującym w traktatach terytorialnych trwałego charakteru. Przypadek tych traktatów jest wyjątkowy w stosunku do wszystkich przypadków sukcesji. Sukcesja powoduje, że przechodzą one na sukcesora, niezależnie od tego, czy państwo powstało drogą cesji, secesji, zjednoczenia, rozpadu, czy też uzyskało niepodległość po raz pierwszy. W rzeczywistości konwencja zastosowała na pozór dość przewrotne rozwiązanie. Artykuły 11 i 12 pozwalają na utrzymanie tych traktatów w mocy, postanawiając o trwałości sytuacji faktycznej stworzonej traktatem. Oparto się tu na zasadzie wykonanych skutków

traktatu. Traktat według tej koncepcji w momencie swego wykonania wygasa np. w momencie ustanowienia granicy. Trwale są jego skutki, sytuacja faktyczna, którą zastaje sukcesor i którą musi uznać za trwałe element porządku prawnego. Sam traktat pozostaje dowodem określonego stanu prawnego. KPM nie przyjęła jednak założenia o wygaśnięciu traktatu w momencie wykonania jego postanowień m. in. dlatego, że takich możliwości nie przewiduje konwencja wiedeńska *Prawa traktatów* z 1969 r., z którą konwencja w sprawie sukcesji państw pozostaje w ścisłym związku i zgodzie.

Powróćmy jednak do koncepcji konwencji. Koncepcja KPM jest wyważona, oparta na gruntownych studiach praktyki państw, doktryny i opiniach rządów, przyjmuje za podstawę sukcesję woluntarną. Widać to wyraźnie w dwóch założeniach: uregulowania sukcesji w przypadku dekolonizacji w oparciu o teorię *clean slate* (art. 16, 24, 34), zaś w przypadku zjednoczenia i rozpadu państw — wprowadzenia dyspozytywności unormowań (art. 31 § 1, art. 34 § 2, art. 35).

W przypadku zjednoczenia i rozpadu wprowadza konwencja zasadę automatycznej kontynuacji umów poprzednika, nie ma ona jednak charakteru imperatywnego, strony bowiem mogą postanowić co innego, ale nigdy jednostronne działanie państwa nie może obalić zasady. Zasadę ciągłości wzmacnia zasada kontynuacji reżimów terytorialnych i reżimów granicznych. Jest to w konwencji najsilniejszy akcent trwałości zobowiązań poprzednika.

Urealnieniu, dostosowaniu do potrzeb praktyki zasad sukcesji służy w konwencji rozwiązanie oparte na koncepcji funkcjonalnej, konwencja dopuszcza możliwość weryfikacji zastosowalności traktatu w oparciu o ocenę zgodności z funkcją umowy oraz *rebus sic stantibus*. W artykułach: 17 § 2, 15 p. b, 30 § 2, 34 § 2 p. b konwencja głosi, że traktaty poprzednika mają być stosowane przez sukcesora, o ile ich stosowanie pozostaje w zgodzie z przedmiotem i celem traktatu oraz o ile radykalnie nie zmieni warunków działania.

W rezultacie zastosowano elementy teorii woluntarnej, teorii sukcesji częściowej i teorii funkcjonalnej. Nie można stwierdzić z pewnością, że współczesny kształt sukcesji jako sukcesji woluntarnej jest konsekwencją logicznego rozumowania prawniczego. Jaką rzeczywiście rolę odegrała teoria prawa międzynarodowego, a jaką praktyka państw — trudno ustalić. Nie można jednak nie doceniać wpływu doktryny prawa międzynarodowego na tworzenie się norm tego prawa czy praktykę jego podmiotów. Konwencja wiedeńska jest pierwszą próbą uregulowania zagadnień sukcesji. Nie wiadomo, w jaki sposób będzie stosowana w przyszłości. Na dziś jest rozwiązaniem, które państwa obecne na kon-

ferencji wiedeńskiej zdolne były przyjąć. Konwencja nie zakłada sztywnego dogmatyzmu w sprawach sukcesji, co pozwala mieć nadzieję, że będzie ona rozwiązaniem realnym, w pewnych przypadkach zezwalając sukcesorowi na dużą swobodę, w innych znacznie ją ograniczając.

Instytut Nauk o Państwie i Prawie UŁ
Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego

Anna Wyrozumska -

THEORIES OF STATE SUCCESSION IN RESPECT OF TREATIES
AND THE CONCEPTION OF SUCCESSION OF STATES TO TREATIES
IN THE VIENNA CONVENTION SIGNED IN AUGUST 23, 1978

The problem of state succession to treaties was the subject of several years studies of the International Law Commission, the result of which is the Vienna Convention signed on the 23 of August 1978. The scheme for the succession of states taken by the Commission is partly due to the doctrine of states succession, the task of this article is to show this connection.

The article is divided into three parts, the first one concerns the definition of state succession and the essence of this phenomenon, presents different views in respect to this problem, deals rather with succession in fact.

The second part shows legal theories on succession in law, starting from universal theory and going on to the modern views. The doctrine of International Law is not unanimous as to the duty of the successor state to overtake the rights and the obligations of the predecessor state. Classical theories are inflexible, proving the existence of this duty or denying it. Modern opinions are more realistic, they neutralize these two tendencies. These authors are closer to the „truth” who say, that the succession of states to treaties has rather mixed character, partly voluntary and partly obligatory. Some categories of treaties bind the successor because of its will and some, according to the rules of international law. There is a great unanimity in theory that the treaties creating territorial régimes (differently called localized treaties, dispositive treaties, treaties creating state servitudes) form this special category of treaties binding the successor state automatically. The Vienna Convention (to which the third part of the article is devoted) seems to take the same assumption, the rule of continuity of territorial and frontier régimes is in the Convention the strongest accent of permanency of the predecessor's obligations. The solution of the problem of state succession taken by the Convention is based on the voluntary theory of succession of states with a lot of exceptions for the benefit of the theory of automatic succession and functional succession.

It is very difficult to state today if the modern shape of state succession as a voluntary one is the consequence of logic, legal reasoning, what was in reality

the role of the theory of International Law or practice of states it is difficult to establish, but we cannot underestimate the influence of the doctrine of International Law on the process of creating of its norms or the practice of its subjects.

The Vienna Convention is the first trial of systematic approach to the problems of state succession. We do not know how it will be applied in the future, for today it is a solution the states present at the Vienna Conference in 1977 and 1978 could accept. The Convention is not strictly dogmatic, it let us have a hope that it will be a real solution, in some cases giving the successor great freedom in others limiting it considerably.

