

JERZY TYRANOWSKI
Poznań

TRAKTATY W SPRAWIE GRANIC MIĘDZY POLSKĄ I DWOMA PAŃSTWAMI NIEMIECKIMI A PROBLEM SUKCESJI PAŃSTW

1. WPROWADZENIE

W dniu 2 lutego 1891 r. Sąd Najwyższy Rzeszy (*Reichsgericht*) wydał orzeczenie, w którym stwierdził, że:

„Traktat graniczny zawarty pomiędzy Wielkim Księstwem Badenii a dawnym Królestwem Francji 5 kwietnia 1840 r. pozostał w niezaprzeczonej mocy po przejęciu przez Rzeszę Niemiecką praw Francji w wyniku inkorporacji granicznego obszaru Alzacji i Lotaryngii”¹.

Orzeczenie to w modelowy wręcz sposób wyraża zwyczajową normę prawa międzynarodowego, zgodnie z którą na sukcesora przechodzą *ipso iure* traktaty graniczne zawarte przez poprzednika. O sukcesji *ipso iure* w odniesieniu do traktatów granicznych decyduje podstawowa dla sukcesji państw zasada, że sukcesja ta nie narusza istniejących granic państwowych. W aspekcie pozytywnym zasada ta oznacza, że sukcesor pozostaje związany istniejącymi granicami. Granice państwowe trwają bez względu na zmianę suwerenności. Zasadę tę możemy określić jako zasadę ciągłości (trwania) granic państwowych. Wynika ona w sposób naturalny z samego pojęcia sukcesji państw, które, zgodnie z konwencją wiedeńską o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów z 23 sierpnia 1978 r.², oznacza „zastąpienie jednego państwa przez drugie w odpowiedzialności za stosunki międzynarodowe terytorium”.

Sukcesor przejmuje określone terytorium, to znaczy terytorium, które należało do jego poprzednika i tylko do jego poprzednika. Wynika to również z ogólnych zasad prawa, jak *nemo plus iuris in alium transferre*

¹ *Fontes Iuris Gentium. Die Entscheidungen des deutschen Reichsgerichts in völkerrechtlichen Fragen. 1879 - 1929. Series A, Sectio II.* Berlin 1931, Tomus 1, s. 116.

² Dok. ONZ A/CONF. 80/31.

pctest quam ipse habet, nemo dat quod non habet, res transit cum suo onere. Sukcesor nie może więc rościć sobie pretensji do terytorium jakiegokolwiek innego państwa. Współcześnie zasada ciągłości granic państwowych jest również naturalną konsekwencją zasady integralności terytorialnej i nienaruszalności granic.

Zasada ciągłości granic państwowych ustanowionych przez traktaty wyrażona została w artykule 11 konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, który stanowi:

„Sukcesja państw jako taka nie narusza:

- a) granicy ustanowionej przez traktat; lub
- b) obowiązków i praw ustanowionych przez traktat, a dotyczących reżimu granicy”.

W związku z ratyfikacją układów między RFN a ZSRR z 12 sierpnia 1972 r. oraz RFN a Polską z 7 grudnia 1970 r. *Bundestag* przyjął 16 maja 1972 r. rezolucję, która w paragrafie 2 stwierdza m. in., iż zobowiązania, jakie Republika Federalna Niemiec przyjęła na siebie w tych układach, podjęła we własnym imieniu³. Oświadczenie rządu RFN zawierające komentarz do tej rezolucji stwierdza w odniesieniu do tego fragmentu, że ponownie zjednoczone Niemcy nie będą związane tymi układami⁴.

Z oświadczenia rządu RFN wynika, że zjednoczone Niemcy nie byłyby, jako państwo-sukcesor, związane traktatami granicznymi swoich poprzedników. Stanowisko to pozostaje w wyraźnej sprzeczności z zasadą prawa międzynarodowego, zgodnie z którą sukcesor przejmuje *ipso iure* traktaty graniczne swoich poprzedników. Jest to więc problem prawny, który wymaga rozważenia z uwzględnieniem poglądów uczonych, prac kodyfikacyjnych w zakresie sukcesji państw w odniesieniu do traktatów oraz praktyki państw, w tym zwłaszcza praktyki niemieckiej. Szczególną zaś uwagę należy poświęcić zasadom prawnym regulującym sukcesję w odniesieniu do traktatów w przypadku zjednoczenia państw.

Przed przystąpieniem do zasadniczych dla niniejszego opracowania rozważań należy jeszcze krótko zatrzymać się nad dwiema kwestiami. Pierwsza z nich dotyczy skutków rezolucji *Bundestagu* z 16 maja 1972 r. w płaszczyźnie prawa międzynarodowego w odniesieniu do Polski. Rezolucja ta, jak i rządowy komentarz do niej, są jednostronnymi aktami Republiki Federalnej, które nie mają w odniesieniu do Polski żadnego znaczenia w płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Jako akty jednostronne w niczym nie wiążą one Polski, która ich nie zaakceptowała.

³ „Zbiór Dokumentów” 1972, nr 5, s. 844.

⁴ Tamże, s. 860.

Nie stanowią więc one ani autentycznej interpretacji tej umowy, ani też zastrzeżenia do niej⁵.

Druga kwestia dotyczy określenia układu Polska-RFN z 1970 r. jako traktatu granicznego. Zgodnie z jego tytułem jest to układ o normalizacji stosunków pomiędzy Polską a Republiką Federalną Niemiec⁶. W układzie tym zasadnicze miejsce zajmują jednak postanowienia w sprawie granicy (artykuł 1) i one właśnie stanowią podstawę normalizacji stosunków między obu państwami. Zawierając postanowienia w sprawie granicy, jest układ Polska-RFN traktatem granicznym⁷.

Układ Polska-RFN nie jest jednak traktatem ustanawiającym granicę, gdyż takim jest umowa poczdamska z 2 sierpnia 1945 r. Jest on traktatem dopełniającym ustanowienie granicy, gdyż zawiera uznanie granicy już ustanowionej. Charakter traktatu dopełniającego ustanowienie granicy ma również układ zgorzelecki między Polską a NRD z 6 lipca 1950 r.⁸, gdyż on również dotyczy granicy już ustanowionej.

Wyróżnienie traktatów ustanawiających granicę i traktatów dopełniających ustanowienie granicy ma istotne znaczenie dla określenia roli, jaką odgrywają poszczególne traktaty graniczne w całym procesie ustalania granicy państwowej. Traktatem ustanawiającym granicę jest traktat, który ustanawia tytuł do terytorium, czyli traktat, który przesądza zagadnienie suwerenności w odniesieniu do określonego terytorium. Traktat taki może regulować przebieg granicy w sposób nawet bardzo ogólny. Z chwilą jednak jego zawarcia nie istnieje już problem tytułu do terytorium. Wszelkie późniejsze traktaty ustalające dokładny przebieg linii granicznej, reżim granicy lub zawierające (z różnych przyczyn) uznanie granicy jedynie dopełniają wcześniejszy akt ustanowienia granicy.

Nieco inaczej przedstawia się ta kwestia w świetle prawa traktatów. Tutaj pojęcie traktatu ustanawiającego granicę ma szerokie znaczenie. W toku prac kodyfikacyjnych nad obecnym artykułem 62 paragraf 2(a) konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r., który zakazuje powoływania się na klauzulę *rebus sic stantibus* w odniesieniu do

⁵ K. Skubiszewski, *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów*. Poznań 1975, ss. 244, 281; L. Gelberg, *Normalizacja stosunków PRL-RFN. Problemy polityczno-prawne*. Warszawa 1978, ss. 34, 52.

⁶ „Zbiór Dokumentów” 1970, nr 12, s. 2034.

⁷ L. Gelberg, *op. cit.*, s. 53. Na s. 172 w przypisie 22 autor ten zwraca uwagę, że także w literaturze zachodniemieckiej układ ten określa się jako *Grenzvertrag*.

⁸ Znajduje to wyraz już w samym tytule układu: *Układ [...] o wytyczeniu ustalonej i istniejącej polsko-niemieckiej granicy państwowej*. F. Jarzyna, *Umowy graniczne PRL. Wybór tekstów*. Warszawa 1974, s. 20.

traktatu ustanawiającego granicę, Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ wyjaśniła, że pojęcie to obejmuje zarówno traktaty o cesji, jak i traktaty delimitacyjne⁹. Te ostatnie zaliczyć należy do kategorii traktatów dopełniających ustanowienie granicy. Można więc stwierdzić, że w świetle prawa traktatów i w konsekwencji w świetle prawa sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, wszystkie traktaty graniczne są traktatami ustanawiającymi granicę. Wyjątek stanowią tu traktaty ustalające reżim granicy, te zwłaszcza, które zostają zawarte bez żadnego bezpośredniego związku z samym aktem ustanowienia granicy.

2. SUKCESJA PAŃSTW A TRAKTATY GRANICZNE

I. Poglądy uczonych. Autorzy zgodni są co do tego, że sukcesor związany jest granicami istniejącymi przed sukcesją państw. Różnice poglądów występują jedynie odnośnie do określenia przedmiotu sukcesji.

Pierwsza grupa autorów reprezentuje pogląd, że traktaty graniczne ze względu na swój charakter zawsze przechodzą *ipso iure* na sukcesora. Zdaniem Oppenheima i Lauterpachta,

„Zgodnie z zasadą *res transit cum suo onere*, traktaty państwa, które upadło, dotyczące linii granicznych, naprawy głównych dróg, żeglugi na rzekach i im podobne, pozostają ważne i wszystkie prawa i obowiązki wynikające z takich traktatów państwa, które upadło, przechodzą na państwo inkorporujące”¹⁰.

Sukcesja w odniesieniu do traktatów granicznych uznawana jest z reguły za wyjątek od zasady, że sukcesor nie dziedziczy *ipso iure* traktatów poprzednika. Zapewne dlatego Oppenheim i Lauterpacht sukcesję w odniesieniu do lokalnych praw i obowiązków określają jako *a genuine succession*¹¹. Na stanowisku sukcesji *ipso iure* w odniesieniu do traktatów granicznych stoi również wielu innych autorów¹². Nieraz zamiennie mówi się o sukcesji w odniesieniu do traktatu granicznego i o sukcesji

⁹ Dok. ONZ A/CN. 4/191, s. 197.

¹⁰ L. Oppenheim, H. Lauterpacht, *International Law. A. Treatise*. Vol. 1: *Peace*, s. 159.

¹¹ Tamże, s. 159.

¹² A. S. Hershey, *The Essentials of International Public Law and Organization*. New York 1927, s. 218; R. W. G. de Muralt, *The Problem of State Succession With Regard to Treaties*. The Hague 1954, s. 92; I. Brownlie (*Principles of Public International Law*. Oxford 1973, ss. 646 - 647) stwierdza, że „the question depends on normal principles governing territorial transfers: certainly the change of sovereignty does not as such affect boundaries”.

w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z takiego traktatu¹³.

Druga grupa autorów wychodzi z założenia, że traktat graniczny zostaje wykonany i przedmiotem sukcesji jest nie sam traktat, lecz wytworzona przez niego sytuacja, tj. terytorium w określonych granicach lub po prostu granica. A. B. Keith pisał, że traktaty o cesji i traktaty graniczne nie stanowią w ogóle wyjątku od zasady, że zdobywca lub cesjonariusz nie dziedziczy żadnych traktatów. Jego zdaniem, sukcesor przejmuje to, co zdobył lub co zostało jemu cedowane. Podbija on lub przejmuje kraj o ustalonych granicach i nie może żądać odwołania cesji, które już zostały dokonane. Istotnym faktem jest to, że traktat tego rodzaju nie jest już dłużej kontraktem. Kontrakt uległ przekształceniu w *conveyance* i dlatego dokonana już transakcja nie może ulec naruszeniu poprzez fakt, że jedna ze stron oryginalnego *conveyance* uległa zmianie¹⁴. Ten sam autor pisał dalej, że granice terytorium uzyskanego w drodze cesji lub podboju są regulowane albo przez traktat o cesji, lub są granicami uznanymi przed podbojem. Sukcesja taka nie ma nic wspólnego z sukcesją w odniesieniu do traktatów. Traktat graniczny skoro zostaje wykonany nie jest już dłużej kontraktem, lecz *conveyance* i granice są, jak w przypadku prawa prywatnego, ważne wobec świata. Cesjonariusz lub zdobywca nie może ponownie otworzyć kwestii granicy na jakiegokolwiek podstawie prawnej¹⁵.

Koncepcję *conveyance* przyjmuje również wielu innych autorów. A. P. Lester stwierdza, że jeżeli traktat wyznacza granicę pomiędzy stronami, to porozumienie graniczne zostaje wykonane po ratyfikacji i działa jako rodzaj *conveyance*. Państwo-sukcesor przejmuje w drodze sukcesji nie traktat, lecz granice swego terytorium, tak jak następuje to w odniesieniu do innych faktów jego międzynarodowego życia. Postanowienia graniczne, skoro zostają wykonane, tracą swój umowny charakter i mogą być oddzielone od innych postanowień traktatowych¹⁶. W wyniku wykonania traktatu granicznego powstaje obiektywna sytu-

¹³ H. Kelsen, *Principles of International Law*. New York 1959, ss. 296 - 297; L. Oppenheim, H. Lauterpacht, *op. cit.*, ss. 159, 166; McNair, *The Law of Treaties*. Oxford 1961, s. 657.

¹⁴ A. B. Keith, *The Theory of State Succession With Special Reference to English and Colonial Law*. London 1907, s. 22.

¹⁵ Tamże, s. 27.

¹⁶ A. P. Lester, *State Succession to Treaties in the Commonwealth*. „International and Comparative Law Quarterly” vol. 12 (1963), s. 492; F. Ch. Okoye, *International Law and the New African States*. London 1972, s. 94; A. O. Cukurwura, *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*. Manchester University Press 1967, ss. 105 - 106.

acja prawna, która kontynuuje swą egzystencję niezależną od traktatu¹⁷.

D. P. O'Connell stwierdza, że jeżeli traktat jedynie określa granicę, to zostaje natychmiast wykonany i tym co sukcesor dziedziczy jest nie traktat, lecz terytorialny zasięg suwerenności. Zdaniem tego autora, problemy powstają w dwóch sytuacjach: wtedy, gdy traktat ogólnie określa jąc granicę, pozostawia jej delimitację komisji granicznej, która nie zostaje przeprowadzona do momentu zmiany suwerenności, lub wtedy, gdy traktat zawiera postanowienia w sprawie ciągłych obustronnych praw i obowiązków. Powstałe w tym przypadku problemy polegają na oddzieleniu postanowień dyspozytywnych od niedyspozytywnych¹⁸.

W 1968 r. Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego (*International Law Association — ILA*) przyjęło tekst rezolucji zaproponowanej przez Komitet do Spraw Sukcesji Państw Nowych w odniesieniu do traktatów i pewnych innych zobowiązań ich poprzedników¹⁹. Ustęp 8 rezolucji brzmi następująco:

„Skoro traktat, który przewiduje delimitację granicy państwowej pomiędzy dwoma państwami zostaje wykonany w tym sensie, że granica zostaje wytyczona i żadne dalsze działanie nie jest wymagane, traktat traci swą moc, a przedmiotem sukcesji jest nie traktat, lecz rozmiar terytorium państwowego tak wyznaczonego. Kiedy jednak traktat graniczny przewiduje przyszłe działanie lub przewiduje na przyszłość wzajemne prawa w stosunku do granicy, to zagadnienie, czy traktat jest przedmiotem sukcesji, czy też nie jest, winno być rozstrzygnięte zgodnie z zasadami ustępu 1 tam, gdzie dadzą się one zastosować, a tam gdzie nie można ich zastosować, zagadnienie to winno być rozstrzygnięte poprzez odwołanie się do takich zasad prawnych, jakie mogą okazać się właściwe”.

Ustęp 1 rezolucji przewiduje sukcesję nowych państw niepodległych (tj. zasadniczo państw powstałych w wyniku dekolonizacji) w odniesieniu do wszystkich traktatów w braku oświadczenia przeciwnego (w przypadku traktatów dwustronnych oświadczenie takie może złożyć także druga strona traktatu, a nie tylko państwo nowe). Komentarz do ustępu 8 wyjaśnia, iż komitet przygotowujący projekt poparł pogląd, że traktat graniczny, który został wykonany, nie jest podatny na to, by być przed-

¹⁷ A. P. Lester, *op. cit.*, s. 493; A. O. Cukwurah, *op. cit.*, s. 106. N. Murgeva stwierdza: „With regard to boundary treaties the justification for their automatic devolution is that the new State is bound not by the treaty as such but by the rule of the inviolability of the sovereignty of other States” (*Manual of Public International Law*. Edited by Max Sørensen, London—Melbourne—Toronto—New York 1968, s. 298).

¹⁸ D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*. Vol. II: *International Relations*. Cambridge 1967, s. 273.

¹⁹ *International Law Association. Report of the Fifty-Third Conference*. Buenos Aires 1968, ss. 596 - 599.

miotem sukcesji, ponieważ jego skutek prawny został wyczerpany. Przedmiotem sukcesji — stwierdza komentarz — jest granica, a nie traktat. Co się tyczy traktatów granicznych zawierających postanowienia przewidujące przyszłe działanie, to zagadnienie sukcesji w odniesieniu do takich postanowień powinno być rozstrzygnięte na tej samej zasadzie, co w przypadku sukcesji w odniesieniu do innych traktatów lub poprzez zastosowanie takich zasad, jak *estoppel*. Komentarz wyjaśnia dalej, iż przyjęte rozwiązanie zakłada, że postanowienia obejmujące wzajemne prawa i obowiązki mogą być oddzielone od postanowień granicznych, ale przyznaje, iż istnieją granice sporne, gdzie obie grupy postanowień są traktowane jako nierozłączne, lub wzajemnie uwarunkowane²⁰.

Stanowisko, że traktat graniczny zostaje wykonany i wskutek tego wygasa, a przedmiotem sukcesji jest tylko sama granica przez taki traktat ustanowiona, można poddać krytyce z kilku punktów widzenia. Opiera się ono przede wszystkim na nieuzasadnionej w prawie międzynarodowym koncepcji *conveyance*. Koncepcja ta automatycznie usuwa zagadnienie traktatów granicznych z zakresu sukcesji państw w odniesieniu do traktatów. W rezultacie proponowane rozwiązanie, opierając się na koncepcji wygaśnięcia traktatu granicznego, sprowadza całe zagadnienie do zasady ciągłości granic ustanowionych przez traktaty. Zasada ta nie wyczerpuje jednak całego problemu, gdyż nie obejmuje praw i obowiązków dotyczących reżimu granicy. Wynika to zresztą z cytowanej rezolucji *ILA* i komentarza do niej. Brak sukcesji w odniesieniu do traktatu granicznego może stworzyć wiele niedogodności.

Zwolennicy tej koncepcji uważają, że daje ona granicom lepsze gwarancje bezpieczeństwa. A. P. Lester stwierdza, że jeżeli postanowienia graniczne nie zostałyby uznane za wykonane i w ten sposób dające się oddzielić od reszty traktatu, to mogłyby pozostać zależne od innych postanowień traktatu jako całości. W konsekwencji nieustanna możliwość naruszania tych innych postanowień stworzyłaby ciągle dostępny środek, przy pomocy którego granica mogłaby być kwestionowana²¹. Trudno jednak zrozumieć, dlaczego przyjęcie założenia, że traktat graniczny lub dające się z niego wydzielić postanowienia zawierające uregulowanie graniczne obowiązują nadal i podlegają sukcesji miałyby dać inny rezultat. Wręcz przeciwnie, dałoby ono rezultat taki sam, a oprócz tego pozwoliłoby ono uniknąć niedogodności wynikających z braku takiej sukcesji.

Podstawę szczególnej pozycji traktatów granicznych stanowi to, iż

²⁰ Tamże, s. 603.

²¹ A. P. Lester, *op. cit.*, s. 493.

tworzą one trwałą stan rzeczy, a nie to, że zostają one wykonane. Traktaty graniczne po ich wykonaniu stanowią trwałą podstawę ustanowionego przez nie stanu rzeczy, a jednocześnie stanowią podstawę wzajemnych praw i obowiązków dotyczących reżimu granicy.

Jeżeli określony reżim graniczny pomyślany został jako integralny element uregulowania granicznego, to znaczy warunkował on taki właśnie, a nie inny przebieg granicy, to brak sukcesji w odniesieniu do traktatu granicznego może wystawić na niebezpieczeństwo całe uregulowanie graniczne²². Jest rzeczą zrozumiałą, że z zakresu sukcesji w odniesieniu do traktatów granicznych wyłączone byłyby postanowienia o czysto „personalnym” charakterze dla państw stron traktatu granicznego.

II. Prace kodyfikacyjne. Komisja Prawa Międzynarodowego (KPM) przyjęła w 1972 i 1974 r. dwa projekty artykułów o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów²³. W komentarzu wstępnym do projektu z 1974 r. KPM stwierdziła, że rozpatrując zagadnienia sukcesji w odniesieniu do traktatów należy nieustannie mieć na uwadze implikacje ogólnego prawa traktatów. Ponieważ obecnie najbardziej autorytatywne stwierdzenie ogólnego prawa traktatów zawarte jest w konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, KPM „czuła się związaną przyjąć postanowienia tej konwencji jako zasadniczą podbudowę prawa dotyczącego sukcesji w odniesieniu do traktatów”²⁴.

Specjalny sprawozdawca KPM, H. Waldock, w swym piątym raporcie na temat sukcesji w odniesieniu do traktatów, nawiązując do artykułu 62 paragraf 2(a) konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, stwierdził, że względy, którymi kierowała się Komisja i Konferencja Wiedeńska wyłączając traktaty ustanawiające granicę spod działania zasadniczej zmiany okoliczności, mają z taką samą mocą zastosowanie do sukcesji państw, nawet jeśli kwestia ciągłości traktatów przedstawia się tutaj w innym kontekście²⁵. Podkreślił on, że odnośne postanowienie konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów zostało sformułowane jako dotyczące raczej traktatu, aniżeli granicy będącej wynikiem traktatu. Zaraz jednak stwierdził, że w projekcie o sukcesji zagadnienie polega nie na trwaniu w mocy traktatu pomiędzy jego stronami, ale na tym, jakie prawa i obowiązki przechodzą na sukcesora. Stosownie do tego — zdaniem H. Waldocka — niekoniecznie z tego wynika, że również i tutaj odpowiednia zasada winna być sformułowana w terminach dotyczących

²² Zostało to również podkreślone przez D. P. O'Connella w jego komentarzu do ustępu 8 uchwały ILA — *International Law Association, op. cit.*, ss. 605 - 606.

²³ „ILC Report”, 1972, GAOR: *Twenty-Seventh Session*, Suppl. No. 10, s. 3; „ILC Report”, 1974, GAOR: *Twenty-Ninth Session*, Suppl. No. 10, s. 4.

²⁴ „ILC Report”, 1974, s. 9, par. 21.

²⁵ Dok. ONZ A/CN. 4/256/Add. 4, s. 21, par. 21.

raczej traktatu granicznego niż sytuacji prawnej ustanowionej przez traktat²⁶.

Dylemat — sukcesja w odniesieniu do traktatu granicznego czy po prostu trwanie sytuacji ustanowionej przez traktat graniczny — przebiega się przez cały tok prac kodyfikacyjnych KPM w tym zakresie.

W swym pierwszym raporcie o sukcesji w odniesieniu do traktatów H. Waldock zaproponował następującą formułę:

„Nic w niniejszych artykułach nie może być rozumiane jako naruszające trwanie w mocy granicy ustanowionej przez lub zgodnie z traktatem wcześniejszym wobec zaistnienia sukcesji”²⁷.

Zgodnie z wyjaśnieniem H. Waldocka, postanowienie to miało charakter generalnego zastrzeżenia. Dwie następne wersje projektowanego postanowienia przedstawił H. Waldock w wyżej wspomnianym piątym raporcie o sukcesji w odniesieniu do traktatów. Obie wersje ujęte zostały jako rozwiązania alternatywne.

Alternatywa A

„1. Trwanie w mocy traktatu, który ustanawia granicę, nie zostaje naruszone z powodu samego zaistnienia sukcesji państw w stosunku do jednej ze stron.

2. W takim przypadku traktat uważa się za pozostający w mocy w stosunku do państwa sukcesora od daty sukcesji państw, z wyjątkiem wszystkich postanowień, które ze względu na ich przedmiot lub cel należy uważać za dotyczące wyłącznie państwa poprzednika”.

Alternatywa B

„1. Sukcesja państw nie narusza, z powodu samego jej zaistnienia, trwania w mocy uregulowania granicznego, które zostało ustanowione przez traktat.

2. W takim przypadku przez uregulowanie graniczne należy rozumieć wszystkie postanowienia traktatu odnoszące się do granicy”.

Alternatywę A scharakteryzował H. Waldock jako oznaczającą sukcesję w odniesieniu do traktatu granicznego, natomiast alternatywę B jako sukcesję w odniesieniu do sytuacji granicznej (*boundary situation*)²⁸. Wydaje się jednak, że rozróżnienie to nie jest zbyt ostre, jeśli chodzi o przytoczone alternatywy. Pierwsza z nich przewiduje wyraźnie sukcesję w odniesieniu do traktatu granicznego z zastosowaniem zasady podzielnosci postanowień traktatowych. Zgodnie z drugą, skoro przez uregulowanie graniczne należy rozumieć wszystkie postanowienia traktatu odnoszące się do granicy, to w istocie chodzić tu może o sukcesję w odniesieniu do traktatu granicznego przy zastosowaniu tej samej zasady podzielnosci postanowień traktatowych. Niemniej jednak z komentarza

²⁶ Tamże, s. 26, par. 28.

²⁷ *ILC Yearbook 1968*, vol. II, s. 93.

²⁸ Dok. ONZ A/CN.4/256/Add. 4, s. 27, par. 30.

wynika, że przez drugą alternatywę specjalny sprawozdawca rozumiał sukcesję w odniesieniu do granicy.

H. Waldock, przedstawiając swe propozycje, nie opowiedział się zdecydowanie za żadnym z dwóch proponowanych rozwiązań, aczkolwiek stwierdził, że opinia prawników faworyzuje rozwiązanie drugie.

W toku dyskusji, jaka potem nastąpiła, zdania członków KPM były podzielone. Kontrowersja sprowadzała się do tego, które z proponowanych rozwiązań lepiej zabezpiecza trwanie granicy w przypadku sukcesji państw.

Ostatecznie w uchwalonym przez KPM w 1972 r. projekcie artykułów o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów znalazło się następujące postanowienie (artykuł 29):

„Reżimy graniczne

Sukcesja państw nie może, jako taka, naruszyć:

- a) granicy ustanowionej przez traktat; lub
- b) obowiązków i praw ustanowionych przez traktat, a dotyczących reżimu granicy”.

Postanowienie to, z niewielką zmianą redakcyjną (w tekście angielskim *does not* zamiast *shall not*), zostało włączone jako artykuł 11 do części ogólnej przyjętego przez KPM w 1974 r. projektu artykułów o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów. W tej samej postaci i w tym samym miejscu znalazło się ono w konwencji wiedeńskiej z 23 sierpnia 1978 r.

Jak już wspomniano, artykuł 11 konwencji wiedeńskiej wyraża zasadę ciągłości granic (i reżimów granicznych) ustanowionych przez traktaty. Nic on natomiast nie mówi na temat samych traktatów granicznych. Na takie sformułowanie artykułu 11 złożyły się nie tylko przedstawione wyżej względy doktrynalne. Tylko takie sformułowanie mogło być do przyjęcia dla nowych państw niepodległych Afryki. Państwa te odrzuciły zasadę sukcesji *ipso iure* w odniesieniu do traktatów granicznych mocarstw kolonialnych i swoje stosunki terytorialne uregulowały w oparciu o zasadę *uti possidetis iuris*. Zagadnienie to nie jest jednak przedmiotem niniejszego opracowania²⁹. Niemniej trzeba tu podkreślić, że na sformułowaniu artykułu 11 konwencji wiedeńskiej zaciążyły szczególne problemy sukcesji państw związane z dekolonizacją, a więc problemy niepowtarzalne w przyszłości, która należy do tradycyjnych (oczywiście z wyjątkiem aneksji) przypadków sukcesji państw.

²⁹ Na temat: J. Tyranowski, *Zasada „uti possidetis” w prawie międzynarodowym*. W: *Polska i świat. Studia nad prawem międzynarodowym i współczesnymi stosunkami międzynarodowymi*. Pod redakcją Henryka Olszewskiego.

Specjalny sprawozdawca KPM, F. Vallat, podkreślił, że postanowienia artykułu 11 mają charakter „klauzul ochronnych”, których zamieszczenie było konieczne na wypadek, gdyby traktat graniczny utracił moc wskutek zastosowania któregoś z artykułów projektu (obecnie konwencji — J. T.)³⁰. W świetle konwencji możliwość taka związana jest tylko z sukcesją nowych państw niepodległych i ewentualnie z cesją. W tym ostatnim przypadku wchodzi jednak w grę zwyczajowa norma prawa międzynarodowego dotycząca sukcesji w odniesieniu do traktatów granicznych.

III. Praktyka państw. Praktyka państw jednoznacznie wskazuje, iż w odniesieniu do tradycyjnych przypadków sukcesji państw (aneksja, cesja, secesja, rozpad i zjednoczenie państw) ukształtowała się zwyczajowa norma prawa międzynarodowego, zgodnie z którą na sukcesora przechodzą *ipso iure* traktaty graniczne poprzednika. Przytoczyć tu można kilka przykładów.

Pod koniec ubiegłego wieku wyniknął spór między Wielką Brytanią a Stanami Zjednoczonymi co do przebiegu granicy pomiędzy Kanadą a Alaską. 24 stycznia 1903 r. oba państwa podpisały konwencję w sprawie uregulowania granicy między Dominium Kanady i Terytorium Alaski³¹.

Wstęp do konwencji wyraża pragnienie obu stron ostatecznego rozstrzygnięcia

„różnic, które istnieją pomiędzy nimi co do właściwego znaczenia i zastosowania pewnych klauzul konwencji między Wielką Brytanią a Rosją [...], które to klauzule dotyczą delimitacji linii granicznej pomiędzy terytorium Alaski a brytyjskimi posiadłościami w Ameryce Północnej”.

Następnie art. III konwencji stanowi, że — przy rozstrzygnięciu kwestii przekazanej do jego decyzji — trybunał weźmie pod uwagę odnośne traktaty zawarte pomiędzy Wielką Brytanią i Rosją z 1825 r. oraz Rosją i Stanami Zjednoczonymi z 1867 r., a w szczególności art. III, IV i V pierwszego wymienionego traktatu (artykuły zostają następnie w całości przytoczone).

Art. III konwencji w sprawie przekazania sporu do rozstrzygnięcia arbitrażowego precyzował dalej, że decyzja ma zapaść w oparciu o art. III, IV i V brytyjsko-rosyjskiej konwencji z 1825 r.

25 kwietnia 1838 r. Stany Zjednoczone oraz, powstała dwa lata wcześniej w wyniku secesji od Meksyku, Republika Teksasu podpisały kon-

³⁰ ILC Yearbook 1974, vol. I, s. 204, par. 51.

³¹ British and Foreign State Papers, vol. 96 (1902 - 1903), ss. 84 - 89.

wencję w sprawie oznakowania granicy³². Preambuła konwencji stwierdza, że traktat graniczny pomiędzy USA a Meksykiem z 1838 r., który został zawarty w okresie, kiedy Teksas stanowił część Zjednoczonych Stanów Meksykańskich „wiąże Republikę Teksasu”.

Szczególnie wielu przykładów sukcesji w odniesieniu do traktatów granicznych dostarcza praktyka niemiecka. Punktem wyjścia dla analizy tej praktyki jest zjednoczenie Niemiec w 1871 r. Chodzi o to, w jakiej mierze traktaty graniczne krajów (*Länder*) przetrwały zjednoczenie Niemiec oraz późniejsze rekonstrukcje tego państwa i wreszcie — utworzenie RFN i NRD. Trzeba tu pamiętać, że powstałe w 1871 r. Cesarstwo Niemieckie miało formę federacji, którą pozostało również w okresie Republiki Weimarskiej, a następnie w 1934 r. przekształcone zostało w państwo jednolite (III Rzesza).

Pierwszym przykładem z zakresu praktyki niemieckiej jest cytowane na wstępie niniejszego opracowania orzeczenie *Reichsgerichtu* z 1891 r. w sprawie traktatu francusko-badeńskiego z 1840 r. Można tu jeszcze dodać, że artykuł 51 Traktatu Wersalskiego przywrócił moc wiążącą wszystkich francusko-badeńskich traktatów granicznych.

Granica szwajcarsko-niemiecka była przedmiotem regulacji konwencji granicznej zawartej pomiędzy kantonem Thurgau i Wielkim Księstwem Badenii 28 marca 1831 r.³³ oraz konwencji delimitacyjnej pomiędzy Szwajcarią i Badenią z 20 października 1854 r.³⁴.

Ta ostatnia konwencja została zmodyfikowana przez szwajcarsko-badeński traktat z 21 grudnia 1906 r.³⁵ Artykuł 5 tego traktatu postanawiał, że wymaga on aprobaty Cesarstwa Niemieckiego. Odpowiednia umowa zatwierdzająca podpisana została przez Niemcy i Szwajcarię 29 października 1907 r.³⁶

21 września 1938 r. Niemcy i Szwajcaria podpisały konwencję dotyczącą modyfikacji linii granicznej pomiędzy kantonem Thurgau i okręgiem miasta Konstanca³⁷. Konwencja ta przewidywała modyfikację linii granicznej ustalonej w konwencji z 1831 r. w drodze wzajemnej cesji pewnych odcinków terytorialnych.

³² *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements Between The United States of America and Other Powers*. Compiled by W. M. Malloy, Washington 1910, vol. 2, ss. 1779 - 1780.

³³ Konwencja ta nie została opublikowana — zob. D. P. O'Connell, *State Succession and the Effect upon Treaties of Entry into a Composite Relationship*. W: *British Year Book of International Law*, vol. 39 (1963), s. 78.

³⁴ *British and Foreign State Papers*, vol. 58, ss. 620 - 622.

³⁵ Tamże, vol. 100, ss. 612 - 614.

³⁶ Tamże, ss. 614 - 615.

³⁷ *League of Nations Treaty Series*, vol. CXCVI, No. 4595.

Na podstawie dwu powyższych przykładów można stwierdzić, iż traktaty graniczne Badenii z 1831 i 1854 r. przetrwały zjednoczenie Niemiec w 1871 r. Dodać tu można, że traktat zawarty przez kanton Thurgau w 1831 r. przetrwał także zjednoczenie Szwajcarii (tj. przekształcenie jej z konfederacji w federację) w 1848 r.

D. P. O'Connell podaje, że w listopadzie 1953 r. minister spraw zagranicznych RFN przesłał rządowi Badenii-Wirtembergii i Bawarii listę traktatów, które Szwajcaria uważa za będące nadal w mocy pomiędzy nią a RFN. Lista ta ustalona została w drodze konsultacji pomiędzy Bonn a Berno. Aneks wymienia traktaty zawarte przez kraje (*Länder*) po 1852 r., które w opinii Szwajcarii i RFN pozostają nadal w mocy. Na liście znajdują się m. in. traktaty graniczne z lat 1854, 1878 i 1906³⁸. D. P. O'Connell podaje również, iż obecnie jeden tylko kantonalny traktat graniczny (Thurgau — Badenia z 1831 r.) pozostaje nadal w mocy³⁹.

Można więc stwierdzić, że dawne traktaty regulujące granicę niemiecko-szwajcarską przetrwały zarówno zjednoczenie Szwajcarii w 1848 r., jak i zjednoczenie Niemiec w 1871 r. Jeżeli nie wszystkie z tych traktatów obowiązują nadal, to może to być wynikiem tylko tego, iż wygasły one wskutek późniejszych uregulowań traktatowych. W stosunkach pomiędzy Szwajcarią a RFN obowiązuje nadal wiele badeńsko-szwajcarskich traktatów regulujących szeroko pojęty reżim granicy (traktaty celne, żeglugowe, kolejowe, rybołówcze, łowieckie)⁴⁰.

Dalszym przykładem z zakresu praktyki niemieckiej jest sprawa traktatów regulujących granicę niemiecko-holenderską. Traktat pomiędzy Holandią a Republiką Federalną z 8 kwietnia 1960 r., dotyczący przebiegu wspólnej granicy, wód granicznych itd.⁴¹, w artykule 1 stwierdza:

„Granica pomiędzy Królestwem Holandii i Republiką Federalną Niemiec będzie przebiegać tak, jak została określona w traktatach granicznych podpisanych w Aachen 26 czerwca 1816 r. i w Cleves 7 października 1816 r., w traktacie granicznym pomiędzy Królestwem Hanoweru i Królestwem Holandii podpisanym w Meppen 2 lipca 1824 r. i w umowach zawartych w celu wykonania, zmiany i uzupełnienia tych traktatów w takim zakresie, w jakim traktaty te i umowy pozostawały w mocy pomiędzy Królestwem Holandii i Rzeszą Niemiecką w dniu 31 grudnia 1937 r. oraz w postanowieniach przewidujących odmienne uregulowania zawarte w Aneksie A do niniejszego Traktatu”.

Jako umowy zawarte w celu wykonania, zmiany i uzupełnienia wymienionych traktatów, informacja rządu holenderskiego wymienia:
a) w odniesieniu do traktatu z 26 czerwca 1816 r. — dwie umowy ho-

³⁸ D. P. O'Connell, *State Succession and the Effect ...*, op. cit., ss. 115-116.

³⁹ Tamże, s. 116.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ *United Nations Treaty Series*. vol. 508. No. 7404.

lendersko-pruskie z lat 1818 i 1868; b) w odniesieniu do traktatu z 7 października 1818 r. — osiem umów holendersko-pruskich z lat 1818, 1823, 1827, 1843, 1879, 1880 i 1883; c) w odniesieniu do holendersko-hanowerskiego traktatu z 2 lipca 1824 r. — dwie umowy holendersko-hanowerskie z lat 1825 i 1863 oraz umowę holendersko-pruską z 1882 r. wraz z deklaracją z 1883 r.

Traktat z 1960 r. nie postanawia wyraźnie, czy wszystkie wymienione traktaty i inne umowy pozostają nadal w mocy, czy też wygasają wraz z jego wejściem w życie. Co jednak ważne: traktaty te i umowy pozostawały w mocy w dniu 31 grudnia 1937 r. Nie ulega zatem wątpliwości, że holendersko-pruskie traktaty graniczne przetrwały zjednoczenie Niemiec w 1871 r. i późniejsze zmiany w strukturze tego państwa. Co się tyczy tej ostatniej sprawy, można również wspomnieć, że traktat pomiędzy Holandią a Rzeszą Niemiecką z 17 maja 1939 r. w sprawie określenia granicy prac górniczych w kopalniach węgla usytuowanych po obu stronach granicy biegnącej wzdłuż rzeki Worm⁴² postanawiał w artykule 6 paragraf 1, iż zawarte w nim postanowienia będą miały zastosowanie również do tej części terytorium Niemiec, gdzie na mocy artykułów 19 i 20 holendersko-pruskiego traktatu z 26 czerwca 1816 r. Holandia była upoważniona do wydobywania węgla i do wykonywania nad pracami podziemnymi praw suwerennych z tym związanych. Paragraf 2 tego artykułu stanowił, iż traktat ten nie narusza pod żadnym innym względem traktatu z 26 czerwca 1816 r. Można więc stwierdzić, że holendersko-pruski traktat z 26 czerwca 1816 r. obowiązywał po zjednoczeniu Niemiec w całej rozciągłości, tj. w zakresie wszelkich postanowień dotyczących reżimu granicy.

Powyższy traktat dotyczył również, po secesji Belgii w 1831 r., granicy belgijsko-pruskiej⁴³. 7 kwietnia 1900 r. Belgia i Niemcy zawarły konwencję w sprawie ruchu granicznego⁴⁴, która regulowała zagadnienia ruchu granicznego w związku z wygaśnięciem holendersko-pruskiej umowy w tej sprawie z 26 czerwca 1816 r. Na tej podstawie można przyjąć, iż również w stosunkach belgijsko-niemieckich obowiązywał traktat z 26 czerwca 1816 r. w takim zakresie, w jakim dotyczył on reżimu granicy belgijsko-niemieckiej.

Co się tyczy holendersko-hanowerskiego traktatu granicznego z 2 lipca 1824 r. i odpowiednich umów z lat 1825 i 1863, to przetrwały one

⁴² *League of Nations Treaty Series*, vol. CXCIX, No. 4678.

⁴³ Traktat londyński z 15 listopada 1831 r. między Wielką Brytanią, Austrią, Francją, Prusami, Rosją i Belgią (*British and Foreign State Papers*, vol. 18, ss. 645-664) regulował problemy terytorialne między Belgią, Holandią i Luksemburgiem.

⁴⁴ *British and Foreign State Papers*, vol. 92, ss. 788-790. Przegląd Zachodni, nr 3, 1979



dwie sukcesje państw — aneksję Hanoweru przez Prusy w 1866 r. i następnie zjednoczenie Niemiec w 1871 r., a także późniejsze reorganizacje tego państwa.

Innym jeszcze przykładem są uregulowania dotyczące granicy niemiecko-austriackiej. 29 lutego 1972 r. Republika Federalna Niemiec i Austria podpisały traktat w sprawie wspólnej granicy państwowej⁴⁵. Artykuł 34 tego traktatu stanowi, iż wraz z jego wejściem w życie tracą moc pozostające z nim w sprzeczności postanowienia dawniejszych traktatów. Wymieniono tu w szczególności austriacko-bawarskie traktaty graniczne z lat 1818, 1820, 1844, 1851 oraz 1858.

Można więc ostatecznie ustalić, że w przypadku zjednoczenia Niemiec w 1871 r. miała miejsce sukcesja w odniesieniu do wszystkich traktatów granicznych zawartych przez poszczególne państwa niemieckie przed zjednoczeniem. Sukcesja ta objęła również postanowienia dotyczące reżimu granicy, jak również traktaty odrębne w sprawie tego reżimu. Traktaty graniczne państw niemieckich przetrwały nie tylko zjednoczenie Niemiec, ale także wszystkie późniejsze zmiany w strukturze tego państwa i wreszcie — powstanie Republiki Federalnej.

IV. Wnioski. W świetle przedstawionej wyżej praktyki państw nie może być miejsca na żadne wątpliwości co do istnienia zwyczajowej normy prawa międzynarodowego, zgodnie z którą sukcesor dziedziczy *ipso iure* traktaty graniczne swego poprzednika lub poprzedników. Pozostaje jedynie problem zakresu sukcesji *ipso iure* w odniesieniu do postanowień w sprawie reżimu granicy. Można przyjąć, że na sukcesora przechodzą zawsze postanowienia dotyczące reżimu granicy, który ustalony został jako integralny element uregulowania granicznego, tj. warunkował taki właśnie, a nie inny przebieg granicy.

Co się tyczy traktatów regulujących reżim granicy ustalony bez bezpośredniego związku z samym ustanowieniem granicy, to sytuacja może kształtować się różnie w odniesieniu do różnych przypadków sukcesji państw.

3. ZJEDNOCZENIE PAŃSTW A SUKCESJA W ODNIESIENIU DO TRAKTATÓW

Komentarz rządu RFN z 19 maja 1972 r. mówi o „ponownie zjednoczonych Niemczech” (*ein wiedervereinigtes Deutschland*). Należy zatem rozważyć kwestię, co oznacza pojęcie zjednoczenia państw i jakie zasady regulują sukcesję w odniesieniu do traktatów w przypadku takiego zjednoczenia.

⁴⁵ Bundesgesetzblatt, 1975, Teil II, Nr. 34.

I. Pojęcie zjednoczenia państw. Zjednoczenie państw oznacza zasadniczo połączenie się dwóch lub więcej państw i utworzenie nowego państwa. Jest to więc przypadek całkowitej sukcesji państw: państwa łączące się przestają istnieć jako państwa — podmioty prawa międzynarodowego. Mogą one jednak — już jako części składowe nowego państwa — zachować, zwykle w ograniczonym zakresie, podmiotowość tego prawa. Status prawny, zarówno międzynarodowy, jak wewnętrzny, państw jednoczących się regulowany jest przez konstytucję powstałego zjednoczenia. W zależności od konstytucji, zjednoczenie może mieć formę unii zachowującej podmiotowość międzynarodową części składowych, formę federacji lub państwa jednolitego⁴⁶.

Do zjednoczenia państw, jako przypadku sukcesji państw, nie można jednak zaliczyć utworzenia konfederacji. Konfederacja oznacza ustanowienie nowego podmiotu prawa międzynarodowego, nie tworzy ona jednak nowego państwa, nie następuje zatem „sukcesja państw”. Państwa skonfederowane pozostają państwami — podmiotami prawa międzynarodowego. Przypadkiem sukcesji państw będzie dopiero przekształcenie konfederacji w federację.

W ramach omawianego przypadku sukcesji państw może wystąpić komplikacja przy ustalaniu, czy mamy do czynienia ze zjednoczeniem, czy też z inkorporacją, a więc wchłonięciem jednego państwa przez drugie. Różnica polega na tym, że przy inkorporacji nie powstaje nowe państwo, gdyż istnieć przestaje tylko państwo inkorporowane. Państwo inkorporujące pozostaje nadal tym samym państwem i tym samym podmiotem prawa międzynarodowego. Ulega jedynie powiększeniu jego terytorium.

Współcześnie rozróżnienie pomiędzy zjednoczeniem państw a inkorporacją straciło wiele na znaczeniu. Z punktu widzenia genezy, koncepcja inkorporacji tkwi w okresie, kiedy prawo międzynarodowe zezwalało na aneksję państwa w wyniku podboju. Tak zwana inkorporacja dobrowolna występowała na drugim planie wobec podstawowej formy inkorporacji — aneksji. Jeżeli chodzi o skutki prawne w dziedzinie sukcesji, zdobywca zawsze wolał powoływać się na aneksję, której prosty schemat pozwalał mu uwolnić się od zobowiązań poprzednika. Aneksja, będąc instytucją legalną i wywołując zatem skutki w prawie międzynarodowym, była jednostronnym aktem zdobywcy.

Istniejący obecnie zakaz użycia siły lub groźby jej użycia oznacza równocześnie zakaz aneksji. Wynika z tego, że współcześnie inkorporacja

⁴⁶ Por. dla przykładu J. M. Jones, *State Succession in the Matter of Treaties*. W: *British Year Book of International Law*, vol. 24 (1947), s. 366. Autor ten wymienia aż pięć form zjednoczenia państw.

nie może być aktem jednostronnym. Wchłonięcie jednego państwa przez drugie może nastąpić tylko za zgodą tego pierwszego. Dlatego inkorporacja następuje w drodze porozumienia zainteresowanych państw. I jeżeli ten aspekt wysuniemy na plan pierwszy jako cechę charakterystyczną zjednoczenia państw, to pojęciem tym można współcześnie objąć inkorporację. Element genezy odgrywa w przypadku zjednoczenia rolę znacznie poważniejszą niż w innych przypadkach sukcesji państw. Prawo międzynarodowe nie reguluje powstania państwa w wyniku secesji, nie reguluje ono też rozpadu państwa. Reguluje ono dekolonizację, w tym sensie, że jest ona nakazana przez prawo międzynarodowe. Zjednoczenie państw, w tym inkorporacja, regulowane jest przez prawo międzynarodowe, gdyż nastąpić ono może tylko w sposób zgodny z tym prawem, tj. w oparciu o zasady suwerenności i równości. Forma zjednoczenia jest wyrazem suwerennej woli łączących się państw.

II. Sukcesja *ipso iure* w odniesieniu do traktatów w przypadku zjednoczenia państw. Zjednoczenie państw następuje dobrowolnie. Jednoczą się państwa suwerenne, które już posiadają własne prawa i obowiązki. Te dwa elementy — dobrowolność zjednoczenia i posiadanie własnych praw i obowiązków międzynarodowych — stanowią podstawową przesłankę sukcesji *ipso iure* w odniesieniu do traktatów zawartych przez poprzedników. Zjednoczone państwo pozostaje — w drodze sukcesji — związane traktatami poprzedników w takim samym zakresie, w jakim byli związani nimi poprzednicy. Po utworzeniu Zjednoczonej Republiki Arabskiej w 1958 r. państwo to zajęło miejsca we wszystkich organach ONZ, których członkami był Egipt lub Syria lub oba państwa równocześnie. W związku z tym KPM stwierdziła, iż organy ONZ działały tu w przekonaniu, że Zjednoczona Republika Arabska „zjednoczyła i kontynuuje w sobie podmiotowości międzynarodowe Egiptu i Syrii”⁴⁷. Zjednoczenie państw oznacza więc połączenie się ich podmiotowości; jest to dalsza przesłanka sukcesji *ipso iure* w odniesieniu do traktatów, przesłanka wynikająca z „samej natury” zjednoczenia państw. Podkreślając ten aspekt zjednoczenia państw, specjalny sprawozdawca KPM, M. Bedjaoui, stwierdził, iż państwo powstałe w wyniku zjednoczenia jest, jeśli chodzi o prawa i obowiązki, prawie że arytmetyczną sumą dwóch poprzednich⁴⁸.

Jeżeli bierzemy pod uwagę dobrowolność zjednoczenia państw posiadających własne prawa i obowiązki międzynarodowe oraz efekt — połączenie podmiotowości obu tych państw, to zbędne staje się — jako uza-

⁴⁷ „ILC Report”, 1974, s. 95, par. 15.

⁴⁸ Dok. ONZ A/CN. 4/216/Rev. 1, s. 48, par. 89.

sadnienie sukcesji *ipso iure* w odniesieniu do traktatów — poszukiwanie dalszych elementów w strukturze państwa powstałego w wyniku zjednoczenia.

Poszukiwanie rozwiązania w sferze konstytucyjnej dotyczy zwłaszcza federacji. Polega ono — z grubsza rzecz biorąc — na ustaleniu granicy pomiędzy kompetencją ustawodawczą części składowych a taką kompetencją federacji. W konsekwencji dochodzi się do wniosku, że zachowują moc traktaty, które regulują sprawy wchodzące w zakres kompetencji ustawodawczej części składowych, a w odniesieniu do spraw, względem których istnieje kompetencja zbieżna, federalna i części składowych, rozstrzygnięcie zależy od zachowania się władzy federalnej⁴⁹.

D. P. O'Connell, opowiadając się na rzecz sukcesji *ipso iure*, uważa, iż zachowanie elementów podmiotowości międzynarodowej przez części składowe państwa złożonego jest rzeczą o małym znaczeniu⁵⁰. Uważa on jednak za konieczne, aby po zjednoczeniu odpowiednie regiony można było administracyjnie zidentyfikować w celu ustalenia obszaru dalszego obowiązywania traktatów⁵¹. Możliwość wygaśnięcia traktatów w wyniku utworzenia federacji autor ten dopuszcza tylko wtedy, gdy „bezpośrednie i konstytucyjnie ważne użycie władzy federalnej czyni niemożliwym wykonywanie zobowiązań traktatowych państw składowych”⁵².

Wracając do punktu wyjściowego niniejszych rozważań, należy powtórzyć zasadniczy wniosek, że o utrzymaniu traktatów w mocy w przypadku zjednoczenia państw decydują inne elementy niż struktura konstytucyjna powstałego państwa. Niektóre elementy struktury konstytucyjnej mogą mieć jednak znaczenie dla wyjaśnienia podstawy kontynuacji traktatów.

Jeżeli po zjednoczeniu części składowe zachowują podmiotowość i zdolność traktatową, to podstawy kontynuacji traktatów mogą być różne. Można powiedzieć, że w takim zakresie, w jakim części składowe zachowują zdolność traktatową, kontynuacja traktatów następuje w płaszczyźnie identyczności i ciągłości podmiotu prawa międzynarodowego, natomiast traktaty będące poza zakresem zdolności traktatowej części składowych przechodzą na zjednoczone państwo w drodze sukcesji. Taką konstrukcję można przyjąć w odniesieniu do utworzenia Cesarstwa Niemieckiego w 1871 r., kiedy to —

⁴⁹ Na temat różnych teorii w tym zakresie zob. D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal and ...*, op. cit., ss. 54 - 55.

⁵⁰ Tamże; D. P. O'Connell, *State Succession and the Effect...*, op. cit., s. 132.

⁵¹ D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal and ...*, op. cit., s. 10; D. P. O'Connell, *State Succession and the Effect...*, op. cit., s. 129.

⁵² Tamże, s. 54, s. 129.

„traktaty poszczególnych państw niemieckich wiązały nadal państwo federalne jako sukcesora zainteresowanych państw składowych w ramach ich odnośnych granic regionalnych lub wiązały poszczególne państwa poprzez państwo federalne do czasu ich wygaśnięcia w wyniku użycia federalnej kompetencji ustawodawczej”⁵³.

W każdym razie państwa niemieckie zachowały pewien zakres zdolności traktatowej⁵⁴.

Projekt *ILA* z 1968 r. przewiduje, iż w przypadku utworzenia unii lub federacji państw traktaty, o ile nie postanawiają inaczej, pozostają w mocy w obrębie regionalnych granic określonych w czasie ich zawarcia, w takim zakresie, w jakim ich wykonywanie jest zgodne z regulacją konstytucyjną ustanowioną przez akt unii lub federacji.

Komentarz wyjaśnia, jakie elementy uznane zostały za nieistotne. Należy do nich przede wszystkim forma zjednoczenia — unia czy federacja. Jako przykład unii komentarz podaje zjednoczenie Egiptu i Syrii w 1958 r. Następnie za czynnik nieistotny uznano zachowanie przez części składowe zdolności do utrzymywania stosunków międzynarodowych⁵⁵.

ILA nie zajęło stanowiska w sprawie, jak dalece kontynuacja traktatów zależy od konstytucyjnej pozycji części składowych. Komentarz stwierdza jedynie, że w sytuacji, kiedy uzależnia się kontynuację traktatów od takiej pozycji, to wyjaśnienia wymaga kwestia, czy traktaty wygasają w momencie utworzenia unii lub federacji, a więc na mocy samego faktu, że dana materia objęta została wyłączną kompetencją ustawodawczą władzy centralnej, czy też wygasają one dopiero wtedy, gdy władza ta wydaje akty ustawodawcze regulujące daną materię inaczej niż traktat⁵⁶.

Z projektu *ILA* nie wynika jasno, czy przewidziana w nim regulacja obejmuje utworzenie państwa jednolitego. Nawiązując do ustalonej w nim zasady, że traktaty pozostają w mocy w odniesieniu do odrębnych (przed utworzeniem unii) państw lub terytoriów, komentarz stwierdza, że unia może być tak kompletna, iż może zupełnie zniknąć terytorialna identyczność dawnych odrębnych państw lub terytoriów⁵⁷.

⁵³ „ILC Report”, 1974, s. 93, par. 7.

⁵⁴ Co się tyczy utworzenia Cesarstwa Niemieckiego w 1871 r., to wysuwano różne teorie co do charakteru tego zjednoczenia i losu traktatów państw niemieckich. Wysuwano m. in. teorię, że utworzenie Cesarstwa oznaczało w istocie „rozszerzenie” Prus. Na ten temat zob. D. P. O’Connell, *State Succession in Municipal and ...*, op. cit., ss. 56-60; D. P. O’Connell, *State Succession and the Effect ...*, op. cit., ss. 79-82.

⁵⁵ *International Law Association*, op. cit., s. 600.

⁵⁶ Tamże, s. 600.

⁵⁷ Tamże, s. 601.

W pracach kodyfikacyjnych KPM potraktowano jednakowo wszystkie formy zjednoczenia państw. W pracach tych pojęciem zjednoczenia państw objęto wszystkie przypadki połączenia się państw, które uprzednio posiadały odrębną podmiotowość prawa międzynarodowego, w tym także inkorporację państwa⁵⁸. KPM stanęła też na stanowisku, że konstytucyjna struktura państwa-sukcesora nie ma znaczenia dla skutków sukcesji państw w odniesieniu do traktatów⁵⁹.

Będący produktem prac kodyfikacyjnych KPM artykuł 31 konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów ustala w paragrafie 1 ogólną zasadę, że kiedy dwa lub więcej państw łączy się, tworząc w ten sposób jedno państwo sukcesora, to każdy traktat będący w mocy w chwili sukcesji państw w odniesieniu do któregośkolwiek z nich, pozostaje w mocy w odniesieniu do państwa-sukcesora. Wyjątek stanowią sytuacje, kiedy państwo-sukcesor lub drugie państwo strona lub strony uzgodnią inaczej lub kiedy wynika to z samego traktatu lub zostanie ustalone w inny sposób, że stosowanie traktatu w odniesieniu do państwa-sukcesora byłoby niezgodne z jego przedmiotem i celem lub zmieniłoby radykalnie warunki jego stosowania. Paragrafy 2 i 3 ustalają szczegółowe warunki stosowania traktatów.

Wyrażona w artykule 31 paragraf 1 zasada, wyraża niewątpliwie zwyczajową normę prawa międzynarodowego. Zgodnie z tą normą państwo-sukcesor powstałe w wyniku zjednoczenia państw dziedziczy *ipso iure* wszystkie traktaty poprzedników.

Oczywiście, sukcesja ta nie może mieć charakteru absolutnego. Nie wszystkie bowiem traktaty, jeśli wziąć pod uwagę ich przedmiot i cel, mogłyby być stosowane w nowych warunkach. Dotyczy to jednak wąskiej grupy traktatów, jak np. traktaty sojusznicze. Można w związku z tym wskazać, iż podpisując układ warszawski o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej z 14 maja 1955 r. Niemiecka Republika Demokratyczna zastrzegła, że zjednoczone Niemcy nie będą związane zobowiązaniami zaciągniętymi przez jedną lub drugą część Niemiec na podstawie jakichkolwiek wojskowo-politycznych układów i porozumień zawartych przed zjednoczeniem Niemiec. Pozostałe państwa uczestniczące w konferencji warszawskiej (tj. późniejsze strony Układu Warszawskiego) przyjęły tę deklarację rządu NRD do wiadomości⁶⁰. Zważywszy na przedmiot i cel traktatów sojuszniczych zastrzeżenie takie nie było — w świetle prawa regulującego sukcesję w odniesieniu do traktatów — nawet potrzebne.

⁵⁸ „ILC Report”, 1974, s. 93 par. 1, s. 98, par. 28.

⁵⁹ Tamże, s. 93, par. 2.

⁶⁰ Na ten temat zob. J. Tyranowski, *Traktaty sojusznicze Polski Ludowej*. Warszawa 1972, s. 167.

4. WNIOSKI: EWENTUALNE FORMY I SPOSOBY ZJEDNOCZENIA NIEMIEC A SUKCESJA W ODNIESIENIU DO TRAKTATÓW GRANICZNYCH NRD I RFN

Dotychczasowe rozważania dowodzą istnienia dwóch istotnych dla analizowanego tutaj zagadnienia zasad zwyczajowego prawa międzynarodowego. Zgodnie z pierwszą, na sukcesora — bez względu na przypadek sukcesji państw — przechodzą *ipso iure* traktaty graniczne poprzedników. Istnienie takiej normy potwierdza również praktyka niemiecka, która jest w tej mierze w najwyższym stopniu konsekwentna. Zgodnie zaś z drugą, w przypadku zjednoczenia państw, sukcesor przejmuje *ipso iure* wszelkie traktaty zawarte przez jego poprzedników. Wyjątek stanowią tylko te traktaty, które ze względu na ich przedmiot i cel nie mogłyby być stosowane w nowych warunkach.

Przedmiot i cel traktatów granicznych sprowadza się do ustanowienia trwałego stanu rzeczy lub potwierdzenia takiego stanu, lub wreszcie do uregulowania reżimu granicy. Tak określony przedmiot i cel traktatów granicznych nie zawiera nic, co mogłoby wykluczyć ich stosowanie w nowych — wytworzonych przez sukcesję państw — warunkach. Problem taki mógłby powstać tylko w przypadku traktatów regulujących w szerokim zakresie reżim granicy, np. współpracę wojskową w zakresie ochrony granicy.

Traktaty graniczne Polski z NRD i RFN nie zawierają żadnych postanowień, które nie mogłyby być stosowane po ewentualnym zjednoczeniu obu państw niemieckich. Dwa główne traktaty — układ zgorzelecki z 1950 r. i układ warszawski z 1970 r. — są układami, które zawierają uznanie przez każde z obu państw niemieckich wcześniej ustanowionej granicy. Układ zgorzelecki zawiera bardziej szczegółowe postanowienia w sprawie wytyczenia granicy w terenie i podpisania dalszych umów dotyczących reżimu granicy. Odpowiednie umowy zostały zawarte⁶¹. Również umowy w sprawie reżimu granicy nie zawierają żadnych postanowień, które nie mogłyby być stosowane po zjednoczeniu obu państw niemieckich.

Ostatecznie należy więc stwierdzić, że wszelkie traktaty graniczne pomiędzy Polską a NRD i RFN mogą być stosowane po ewentualnym zjednoczeniu obu państw niemieckich. W konsekwencji, wszystkie wymienione traktaty graniczne będą wiązały *ipso iure* państwo-sukcesora, które w przyszłości mogłoby zastąpić istniejące dziś dwa państwa niemieckie i to bez względu na konstytucyjną strukturę tego państwa. Ten ostatni element jest całkowicie pozbawiony znaczenia jeżeli chodzi o sukcesję w odniesieniu do traktatów granicznych. Kwestia — państwo jed-

⁶¹ Teksty odnośnych umów: F. Jarzyna, *op. cit.*

nolite czy różne formy federacji — nie ma tu więc żadnego znaczenia. Utworzenie konfederacji nie zrodziłoby żadnych problemów, gdyż państwa wchodzące w skład konfederacji pozostają podmiotami prawa międzynarodowego, a więc podmiotami swych własnych praw i obowiązków międzynarodowych.

Jedyną istotną kwestię stanowi sposób, w jaki mogłby dokonać się proces zjednoczenia obu państw niemieckich. Jest to kwestia istotna o tyle, że w zależności od sposobu zjednoczenia podstawą dalszego obowiązywania traktatów może być nie tylko sukcesja, ale także identyczność określonego państwa.

Należy tu od razu zaznaczyć, że stanowisko RFN w przedmiocie jej identyczności z dawną Rzeszą⁶² nie ma, w związku z omawianym zagadnieniem, żadnego znaczenia. Bez względu na to czy przyjąć, czy odrzucić tezę o identyczności RFN z dawną Rzeszą faktem jest, że obecnie istnieją dwa państwa niemieckie jako dwa odrębne podmioty prawa międzynarodowego. Faktu istnienia tych dwóch odrębnych podmiotów prawa międzynarodowego nie może przekreślić stanowisko jednego z nich, który uważa się za identyczny z pewnym wcześniej istniejącym podmiotem prawa międzynarodowego. Identyczność państwa w prawie międzynarodowym oznacza wyłącznie identyczność podmiotu prawa międzynarodowego i nic ponad to. W szczególności pojęcie identyczności państwa nie oznacza identyczności jego terytorium. Wręcz przeciwnie, problem identyczności państwa powstaje przede wszystkim w związku ze zmianami terytorialnymi, np. wtedy, gdy terytorium państwa ulega znacznemu zmniejszeniu. Stwierdzenie w takim przypadku identyczności państwa sprowadza się do ustalenia, że określone państwo — pomimo utraty znacznej części swego terytorium — pozostaje nadal tym samym podmiotem prawa międzynarodowego.

Pomijając zasadność tezy o identyczności RFN z dawną Rzeszą⁶³, to teza taka mogłaby w świetle prawa międzynarodowego oznaczać to tylko, że państwo niemieckie jako podmiot prawa międzynarodowego przetrwało utratę poważnej części swego terytorium (pomijamy tu zagadnienie wpływu na państwowość niemiecką bezwarunkowej kapitulacji i objęcia przez cztery mocarstwa najwyższej władzy nad Niemcami). Inaczej

⁶² Na ten temat zob. K. Skubiszewski, *op. cit.*, ss. 208 - 218; L. Gelberg, *Czy istnieje nadal Rzesza Niemiecka?* „Państwo i Prawo” 1978, nr 5, ss. 44 - 53.

⁶³ K. Skubiszewski (*op. cit.*, s. 277) słusznie zwraca uwagę na niekonsekwencję w stanowisku RFN stwierdzając, że: „Skoro Republika Federalna stanęła na gruncie koncepcji identyczności, nie jest jasne, na jakiej podstawie logicznej zaprzecza ona, iż jej zobowiązanie w sprawie granicy nie wiąże podmiotu, z którym się ona identyfikuje”. Zob. też L. Janicki, *Sporne problemy prawne w stosunkach PRL - RFN*. „Przegląd Zachodni” 1977, nr 4, s. 95.

mówiąc, oznaczać by to mogło, że przejście części terytorium dawnej Rzeszy pod suwerenność Polski i ZSRR, a następnie powstanie na dalszej części jej terytorium nowego podmiotu prawa międzynarodowego — NRD, nie spowodowało upadku istniejącego przedtem państwa niemieckiego. Jeżeli jednak państwo to istnieje nadal, to istnieje wyłącznie w obecnym kształcie terytorialnym Republiki Federalnej. Jeśli zaś Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że co się tyczy zasięgu terytorialnego dawnej Rzeszy, Republika Federalna jest z nią tylko „częściowo identyczna” (*teilidentisch*)⁶⁴, to jest to oczywiste nieporozumienie i wypaczenie pojęcia identyczności państwa. Republika Federalna może być bądź sukcesorem dawnej Rzeszy, bądź państwem z nią identycznym, nigdy zaś państwem „częściowo identycznym”. Prawo międzynarodowe nie zna bowiem pojęcia „częściowej identyczności” państwa jako jego podmiotu.

W każdym razie, bez względu na to czy RFN jest państwem identycznym z dawną Rzeszą, czy też jej sukcesorem, obecna sytuacja faktyczna i prawna jest taka, że na obszarze dawnej Rzeszy istnieją dwa odrębne podmioty prawa międzynarodowego. Z tego względu ewentualne zjednoczenie NRD i RFN nie może mieć żadnych cech szczególnych odróżniających je od innych przypadków zjednoczenia państw.

Jeżeli zjednoczenie RFN i NRD można obecnie w ogóle zaliczyć do rzeczy prawdopodobnych, to najbardziej prawdopodobnym sposobem, w jaki mogłoby się ono dokonać, będzie połączenie się obu tych państw, tj. w konsekwencji ich upadek i powstanie nowego państwa (zjednoczenie *sensu stricto*). W analizie prawniczej nie można jednak pominąć dwóch innych możliwości, a mianowicie inkorporacji Republiki Federalnej przez NRD lub odwrotnie, inkorporacji NRD przez Republikę Federalną.

W przypadku połączenia NRD i RFN i utworzenia nowego państwa-sukcesora będzie ono dziedziczyło *ipso iure* wszystkie traktaty graniczne zawarte przez oba państwa niemieckie. Wynika to nie tylko ze zwyczajowej normy prawa międzynarodowego regulującej sukcesję w odniesieniu do traktatów granicznych, ale także z ogólnej zasady prawa zwyczajowego, że w takim przypadku sukcesor przejmuje *ipso iure* wszelkie traktaty zawarte przez jego poprzedników.

W przypadku inkorporacji sukcesja obejmuje wyłącznie traktaty państwa inkorporowanego, gdyż tylko ono upada. Państwo inkorporujące zachowuje natomiast swą podmiotowość prawa międzynarodowego jako podmiot identyczny z dotychczasowym i pozostaje związane swymi dotychczasowymi prawami i obowiązkami międzynarodowymi.

⁶⁴ Cytuję za L. Gelbergiem, *Czy istnieje nadal Rzesza Niemiecka? op. cit.*, s. 49.

Zgodnie z powyższym, w razie inkorporacji RFN przez NRD, ta ostatnia pozostałaby — w płaszczyźnie identyczności państwa — związana swymi traktatami granicznymi zawartymi z Polską. Jako państwo-sukcesor NRD przejęłaby *ipso iure* układ Polska—RFN z 7 grudnia 1970 r. W praktyce nie miałyby to większego znaczenia zważywszy wszechstronność uregulowań granicznych pomiędzy Polską a NRD.

W razie inkorporacji NRD przez RFN, z kolei ta ostatnia pozostałaby — w płaszczyźnie identyczności państwa — związana swym układem z Polską, natomiast jako sukcesor przejęłaby *ipso iure* wszystkie traktaty graniczne zawarte między Polską a NRD.

Ostatecznie można zatem ustalić, że bez względu na to, w jakiej formie i w jaki sposób nastąpiłoby zjednoczenie NRD i RFN, to *ein widervereinigtes Deutschland* pozostałoby związane wszystkimi traktatami granicznymi, jakie obowiązują obecnie pomiędzy Polską a każdym z tych państw.

Rezolucja *Bundestagu* i komentarz rządu federalnego do niej są w omówionym wyżej zakresie bezprzedmiotowe.

Żaden bowiem akt wewnątrzpaństwowy nie może zmienić norm powszechnego zwyczajowego prawa międzynarodowego, norm, które znalazły potwierdzenie w najnowszej kodyfikacji prawa sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, tj. w konwencji wiedeńskiej z 23 sierpnia 1978 r. I trudno w związku z tym nie zwrócić jeszcze raz uwagi na fakt, że sama praktyka niemiecka na przestrzeni minionego stulecia była konsekwentna, jeżeli chodzi o stosowanie tych norm.