

WŁADYSŁAW CZAPLIŃSKI
Warszawa

SUKCESJA PAŃSTW A ODPOWIEDZIALNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA (CZY RFN ODPOWIADA ZA DZIAŁANIA RZESZY?)

Od kilku lat trwa w Polsce dyskusja na temat dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkód poniesionych przez obywateli polskich w okresie II wojny światowej. Pretensje z tego tytułu kierowane są przede wszystkim pod adresem RFN. Zagadnienie odszkodowań traktowane jest w sposób bardzo emocjonalny, co znalazło wyraz m.in. w czasie dyskusji w Sejmie nad ratyfikacją układu o przyjaznej współpracy i dobrym sąsiedztwie między Polską i Niemcami. Niniejsze opracowanie ma na celu rozważenie, czy istnieje podstawa prawna dochodzenia od RFN roszczeń odszkodowawczych z tytułu deliktów (tj. czynów zabronionych przez prawo międzynarodowe) popełnionych przez Rzeszę Niemiecką.

W praktyce państw i w doktrynie prawa międzynarodowego można było spotkać dwojakiego rodzaju podejście do zagadnienia stosunku RFN i NRD do państwowości niemieckiej z okresu przed zakończeniem II wojny światowej. Państwa zachodnie (z wyjątkiem Francji) w ślad za RFN uważały, że RFN jest państwem identycznym z Niemcami jako podmiotem prawa międzynarodowego, tzn. że ma te same prawa i obowiązki międzynarodowoprawne co Niemcy (Rzesza Niemiecka). W tym kontekście odpowiedzialność RFN za działania Rzeszy nie mogła być kwestionowana — inna sprawa, że ze względów politycznych kwestia ta nie była zbyt często poruszana na płaszczyźnie międzynarodowej. Natomiast państwa dawnego bloku sowieckiego stały na stanowisku, że Rzesza Niemiecka upadła jako państwo w wyniku II wojny światowej, zaś RFN i NRD były jej sukcesorami (następcami prawnymi)¹. W tej sytuacji kierowanie roszczeń odszkodowawczych pod adresem państwa sukcesora

¹ Autor tego tekstu konsekwentnie prezentował tezę, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego RFN jest identyczna z Niemcami (Rzesza Niemiecka). Por.: *Sukcesja i identyczność państw w Niemczech po II wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego*. „Przegląd Zachodni” nr 2/1987, s. 47. W polskiej doktrynie podobne stanowisko zajmowała R. Sonnenfeld, *Polityka traktatowa NRD-RFN a sukcesja umów międzynarodowych*. „Państwo i Prawo” nr 4/1974, ss. 104-116. Ciągłość państwowości niemieckiej została potwierdzona w procesie zjednoczenia Niemiec w latach 1989-1990.

(i to tylko jednego z dwóch sukcesorów — wobec NRD takie roszczenia nie były wysuwane) oznaczałoby uznanie istnienia normy prawa międzynarodowego, zgodnie z którą sukcesor ponosiłby odpowiedzialność międzynarodową za naruszenia prawa międzynarodowego dokonane przez poprzednika.

Zagadnienie sukcesji państw w odniesieniu do odpowiedzialności międzynarodowej, pomimo początkowych sugestii, zostało wyłączone spod kodyfikacji prawa o sukcesji; nie znalazło również dotąd odzwierciedlenia w pracach nad kodyfikacją odpowiedzialności międzynarodowej. W tej sytuacji sukcesor może odpowiadać za działania lub zaniechania poprzednika tylko wtedy, gdy przewiduje to norma prawa zwyczajowego. Obowiązki takiej normy można stwierdzić, opierając się na analizie orzecznictwa sądów i trybunałów międzynarodowych, praktyki sądów wewnętrznych poszczególnych państw oraz poglądów doktryny, w tym ostatnim przypadku ze szczególnym uwzględnieniem działalności Komisji Prawa Międzynarodowego (KPM) ONZ.

Jednym z podstawowych pojęć prawa o odpowiedzialności międzynarodowej jest pojęcie „przypisania” działania państwu. Istota jego sprowadza się do tego, że państwo może generalnie odpowiadać tylko za własne działania. Od tej zasady przewidziane są pewne wyjątki, które zostaną omówione w dalszej części pracy.

Zgodnie z definicją zaproponowaną przez KPM, a przyjętą następnie w dwóch konwencjach dotyczących sukcesji państw: z 1978 r. w odniesieniu do traktatów i z 1978 r. w odniesieniu do długów państwowych, mienia państwowego i archiwów², pojęcie „sukcesji państw” oznacza „zastąpienie jednego państwa przez inne w odpowiedzialności za międzynarodowe stosunki terytorium”. Odpowiedzialność międzynarodowa sukcesora za delikty poprzednika byłaby więc formą odpowiedzialności jednego państwa za działania innego państwa, szczególnie wyraźnie widoczną w przypadku sukcesji uniwersalnej, kiedy to poprzednik przestaje istnieć, a jego terytorium przypada jednemu lub kilku sukcesorom. Wobec braku uniwersalnej umowy należy zbadać praktykę państw, by ustalić, czy istnieje norma zwyczajowa nakazująca sukcesorowi przejęcie zobowiązań poprzednika z tytułu deliktów międzynarodowych, bądź też norma wykluczająca taką możliwość.

² Odpowiednio UN Doc. A/Conf.80/31 i A/Conf.117/14. Obie konwencje nie weszły jeszcze w życie i w świetle dotychczasowych doświadczeń wydaje się, że ich znaczenie (zwłaszcza konwencji z 1978 r.) będzie ograniczone. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęta została jednakże definicja sformułowana w tych umowach jako najbardziej uniwersalna i nie budząca kontrowersji w czasie konferencji kodyfikacyjnych.

1. PRAKTYKA TRYBUNAŁÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Znane i często analizowane są trzy niejako klasyczne przypadki, w których wprost postawiony został problem sukcesji w odniesieniu do zobowiązań deliktowych: dwa rozstrzygnięcia Komisji Brytyjsko-Amerykańskiej (casusy R. E. Browna³ i tzw. roszczeń hawajskich⁴) oraz sentencja arbitrażowa w sporze francusko-greckim w sprawie łatarń morskich⁵. W pewnym zakresie sukcesji uprawnień dotyczyło orzeczenie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM) w sprawie kolei Poniewież-Saldutiskas⁶.

R. E. Brown był obywatelem amerykańskim posiadającym koncesję na wydobywanie złota na terytorium Transwalu. Praw tych został pozbawiony na mocy proklamacji rządowej z 1895 r. Po aneksji Transwalu przez Wielką Brytanię w 1900 r. Brown próbował dochodzić swych praw wobec władz brytyjskich, a gdy nie uzyskał satysfakcji, USA przedstawiły sprawę Komisji. Uznała ona, że działanie władz Unii Południowej Afryki było nielegalne. Jednocześnie jednak Komisja odrzuciła jakąkolwiek odpowiedzialność rządu brytyjskiego za działania rządu Unii. Jej zdaniem, władze brytyjskie nie ustanowiły jakiegokolwiek przepisu, który umożliwiłby taką odpowiedzialność; żaden organ brytyjski nie popełnił czynu naruszającego uprawnienia Browna ani też nie uniemożliwił mu dochodzenia tych uprawnień (nie może zatem być mowy o przypisaniu deliktu władzom brytyjskim). W konkluzji orzeczenia stwierdzono, że w przypadku aneksji terytorium nowy suweren nie tylko nie odpowiada za delikty poprzednika, ale nie jest zobowiązany do podjęcia jakichkolwiek kroków w kierunku naprawienia szkody. Komisja przeniosła zatem cały problem na grunt prawa wewnętrznego sukcesora, co może być interpretowane jako odrzucenie istnienia jakiegokolwiek normy prawa międzynarodowego w tym zakresie.

Drugie z orzeczeń Komisji dotyczyło roszczeń grupy obywateli brytyjskich bezpodstawnie aresztowanych lub zmuszonych do opuszczenia Hawajów przez rząd lokalny przed przejęciem suwerenności przez USA. W tym przypadku rząd brytyjski, który w sprawie Browna odrzucił od-

³ Sentencja z 23 listopada 1923 r. *Reports of International Arbitral Awards* (dalej cyt.: RIAA) T. VI, s. 120; *Yearbook of the International Law Commission* (YBILC) T. II, 1962, s. 144; *Annual Digest* (AD) 2(1923-24), nr 35.

⁴ Sentencja z 10 listopada 1925 r., RIAA T. VI, s. 157; YBILC jw., AD 3(1925-26), nr 59.

⁵ RIAA T. XII, s. 190; YBILC jw., s. 145.

⁶ Wyrok z 28 lutego 1939 r., „Permanent Court of International Justice”. Publications (PCIJ Publ.) seria A/B, nr 76.

powiedzialność sukcesora za delikty poprzednika, próbował — zgodnie z anglosaską techniką prawniczą — różnicować precedensy twierdząc, że o ile przejęcie odpowiedzialności jest wykluczone w przypadku aneksji terytorium siłą, o tyle ma ono miejsce w przypadkach dobrowolnej cesji lub fuzji państw (unii). Jednakże i w tym orzeczeniu Komisja stwierdziła, że w prawie międzynarodowym nie ma generalnej zasady sukcesji zobowiązań deliktowych, a podstawa (typ) sukcesji jest przy tym bez znaczenia; ewentualna analogia do zasady uniwersalnej sukcesji w prawie prywatnym miałyby przy tym przemawiać również przeciwko przejęciu odpowiedzialności deliktowej.

Trzecie orzeczenie zostało wydane przez trybunał arbitrażowy utworzony na mocy umowy francusko-greckiej z 1931 r. i jest datowane 24 - 27 lipca 1956 r. Przedmiotem jego była m.in. regulacja roszczeń spółki *Collas et Michel*, mającej koncesję na utrzymywanie latarni morskich na wybrzeżach Imperium Otomańskiego, wyłączonej przez rząd grecki w okresie I wojny światowej. Kilka roszczeń rozpatrywanych przez trybunał dotyczyło odpowiedzialności rządu greckiego za działania władz tureckich z okresu przed przejęciem suwerenności na danym terytorium przez Grecję. Sentencja odrzuciła odpowiedzialność Grecji za usunięcie przez władze tureckie boi u ujścia Wardaru (skarga nr 12a), uznając w dodatku to działanie za usprawiedliwione okolicznościami. Podobnie potraktowano roszczenie o pokrycie strat za rozpoczętą i przerwana budowę dwóch latarni na Krecie (skarga nr 11) stwierdzając, że odpowiedzialność za te szkody rozkłada się w równych częściach na samą spółkę, rząd turecki oraz lokalne władze na Krecie. Inaczej rozstrzygnięte zostało natomiast roszczenie dotyczące strat poniesionych przez *Collas et Michel* wskutek zwolnienia od obowiązkowych opłat na rzecz spółki greckiego statku *Haghios Nicolaos* (roszczenie nr 4). Sentencja uznała władze greckie odpowiedzialne za delikt. W tym przypadku na decyzji zaważyło jednak — jak się wydaje — postępowanie Grecji po przejęciu suwerenności na Krecie. Rząd grecki nie uchylił zwolnienia od opłat sprzecznego z udzieloną koncesją, w związku z czym sam popełnił delikt (była to zatem odpowiedzialność za działania własne, a nie za akty poprzednika). Orzeczenie zawierało przy tym szereg sformułowań podważających absolutny charakter zasady odrzucenia sukcesji w odniesieniu do odpowiedzialności międzynarodowej. Trybunał uznał, że nie sposób skonstruować zasadę uniwersalną, obejmującą wszystkie typy i formy sukcesji, zanegował moc wiążącą precedensów w postaci rozstrzygnięć Komisji Brytyjsko-Amerykańskiej, stwierdził, iż zobowiązania deliktowe powinny podlegać temu samemu reżimowi, co długi państwowe, a także podkreślił, że propagowana zwłaszcza przez autorów niemieckich konstrukcja zobowiązań deliktowych jako „ściśle osobistych” jest mało przekonująca.

Wszystkie trzy przedstawione wyżej sentencje dotyczyły sukcesji w odniesieniu do zobowiązań deliktowych. Natomiast orzeczenie STSM w sprawie kolei Poniewież—Saldutiskas dotyczyło m.in. sukcesji w stosunku do roszczeń deliktowych. Jak już zaznaczono, osoba fizyczna lub prawna, której prawa zostały naruszone przez jakieś państwo, nie może zgłaszać roszczeń sama, nie mając podmiotowości międzynarodoprawnej. Czyni to za nią, niejako w jej imieniu, państwo, którego dana osoba jest obywatelem w trybie ochrony dyplomatycznej. Praktyka wykształciła przy tym zasadę ciągłości obywatelstwa, zgodnie z którą państwo może chronić interesy jednostek tylko wtedy, gdy posiadały one jego obywatelstwo tak w momencie popełnienia deliktu, jak i zgłoszenia roszczenia. W sporze dotyczącym kolei Poniewież — Saldutiskas Estonia zgłosiła roszczenie z tytułu zajęcia przez władze litewskie tej kolei, natomiast Litwa w odpowiedzi na memoriał estoński stwierdziła, że rząd Estonii nie ma prawa występować w imieniu towarzystwa mającego koncesję na eksploatację kolei, ponieważ w momencie popełnienia deliktu nie miało ono przynależności państwowej estońskiej, lecz rosyjską. Byłoby to zatem naruszeniem zasady ciągłości obywatelstwa. STSM uznał słuszność takiego stanowiska. Zdania na temat orzeczenia są podzielone: stanowisko STSM poparli A. Verdroß, B. Simma, J. Monnier i P. Guggenheim, a zanegowali R. Y. Jennings i W. Wengler⁷. Ten ostatni autor wskazał przy tym na orzeczenie arbitrażowe z 9 maja 1934 r. w sporze między Wielką Brytanią i Finlandią o zajęcie statków rybackich, w którym prawa sukcesora do przyjęcia ochrony dyplomatycznej w stosunku do obywateli poprzednika przyjęte zostało przez arbitrów jako oczywiste⁸.

Ocena stanu prawnego na podstawie omawianego tu orzecznictwa jest trudna. Sentencje Komisji Brytyjsko-Amerykańskiej w sprawach Browna i roszczeń hawajskich odrzuciły zasadę sukcesji w odniesieniu do zobowiązań deliktowych; strony sporu w zależności od dochodzonych przez siebie korzyści twierdziły, że zasada taka obowiązuje lub nie, wykazując daleko idącą niekonsekwencję. Z kolei trybunał francusko-grecki w dwóch sprawach sukcesję odrzucił, opierając się na braku łączności między działaniem poprzednika i sukcesorem, ale trzecie roszczenie uznał,

⁷ A. Verdroß, B. Simma, *Universelles Völkerrecht*. Berlin 1976, s. 501; J. Monnier, *La succession d'Etats en matière de responsabilité internationale*. W: *Annuaire français de droit international* 1962, s. 70; P. Guggenheim, *Traité de droit international public*. Genève 1953, T. I, s. 474; R. Y. Jennings, *General Course of Principles of International Law*, „Recueil des Cours”. Academie de Droit International (RCADI) 121(1967), s. 473; W. Wengler, *Völkerrecht*. Berlin—Göttingen—Heidelberg 1964, T. I, s. 602.

⁸ RIAA, T. III, s. 1484.

przy czym sentencja zawierała obszerną argumentację uzasadniającą przeniesienie odpowiedzialności na sukcesora.

J. Monnier stwierdził, że na podstawie orzecznictwa arbitrażowego można przyjąć obowiązywanie normy zwyczajowej odrzucającej sukcesję w odniesieniu do odpowiedzialności, gdyż decydująca jest nie liczba precedensów, lecz jednolitość rozstrzygnięć⁹. Należy się zgodzić, że nawet rzadko stosowana praktyka może doprowadzić do powstania normy zwyczajowej, o ile państwa, których praw dane działania mogą dotyczyć, nie zaprotestują przeciwko owej praktyce i w ten sposób uznają ją za prawo. W omawianym przypadku praktyka nie jest w pełni jednolita, również stanowiska poszczególnych stron nie są konsekwentne, trudno wreszcie oczekiwać protestów ze strony innych państw, skoro wszystkie rozstrzygnięcia zapadły w sporach dwustronnych, dotyczących naruszenia praw cudzoziemców.

2. UMOWY MIĘDZYNARODOWE I PRAKTYKA DYPLMATYCZNA

Umowy międzynarodowe dwu- i wielostronne stanowią ważny dowód praktyki państw, aczkolwiek jest sprawą dyskusyjną, czy mogą one stanowić dowód istnienia po stronie określonego państwa *opinio iuris* co do obowiązywania danej normy zwyczajowej, czy też można je traktować jako wyraz woli państwa związania się konkretną umową. Nie zawsze jest też jasne, czy postanowienia umowy stanowią potwierdzenie normy zwyczajowej, czy też zostały wprowadzone do umowy, by zaakcentować odstępstwo od obowiązującej normy zwyczajowej. W odniesieniu do sukcesji odpowiedzialności deliktowej praktyka traktatowa nie daje odpowiedzi na żadne z tych pytań.

Szczególnie bogata, acz zróżnicowana, jest praktyka dziewiętnastowieczna. I tak konsekwencje rozpadu Królestwa Westfalii w 1813 r. zostały uregulowane traktatem zawartym 28 lipca 1842 r. w Berlinie przez Prusy, Hanower i Brunszwik. Zgodnie z umową, państwa sukcesorskie podzieliły między siebie długi dawnego Królestwa, z wyłączeniem długów deliktowych nie uznanych przez Westfalię oraz roszczeń wynikających z rekwizycji dokonanych przez wojska francuskie (wyłączenie to uzasadniono okolicznością, że długi te nie były zaciągnięte na podstawie prawa westfalskiego).

Po utworzeniu Królestwa Holandii w 1815 r. USA wystąpiły z roszczeniem reparacyjnym z tytułu zajęcia w portach holenderskich w latach 1809 - 1810 (a więc w okresie rządów napoleońskich) statków ame-

⁹ J. Monnier, *op. cit.*, s. 86.

rykańskich. Rząd holenderski odrzucił te roszczenia, co po wielu latach zostało uznane przez stronę amerykańską.

W latach 1829 - 1831 nastąpił rozpad Wielkiej Kolumbii na Wenezuelę, Kolumbię i Ekwador. USA uważały wszystkie trzy państwa sukcesorów za współodpowiedzialne za nielegalne rekwizycje statków amerykańskich w 1827 r. Po długotrwałych negocjacjach roszczenia te zostały uznane przez sukcesorów w różnych częściach (nie pokrywających jednak w sumie całości szkód dochodzonych przez stronę amerykańską, co podważa nieco wymowę precedensu) w umowach zawartych odpowiednio w latach 1852, 1857 i 1862.

Kolejne znane rozstrzygnięcia w przedmiocie przejęcia odpowiedzialności deliktowej dotyczą przypadków aneksji: Birmy przez Wielką Brytanię w 1886 r., Madagaskaru przez Francję w 1896 r. oraz Transwału przez Wielką Brytanię w 1902 r. We wszystkich tych sprawach zapadły podobne decyzje. Rządy sukcesorów zdecydowanie odrzuciły jakąkolwiek odpowiedzialność za delikty poprzedników (chodziło w każdym przypadku o naruszenie praw cudzoziemców), wypłacając wszelako świadczenia *ex gratia*.

Wymieniono jeszcze dwa przypadki aneksji, mające pewne cechy unii państw: aneksje dokonane przez Królestwo Sardynii w latach 1860 - 1861 oraz przez Prusy w latach 1866 - 1867. Powołujący się na te przykłady autor¹⁰ zwraca uwagę, że w żadnym z dokumentów wydanych przy tej okazji nie było mowy o przejęciu zobowiązań deliktowych przez sukcesora. Jest to — naszym zdaniem — równoznaczne z odrzuceniem takiej odpowiedzialności¹¹. Świadczy jednak o tym, że autor nie brał pod uwagę obowiązywania normy zwyczajowej, skoro poszukiwał pozytywnych rozstrzygnięć w umowach lub prawie wewnętrznym. Cytowany artykuł ukazał się po rozstrzygnięciu przez komisję arbitrażową sprawy Browna i miał na celu uzasadnienie stanowiska Wielkiej Brytanii w sporze. Należy jednak pamiętać, że stanowisko to uległo całkowitej zmianie w mającym miejsce w następnym roku postępowaniu w sprawie roszczeń hawajskich.

Na zakończenie dwa przykłady z praktyki współczesnej. Po utworzeniu Zjednoczonej Republiki Arabskiej rząd jej odrzucił (w wymianie not z dnia 28 II 1959 r.) jakąkolwiek odpowiedzialność z tytułu strat

¹⁰ C. Hurst, *State Succession in Matters of Tort*. W: *British Yearbook of International Law* 1924, ss. 166 - 167.

¹¹ Nie jest znana w dostatecznym stopniu praktyka administracyjna i sądowa. Na podstawie nielicznych dostępnych źródeł D. P. O'Connell (*State Succession in Municipal Law and International Law*. Cambridge 1967, T. I, s. 483), podważa opinię Hursta przynajmniej w odniesieniu do Włoch.

poniesionych przez Wielką Brytanię wskutek nacjonalizacji Kanału Sueskiego i wydarzeń, które po niej nastąpiły. Władze brytyjskie zaakceptowały tę decyzję. Druga sprawa ma wydźwięk humorystyczny¹². Pewien proboszcz z Filadelfii w 1961 r. wystąpił do rządu brytyjskiego z żądaniem opłacenia kosztów naprawy płotu, zniszczonego przez oddział wojsk angielskich w czasie wojny o niepodległość Stanów Zjednoczonych w 1778 r., wraz z należnymi odsetkami. Ponieważ fakt spalenia płotu został udowodniony, Skarbnik Korony wypłacił odszkodowanie w wysokości 18 funtów. Odnośnie do odsetek stwierdzono, że szkoda została wyrządzona przed uzyskaniem przez kolonie niepodległości, a istnieje ogólna zgoda co do tego, że wszystkie świadczenia deliktowe nie uznane przez poprzednika przechodzą z dniem niepodległości na sukcesora. W tej sytuacji świadczenie brytyjskie (opłacone zresztą z prywatnej kieszeni Skarbnika) należy traktować jako *ex gratia*, a pretensję o wypłatę 760 000 dolarów z tytułu naliczonych odsetek zainteresowany powinien — zdaniem strony brytyjskiej — skierować do rządu USA lub gubernatora Pensylwanii.

Praktyka dziewiętnastowieczna wydaje się wskazywać na tendencję do przejmowania zobowiązań przez sukcesora; wymowę jej podważa jednak wypłacenie w przypadkach aneksji kolonialnych odszkodowań wyraźnie określonych jako świadczenia *ex gratia*. W tej sytuacji możemy podtrzymać naszą opinię, że praktyka międzynarodowa nie potwierdza tezy, że zobowiązania deliktowe poprzednika przechodzą na sukcesora.

3. PRAKTYKA SĄDÓW WEWNĘTRZNYCH

W przeciwieństwie do praktyki dyplomatycznej i orzecznictwa trybunałów międzynarodowych, orzecznictwo sądów wewnętrznych dostarcza wielu przykładów uznania zasady przejęcia przez sukcesora odpowiedzialności za delikty poprzednika, traktowanej jeżeli nie jako norma zwyczajowa, to przynajmniej jako *usus*. W doktrynie nie kwestionuje się znaczenia aktów prawa wewnętrznego dla tworzenia prawa zwyczajowego, znaczenie to jest wszelako ograniczone dwoma czynnikami: organy sądowe kierują się w większym stopniu względami polityki wewnętrznej niż skutkami, które orzeczenie może wywołać w stosunkach międzynarodowych; ponadto sędziowie orzekający nie zawsze wykazują dogłębną znajomość prawa międzynarodowego. W niektórych państwach orzeczenia sądu wewnętrznego w sprawach dotyczących prawa międzynarodowego zapadają na podstawie wiążącego stwierdzenia egzekutywy

¹² Cyt. za M. Whiteman, *Digest of International Law*. Washington 1963, T. II, s. 875.

(ministerstwa spraw zagranicznych) — stwierdzenie takie nie zawsze jest obiektywne. Warto wreszcie zwrócić uwagę na to, że sądy niekiedy wypowiadają się na rzecz obowiązywania danej normy, po czym różnicują rozstrzygany *casus* od innych precedensów, wydając orzeczenie zaprzeczające normie (traktowane jako wyjątek od reguły) bądź też przrzucające odpowiedzialność na inne państwo — co w oczywisty sposób podważa znaczenie tych orzeczeń z punktu widzenia kształtowania prawa zwyczajowego.

Rozstrzygnięcia sądów wewnętrznych potwierdzających obowiązywanie w prawie międzynarodowym normy nakazującej przeniesienie odpowiedzialności deliktowej na sukcesora datują się w większości z okresu po II wojnie światowej. Z okresu międzywojennego cytowane są tylko dwa orzeczenia. Grecki trybunał dla wysp Morza Egejskiego stwierdził, że ponieważ Grecja zastąpiła poprzedniego suwerena, zgodnie z prawem lokalnym powinna odpowiadać za popełnione przez jego funkcjonariuszy delikty¹³. Natomiast rumuński Trybunał Kasacyjny potwierdził obowiązywanie zasady sukcesji w odniesieniu do odpowiedzialności deliktowej w przypadku sukcesji uniwersalnej; ponieważ w danym przypadku rozstrzygnięcie dotyczyło cesji Besarabii, z braku odpowiedniej umowy między zainteresowanymi państwami roszczenie odszkodowawcze skierowane do sukcesora zostało oddalone¹⁴.

Cztery orzeczenia dotyczące sukcesji odpowiedzialności deliktowej zostały wydane przez sądy zachodnioniemieckie, przy czym dwa dotyczą następstwa krajów. W obu wyrokach proklamowana została zasada tzw. sukcesji funkcjonalnej, zgodnie z którą kraj przejmujący wszystkie funkcje swego poprzednika, wraz z terytorium obejmuje także aktywa i pasywa, w tym odpowiedzialność za działania sprzeczne z prawem¹⁵. Orzeczenia te zostały wydane jednak nie na podstawie prawa zwyczajowego, lecz obowiązującego w Niemczech prawa okupacyjnego. Konstrukcja sukcesji funkcjonalnej została zresztą później odrzucona przez ustawodawstwo federalne. Interesujące są również dwa dalsze orzeczenia. Wyższy sąd krajowy w Kolonii oddalił powództwo o naprawienie szkody wyrządzonej przez pojazd należący do poczty Rzeszy na Górnym Śląsku w 1943 r., stwierdzając, że RFN jest terytorialnie „częściowo identyczna”

¹³ Samos (Liability for Torts) Case, 1924, AD 2(1923 - 24), nr 36.

¹⁴ Sechter v. Ministry of Interior, 1929, AD 1929 - 1930, nr 37; YBILC 1963, T. II, s. 143.

¹⁵ Tzw. sprawa sukcesji funkcjonalnej, wyrok Trybunału Federalnego z 9 lipca 1953 r., *International Law Reports* (ILR) 20(1953), s. 79; „Neue Juristische Wochenschrift” (NJW) 6(1953), s. 1667 oraz *Unterstützungsanstalt „Zur Humanität”, Freimauerloge zum Brunnen des Heils e.V. Heilbronn v. Land Baden Württemberg*, Najwyższy Sąd Restytucyjny, III Izba, 27 lutego 1958 r., ILR 26(1958-II), s. 89.

z Rzeszą, więc nie może odpowiadać za delikty popełnione na terytorium cedowanym przed przeniesieniem suwerenności. Odpowiedzialność ponosi w takim przypadku sukcesor¹⁶. Wreszcie ostatnie orzeczenie wydała III Izba Komisji Arbitrażowej ds. Mienia, Praw i Interesów w Niemczech¹⁷. Dotyczyło ono skargi obywatela belgijskiego, wywiezionego w czasie II wojny światowej do pracy w zakładach metalowych koło Lipska. Komisja orzekła, że ponieważ roszczenie dotyczyło pracy w przedsiębiorstwie przemysłowym, Rzesza nie ponosiła żadnej odpowiedzialności za wyrządzone szkody. W chwili wydania orzeczenia zakłady znajdowały się poza terytorium RFN, w związku z tym — zgodnie z zawartymi umowami międzynarodowymi — odpowiedzialność RFN jest wyłączona, a zadośćuczynienie należy do sukcesora.

Sprawa van der Have przeciwko Holandii dotyczyła zabójstwa dokonanego przez żołnierza w służbie Królewskiej Armii Indii Wschodnich¹⁸. Sąd stwierdził, że zarówno Indonezja, jak i Holandia były oddzielnymi częściami Królestwa Holandii. Na mocy umowy sukcesyjnej wszystkie zobowiązania „tej części Królestwa, która nazywała się Indonezja” przeszły na Republikę Indonezji jako na sukcesora. Jednocześnie sąd uznał, że Holandia ponosiła równą odpowiedzialność za delikt. W notatce towarzyszącej omówieniu tego *casusu* stwierdzono, że wydaje się on odchodzić daleko od dotychczasowej praktyki. Opinia ta jest — naszym zdaniem — nieuzasadniona, gdyż sąd oparł się na wyraźnych postanowieniach umowy między Holandią i Indonezją, nie wypowiadając się na temat ewentualnego obowiązywania normy zwyczajowej. Ponieważ uznane zostało równoległe zobowiązanie Holandii do pokrycia szkody, można to interpretować jako argument przeciwko obowiązywaniu normy zwyczajowej. Rozstrzygnięcie sądu jest zgodne z praktyką francuską po uzyskaniu niepodległości przez Algierię¹⁹ oraz z wyrokiem Sądu Najwyższego Republiki Austrii z 1923 r.²⁰ Na mocy umów z Evian Algeria przejęła odpowiedzialność za delikty zaistniałe w Algierii przed i w czasie uzyskiwania przez nią niepodległości. Orzecznictwo francuskie stało jednak na stanowisku, że Francja nadal ponosi odpowiedzialność, jeżeli zainteresowani nie uzyskali zadośćuczynienia ze strony sukcesora.

¹⁶ Personal Injuries (Upper Silesia) Case, ILR (15(1951), nr 29; NJW 5(1952), s. 1300.

¹⁷ Maeyens v. RFN, 13 marca 1959 r., ILR 28(1963), s. 571.

¹⁸ Sąd okręgowy w Hadze, wyrok z 12 stycznia 1953 r., ILR 20(1953), s. 80.

¹⁹ Algiers Land and Warehouse Co. Ltd., Conseil d'Etat, 13 lipca 1967 r., ILR 48(1975), s. 58; Benejam, Conseil d'Etat, 6 listopada 1968 r., ILR 72(1987), s. 267; Agent judiciaire du Tresor v. Humbert, ILR 74(1987), s. 97.

²⁰ Revalorization of Annuity Case, AD 2(1923-24), 34; YBILC 1963, T. II, s. 142.

Natomiast sąd austriacki stwierdził, że jakkolwiek na mocy zasad prawa międzynarodowego sukcesor przejmuje zobowiązania poprzednika, jednakże zakres tych zobowiązań musi być wyraźnie określony w umowie.

W ostatnim cytowanym orzeczeniu sąd w Brescii stwierdził, że można przyjąć obowiązywanie w prawie międzynarodowym zasady, zgodnie z którą sukcesor odpowiada za delikty poprzednika (sąd zaznaczył przy tym, że obowiązywanie tej zasady jest sporne). Jednakże utworzona przez Mussoliniego Włoska Republika Socjalna nie była państwem, w związku z czym Włochy nie mogą być jej sukcesorem²¹.

Omówione wyżej rozstrzygnięcia mogą na pierwszy rzut oka być traktowane jako dowód praktyki polegającej na przejęciu przez sukcesora zobowiązań deliktowych poprzednika. Szczegółowa analiza wykazuje jednak, że sukcesor został uznany za odpowiedzialnego tylko w wypadku zawarcia odpowiedniej umowy. Wszystkie (z jednym wyjątkiem) omawiane sprawy dotyczyły osób będących obywatelami państwa, w którym toczyło się postępowanie, nie była to zatem odpowiedzialność za szkody wyrządzone cudzoziemcom wynikająca z prawa międzynarodowego. O ich przejęciu decyduje wyłącznie prawo sukcesora. W tym kontekście interesujące jest orzecznictwo sądów zachodnioniemieckich, negujących odpowiedzialność RFN za czyny popełnione przez organy Rzeszy, przy jednoczesnym podkreślaniu ciągłości państwa. Orzecznictwo holenderskie i francuskie związane z dekolonizacją uznaje odpowiedzialność tak poprzednika, jak i sukcesora. Motywowane to jest chęcią zabezpieczenia praw własnych obywateli w przypadku odmowy świadczeń ze strony sukcesorów.

Liczne orzeczenia, w których sądy wypowiadały się przeciwko obowiązywaniu normy dotyczącej odpowiedzialności sukcesora za delikty poprzednika, wywodzą się z okresu międzywojennego. Szereg z nich wydał polski Sąd Najwyższy, przede wszystkim w sprawach związanych ze świadczeniami kolei państw zaborczych, konsekwentnie przyjmując zasadę, że jakkolwiek Rzeczpospolita Polska przejęła te koleje z ich aktywami i pasywami, to roszczenia powodów były zasadne jedynie na gruncie prawa prywatnego zaborców²². Prawo to pozostało wprawdzie w mocy po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, jednakże odzyskanie przez Polskę suwerenności było aktem prawa publicznego, a nie prawa pry-

²¹ Rainoldi v. Ministro della Guerra, ILR 13(1946), s. 6.

²² Olpiński v. Skarb Państwa, Orzecznictwo Sądów Polskich (OSP) T. I, nr 15; Niemiec i Niemiec v. Białobrodzic i Skarb Państwa, OSP T. II, nr 201; Spółdzielnia Rolnicza w Tarnowie v. Skarb Państwa, OSP T. IV, nr 15; Dzierzbicki v. Okręgowa Spółka Elektryczna w Częstochowie, OSP 1934, nr 288.

watnego. Obowiązujące zaś normy prawa międzynarodowego i doktryna stwierdzają, że sukcesor związany jest zobowiązaniami poprzednika tylko w takim zakresie, w jakim je wyraźnie uzna.

Kolejne dwa orzeczenia zostały wydane przez Sąd (najwyższy) Rzeszy (*Reichsgericht*) w związku z utratą przez Niemcy kolonii w Afryce Wschodniej. W pierwszym z nich²³ trybunał uznał, że pomimo cesji kolonii na rzecz Wielkiej Brytanii Niemcy zachowały pewne prawa i zobowiązania wobec mienia na tych terytoriach, a także zgodnie z zasadą sprawiedliwości zachowały zobowiązania prywatnoprawne wobec określonych kategorii osób. Wyrok ten można interpretować jako potwierdzenie ogólnej zasady przeniesienia zobowiązań na sukcesora, ale liczne wyjątki w postaci świadczeń zachowanych przez poprzednika zasadę tę potwierdzają. W drugim wyroku²⁴ sąd potwierdził ciężący na Rzeszy obowiązek spłacenia długu związanego z pożyczką wojenną jako zobowiązanie, które nie przechodzi na sukcesora. Wydaje się jednak, że *casus* ten dotyczy bardziej długu publicznego niż zobowiązania deliktowego, pomimo że dług ten został zaciągnięty z naruszeniem prawa.

Rzekomy obowiązek Polski jako sukcesora, polegający na wypłacaniu odszkodowań z tytułu szkód wyrządzonych przez organy pruskie, został zanegowany *expressis verbis* przez ten sam Sąd Rzeszy w połączeniu z zastrzeżeniem, że sukcesor przejmuje tylko te zobowiązania deliktowe, które są wyraźnie określone w umowie²⁵. Sam fakt przeniesienia własności mienia państwowego poprzednika na sukcesora nie przesądza o zakresie jego odpowiedzialności.

Brak jakichkolwiek norm nakazujących sukcesorowi przejęcie odpowiedzialności w przypadku braku odpowiednich umów lub jednostronnych oświadczeń, podkreśliły też Sąd Najwyższy Węgier w związku z cesją Siedmiogrodu²⁶ oraz rumuński Trybunał Kasacyjny w związku z aneksją Besarabii²⁷. Sąd rumuński zwrócił dodatkowo uwagę na okoliczność, że przeniesienie odpowiedzialności jest wyłączone w przypadkach sukcesji częściowej, gdy poprzednik nadal istnieje.

Z okresu powojennego znane są kolejne orzeczenia podważające możliwość automatycznego przeniesienia odpowiedzialności deliktowej na sukcesora. Sąd Najwyższy Radzastanu orzekł, że powód powinien każdorazowo wskazywać podstawę odpowiedzialności sukcesora, tj. akt prawny, w którym sukcesor zobowiązał się do spłacania długów deliktowych po-

²³ Tanganyika Succession Case, AD 1(1919 - 22), nr 31.

²⁴ S. Th. v. Skarb Pruski, AD 2(1923 - 24), nr 29.

²⁵ Earcn A. v. Skarb Pruski, jw., nr 30.

²⁶ Kalmar v. Skarb Państwa, AD (1929 - 30), nr 36; YBILC 1963, T. II, s. 142.

²⁷ Mordcovici v. General Administration of Posts and Telegraphs, jw., nr 38 oraz s. 143.

przednika. Roszczeń można dochodzić tylko przed sądami wewnętrznymi sukcesora i w zakresie przezeń określonym²⁸. Orzeczenie to pozostaje w sprzeczności z praktyką przyjętą w momencie uzyskania przez Indie Brytyjskie niepodległości i podziału na Indie i Pakistan. *The Indian Independence (Rights, Property and Liabilities) Order* z 1947 r. przewidywał podział odpowiedzialności pomiędzy sukcesorów zgodnie z zasadą *loci comitis delicti*, przy czym w pewnych sytuacjach założono łączną odpowiedzialność obu państw. Akt z 1947 r. spełniał więc rolę analogiczną do umowy sukcesyjnej, nie był jednakże realizowany w praktyce.

Międzynarodowa Komisja Mieszana Amerykańsko-Jugosłowiańska zdecydowała w sprawie *Socony Vacuum Oil Company*, że Jugosławia nie ponosiła odpowiedzialności za konfiskaty dokonane przez tzw. Niezależne Państwo Chorwackie²⁹. Potwierdzono wprawdzie ogólnie uznaną zasadę sukcesji rządów (nie państw!) w odniesieniu do odpowiedzialności deliktowej, oczywiście jeżeli zmiana rządów nie narusza ciągłości i tożsamości państwa. Uznano jednak, że Chorwacja nie była kontrolowana w czasie wojny przez Jugosławię, lecz przez Niemcy i Włochy, i naród jugosłowiański nie odniósł z danej konfiskaty żadnej korzyści, nie może więc za nią odpowiadać.

Ostatnie dwa orzeczenia zostały wydane przez belgijski Trybunał Kasacyjny i dotyczyły dekolonizacji Konga³⁰. Poprzedziła je cała seria wyroków w trybie instancyjnym. Ostatecznie uznano, że Belgia nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania kolonii Kongo. Odwołano się przy tym do aktów belgijskiego prawa wewnętrznego ustanawiającego rozdzielną finansów Belgii i kolonii. Zdaniem sądu, prawo międzynarodowe nie miało zastosowania w sporze między Belgią i jej własnym obywatelem (sąd niższej instancji uznał, że w przypadku rozpadu państwa poprzednik może odpowiadać za długi deliktowe tylko na zasadzie słuszności).

Jak widać z powyższych przykładów, również orzecznictwo sądów wewnętrznych odrzucające sukcesję odpowiedzialności nie jest w pełni konsekwentne. Na uwagę zasługują rozbieżności w decyzjach sądów niemieckich, zbliżone do zaobserwowanych uprzednio w praktyce brytyjskiej. Rozstrzygnięcia nie dotyczą właściwie odpowiedzialności międzynarodowej, lecz sukcesji zobowiązań prawa wewnętrznego. W kontekście sukcesji w odniesieniu do odpowiedzialności międzynarodowej mogą być rozpatrywane tylko w drodze analogii.

²⁸ *Kishangar Electric Supply Co. Ltd. v. United State of Rajasthan* (1959), ILR 49(1976), s. 365.

²⁹ ILR 21(1954), s. 55.

³⁰ *Etat Belge v. Dumont Pittacos v. Etat Belge* (1966), ILR 43(1975), s. 8.

4. SUKCESJA W ODNIESIENIU DO ODPOWIEDZIALNOŚCI DELIKTOWEJ W DOKTRYNIE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

4.1. Komisja Prawa Międzynarodowego (KPM)

Prace Komisji nad sukcesją państw i rządów rozpoczęte zostały w 1963 r. Podstawę ich stanowił raport podkomisji pod przewodnictwem M. Lachsa wraz z dokumentami roboczymi przygotowanymi przez poszczególnych członków podkomisji. M. Lachs zaproponował włączenie sukcesji w odniesieniu do zobowiązań deliktowych, co wywołało pewien spór wśród członków KPM. T. O. Elias poparł stanowisko Lachsa, natomiast S. Rosenne wyraził pogląd, że sukcesja w odniesieniu do zobowiązań wynikających z odpowiedzialności deliktowej powinna być wyłączona spod kodyfikacji jako należąca do wewnętrznej kompetencji państw w rozumieniu art. 2.7 Karty NZ³¹. W świetle wyżej przedstawionej praktyki sądów wewnętrznych można zgodzić się z poglądem Rosenne'a, gdyż podstawa odpowiedzialności nie została właściwie sprecyzowana — nie było jasne, czy chodziło o delikty międzynarodowe, czy o zobowiązania prawa cywilnego wewnętrznego. Ostatecznie przeważała opinia, że zobowiązania deliktowe powinny zostać uwzględnione w przyszłej kodyfikacji; należało jednak skoordynować prace KPM nad sukcesją i odpowiedzialnością państw. Członkowie KPM wyrazili przy tym opinię, że sukcesja państw jest dziedziną specyficzną — w jej ramach wiele kwestii pozostających zazwyczaj w wewnętrznej kompetencji państw ulega niejako „umiędzynarodowieniu”.

Komisja powróciła do zagadnienia sukcesji państw i rządów po kilkuletniej przerwie, w 1967 r. W dalszych pracach dla celów praktycznych wyodrębniono w ramach sukcesji trzy grupy problemów: sukcesję w odniesieniu do traktatów do praw i obowiązków wynikających ze źródeł innych niż traktaty oraz do członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Sprawozdawcą w zakresie drugiej z tych grup został M. Bedjaoui. Po przedstawieniu w I raporcie wszystkich zagadnień należących do tego kompleksu, w kolejnych raportach skoncentrował się on na zagadnieniach ekonomicznych: sukcesji w odniesieniu do mienia państwowego i długów państwowych, wyodrębniając jako wymagającą specjalnej regulacji kwestię archiwów. W ten sposób sukcesja dotycząca odpowiedzialności deliktowej została pozostawiona poza pracami kodyfikacyjnymi, tym bardziej że członkowie KPM w dyskusji³² sugerowali, że zagadnie-

³¹ YBILC 1963, T. II, Part Two, s. 282 i 287.

³² YBILC 1968, T. I, s. 103 (F. Albonico), s. 110 (E. Ustor), s. 127 (A. H. Tabibi).

nia te powinny być włączone do kodyfikacji prawa o odpowiedzialności państw, do czego powrócono pod nowym przewodnictwem R. Ago³³.

W komentarzu do definicji długu państwowego, sformułowanej w art. 16 projektu KPM i obejmującej „wszystkie zobowiązania finansowe państwa w stosunku do innego państwa lub podmiotu prawa międzynarodowego” stwierdzono, że długi z tytułu deliktów popełnionych przez państwo-poprzednika stwarzają specjalne problemy, które powinny być rozwiązane zgodnie z zasadami dotyczącymi odpowiedzialności państw³⁴.

Jak dotąd, sprawa ta nie została rozstrzygnięta także w ramach prac nad odpowiedzialnością państw. KMP zajmowała się dwoma zagadnieniami, które mogą mieć pewne znaczenie dla sukcesji państw w odniesieniu do odpowiedzialności deliktowej. Zarówno w raporcie R. Ago³⁵, jak i w praktyce międzynarodowej i doktrynie³⁶, znalazła odzwierciedlenie zasada, że rząd rewolucyjny odpowiada za czyny popełnione przez podporządkowane mu organy, siły zbrojne itp. po przejęciu władzy (retroaktywnie), nawet wtedy, gdy po jego zwycięstwie powstałoby nowe państwo (np. przez secesję części państwa istniejącego wcześniej). Uzgodnienie tego rodzaju normy wskazywałoby, że taka odpowiedzialność sukcesora traktowana jest jako sytuacja wyjątkowa. Praktyka w tym zakresie jest jednolita do tego stopnia, że można mówić o obowiązywaniu normy zwyczajowej³⁷.

Odrębnie potraktowane zostały przez KPM przypadki odpowiedzialności państwa za działania innych podmiotów prawa międzynarodowego.

³³ Kwestia sukcesji odpowiedzialności deliktowej powróciła na krótko w czasie posiedzenia nr 1421 KPM w dniu 17 maja 1977 r. (YBILC 1979, T. I, s. 27). W dyskusji nad koncepcją długów zlokalizowanych odpowiadając na uwagi R. Ago, M. Bedjaoui uznał, że długi deliktowe mają zazwyczaj charakter zlokalizowany. Jeżeli miałby je przejąć sukcesor, pozostaje skomplikowany problem winy.

³⁴ YBILC 1979, T. II, cz. II, s. 45.

³⁵ Fourth Report on State Responsibility, by R. Ago, YBILC 1972, T. II, s. 130 i n.

³⁶ Por. przegląd dokonany przez K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Geneva 1968, ss. 38-41, a ostatnio także H. Atlam, *National Liberation Movements and International Responsibility*, W: B. Simma, M. Spinedi (red.), *UN Codification on State Responsibility*. New York—London—Rome 1987, s. 35 i n.

³⁷ Niechętny tej zasadzie I. Brownlie pisze, że jest ona tak rozpowszechniona, że trudno ją podważać, aczkolwiek jest nielogiczna (*op. cit.*, s. 178). Z opinią tą trudno się zgodzić. Jest to bowiem odpowiedzialność tego samego podmiotu prawa międzynarodowego, który od samego początku (a nie dopiero od momentu objęcia władzy w państwie, utworzenia własnego państwa czy uznania przez inne państwa) zobowiązany jest do przestrzegania norm prawa międzynarodowego.

Formalnie odpowiedzialność sukcesora miałaby właśnie taki charakter. I w tym kontekście R. Ago uwzględnił sytuacje wymieniane tradycyjnie w doktrynie jako odpowiedzialność pośrednia: odpowiedzialność państwa protektora i mandatariusza — współcześnie praktycznie nie istniejącą, odpowiedzialność władz federalnych za działania części składowych federacji oraz odpowiedzialność państwa wywierającego przymus na inne państwo, by popełniło ono czyny niezgodne z prawem międzynarodowym. W komentarzu KPM do art. 28 o odpowiedzialności za działania innego państwa stwierdzono, że Komisja nie znalazła żadnego innego przypadku, w którym jakiegokolwiek państwo mogłoby być uznane za odpowiedzialne za delikty popełniane przez inne państwo³⁸.

Można zatem przyjąć, że kwestia sukcesji państw w odniesieniu do odpowiedzialności deliktowej nie znalazła właściwie żadnego odbicia w dotychczasowej działalności najbardziej autorytatywnego gremium, jakim jest niewątpliwie Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ, pomimo że początkowo została ona zaliczona do głównych tematów w związku z sukcesją państw.

4.2. Literatura międzynarodowoprawna

Zwolennicy tezy, że sukcesja odpowiedzialności deliktowej jest wyłączona podkreślają, że poglądy wszystkich autorów na ten temat są jednolite. Odwołują się oni przy tym do różnych argumentów: zgodności praktyki międzynarodowej (M. Udina, J. Monnier)³⁹, „osobistego” charakteru odpowiedzialności w połączeniu z przypisaniem deliktu określonemu państwu (Nguyen Quoc Dinh i współautorzy)⁴⁰ oraz łącznie z tezą, że sukcesja prowadzi tylko do przejęcia terytorium, a nie zobowiązań poprzedniego rządu (A. Verdross/B. Simma, I. Brownlie, C. Hurst)⁴¹, równości państw nie pozwalającej na przypisanie sukcesorowi deliktu poprzednika (L. Cavare)⁴², wreszcie do braku odpowiedniej normy zwy-

³⁸ YBILC 1979, T. II, s. 104.

³⁹ M. Udina, *La succession d'Etats aux obligations internationales autres que les dettes publiques*. RCADI 44(1933), s. 767; J. Monnier, *op. cit.*, s. 86.

⁴⁰ Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *Droit international public*. Paris 1937, s. 490.

⁴¹ C. Hurst, *op. cit.*, s. 173; I. Brownlie, *The Principles of Public International Law*. Oxford 1973, s. 644; A. Verdross, B. Simma, *op. cit.*, s. 500; W. Wengler, *op. cit.*, ss. 603-604 (ten ostatni nie wyklucza jednak w pewnych sytuacjach odpowiedzialności sukcesora).

⁴² L. Cavare, *Le droit international positif*. Paris 1967, T. I, s. 416.

czajowej (Ch. Rousseau)⁴³. P. Guggenheim i K. Marek⁴⁴ ograniczyli się do stwierdzenia, że odpowiedzialność deliktowa nie podlega sukcesji.

Istnieje jednakże równie liczna grupa autorów dopuszczających możliwość przeniesienia na sukcesora odpowiedzialności za delikty poprzednika. Najbardziej skrajne stanowisko zajmował E. Feilchenfeld, który uważał, że sukcesor przejmuje wszystkie długi poprzednika, w tym także długi deliktowe, dopóki nie wykształci się norma zwyczajowa wyłączająca sukcesję⁴⁵. Grupa autorów anglosaskich (F. Oppenheim, L. Henkin, D. P. O'Connell i inni) wprowadziła, wzorem systemów prawnych *common law*, pojęcia szkody zlikwidowanej i niezlikwidowanej, sugerując, że sukcesor ponosi odpowiedzialność tylko za te długi, które zostały wyraźnie uznane, jeżeli ich wartość jest wyrażona w konkretnej sumie pieniędzy⁴⁶. Natomiast J. H. W. Verzijl reprezentował pogląd, że o sukcesji rozstrzyga się, analizując konkretne przypadki; teza wykluczająca sukcesję oparta jest na zbyt nielicznych precedensach, a podział na szkody zlikwidowane i niezlikwidowane nie ma żadnego uzasadnienia w prawie międzynarodowym⁴⁷. D. -P. O'Connell rozwinął swój wcześniejszy pogląd uznając, że nie ma przeszkód w przeniesieniu odpowiedzialności na sukcesora, jednakże nie zdołano ustalić w praktyce i doktrynie jednoznacznych kryteriów odpowiedzialności. Ważnym czynnikiem warunkującym sukcesję jest, według niego, kontynuacja systemu prawnego⁴⁸. N. Ronzitti przyjął jako kryteria odpowiedzialności sukcesora ewentualne bezpodstawne wzbogacenie oraz konieczność ochrony praw nabytych przez państwa trzecie⁴⁹ (zaakcentowana także przez konwencję wiedeńską o sukcesji z 1983 r.). Na konstrukcji bezpodstawnego wzbogacenia, przy braku wyraźnej normy zwyczajowej, oparli się również

⁴³ Ch. Rousseau, *Droit international public*. Paris 1977, T. III, s. 505. Ten sam autor był przedstawicielem rządu francuskiego w sporze o latarnie morskie, w którym Francja prezentowała pogląd, że odpowiedzialność podlega przeniesieniu na sukcesora.

⁴⁴ P. Guggenheim, *op. cit.*, s. 474; K. Marek, *op. cit.*, ss. 10 - 11.

⁴⁵ E. H. Feilchenfeld, *Public Debts and State Succession*. New York 1931, s. 690.

⁴⁶ D. P. O'Connell, *op. cit.*, s. 487; F. Oppenheim, H. Lauterpacht, *International Law. A Treatise*. London 1955, T. I, s. 162; L. Henkin, R. Pugh, O. Schachter, H. Smit, *International Law. Cases and Materials*. St. Paul 1980, s. 783.

⁴⁷ J. H. W. Verzijl, *Droit de la mer et succession d'Etats*. W: *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*. Paris 1960, ss. 523 - 525; tenże, *International Law in Historical Perspective*. Leiden 1974, T. VII, s. 219.

⁴⁸ D. P. O'Connell, *Recent Problems of State Succession in Relation to New States*. RCADI 130(1970), ss. 162 - 165.

⁴⁹ N. Ronzitti, *La successione internazionale tra stati I*. Milano 1970, ss. 220 - 222.

autorzy amerykańskiego *Restatement 3rd*⁵⁰. R. Y. Jennings był skłonny uznać możliwość przeniesienia odpowiedzialności za naruszenie przez poprzednika warunków koncesji⁵¹.

Wymienić trzeba także grupę autorów zachodnioniemieckich, którzy wzorem KPM uznali, że sprawa przeniesienia odpowiedzialności deliktowej na sukcesora nie jest regulowana prawem o sukcesji, lecz zasadami dotyczącymi odpowiedzialności⁵².

5. PODSUMOWANIE

Omówiona praktyka trybunałów arbitrażowych i sądów wewnętrznych, a także poglądy doktryny, nie pozwalają na jednoznaczne określenie zasad rządzących sukcesją państw w odniesieniu do odpowiedzialności deliktowej. Podstawową trudność stwarza fakt, że w repertoriach praktyki i w opracowaniach naukowych traktowane są zamiennie i łącznie zobowiązania wynikające z deliktów prawa wewnętrznego (prywatnego) poprzednika oraz zobowiązania z tytułu odpowiedzialności międzynarodowej, tj. za delikty przeciwko innemu państwu bądź za naruszenie praw cudzoziemców (pozbawienie możliwości dochodzenia praw przed organami danego państwa, bezpodstawne aresztowanie, konfiskata praw majątkowych). Jest to nieporozumienie, gdyż przejęcie odpowiedzialności za czyny wyrządzone przez poprzednika własnym obywatelom podlega wyłącznie prawu wewnętrznemu sukcesora. Osoby zgłaszające roszczenia do sukcesora na ogół posiadają jego obywatelstwo. Odpowiedzialność pozbawiona więc jest charakteru międzynarodowego. Rozstrzygnięcia są bardzo zróżnicowane, wydaje się jednak, że praktyka idzie w kierunku nieuwzględniania roszczeń, nawet wtedy, gdy państwo w stosunkach międzynarodowych podkreśla ciągłość swego bytu międzynarodowoprawnego. Niekiedy przyznaje się świadczenia jedynie w celu ochrony praw własnych obywateli.

Bardzo rzadkie są rozstrzygnięcia dotyczące automatycznego przeniesienia odpowiedzialności z tytułu deliktu międzynarodowego z poprzednika na sukcesora. Wyłączamy tu przypadki przejęcia przez sukcesora takiej odpowiedzialności na mocy umowy międzynarodowej (taka sytuacja miała miejsce w przypadku uzyskania niepodległości przez Al-

⁵⁰ *Restatement of the Foreign Relations Law 3rd*, 1983, s. 105.

⁵¹ R. Y. Jennings, *op. cit.*, 449 - 450.

⁵² G. Dahm, J. Delbrück, R. Wolfrum, *Völkerrecht*. Berlin—New York 1988, T. I/1, s. 174. Podobnie R. Streinz, *Succession of States in Assets and Liabilities — a New Regime?* W: *German Yearbook of International Law* 26(1983), ss. 214 i 217.

gierę w 1962 r.) bądź też deklaracji jednostronnej. Cytowane są tylko orzeczenia arbitrażowe stosunkowo dawne i nie pozwalające na jednoznaczną ocenę. Sentencje w sprawach R. Browna i roszczeń hawajskich, odrzucające sukcesję, spotkały się z krytyką. Pozycje stron w sporze także trudno traktować jako konsekwentne. Z kolei nowszy *casus* latarni morskich akceptuje zasadę sukcesji odpowiedzialności deliktowej, jednakże w sytuacji szczególnej, kiedy sukcesor i tak odpowiadałby za działanie własne.

Zaskakuje brak jakichkolwiek źródeł dotyczących szkód wyrządzonych cudzoziemcom we współczesnych przypadkach sukcesji, zwłaszcza w procesie dekolonizacji. Trudno wyobrazić sobie sytuację, że w często burzliwych czasach przejmowania władzy i tworzenia nowego państwa nie byli poszkodowani żadni obywatele państw trzecich. Niezależnie od trudności z przypisaniem działania poszczególnym państwom oraz wynikających z okoliczności wyłączających odpowiedzialność (zamieszki wewnętrzne, wojna domowa itp.), wydaje się, że takie sprawy były załatwiane na drodze dyplomatycznej.

W dawnej praktyce sukcesji państwo sukcesor wypłacało odszkodowanie *ex gratia*, co oznacza nieobowiązywanie normy zwyczajowej nakazującej przeniesienie odpowiedzialności. Dyskusyjne pozostaje, czy współczesny rozwój prawa międzynarodowego nie doprowadził do powstania takiej normy.

Uproszczona jest ocena odpowiedzialności międzynarodowej w przypadkach sukcesji częściowej, tj. wtedy gdy poprzednik istnieje nadal i zachowuje swą identyczność. Będzie on całkowicie odpowiedzialny za delikty popełnione przed przeniesieniem suwerenności. Zasada ta, mocno zakorzeniona w praktyce międzynarodowej znalazła potwierdzenie w traktatach pokoju po I wojnie światowej. Węgry i Turcja uznawały od początku swą identyczność odpowiednio z dawnym Królestwem Węgier (częścią składową dawnej monarchii austro-węgierskiej) oraz z Imperium Otomańskim. Natomiast Republika Austrii ogłosiła się państwem nowym, głównie po to, by uniknąć odpowiedzialności za szkody wojenne. Jej delegacja na paryską konferencję pokojową proponowała nawet podział odpowiedzialności pomiędzy sukcesorów⁵³. Ostatecznie jednak państwa Ententy potraktowały Austrię jako identyczną z dawnym Cesar-

⁵³ Interesujące, że Wielka Brytania początkowo była skłonna uznać konieczność spłacenia reparacji także przez sukcesorów, zwłaszcza Polskę, Czechosłowację i Włochy (które były z drugiej strony uprawnione do uzyskania reparacji jako uczestnik zwycięskiej koalicji). Dopiero w trakcie konferencji pokojowej w Paryżu uznano zasadę „wolność za reparacje” i uwolniono sukcesorów od obowiązku spłat. Por. szczegółowo M. Bansleben, *Das österreichische Reparationsproblem auf der Pariser Friedenskonferenz*. Wien—Köln—Graz 1988, s. 50 i n.

stwem⁵⁴. Można nawet stwierdzić, że w przypadkach wątpliwych istnieje tendencja do uznania identyczności państwa w celu uniknięcia problemu sukcesji. Z punktu widzenia odpowiedzialności międzynarodowej nie ma znaczenia, czy miejsce popełnienia deliktu znajduje się na terytorium poprzednika, czy też zmieniło suwerena, a także czy odpowiedzialność za działanie spada na władze lokalne (zawsze będzie ono przypisane państwu jako strukturze prawnej). Jest to istotna różnica między odpowiedzialnością za delikty międzynarodowe i odpowiedzialnością cywilnoprawną państwa.

Wydaje się równie, że całkowite zwolnienie sukcesora z odpowiedzialności nie odpowiadałoby aktualnemu rozwojowi prawa międzynarodowego, które w coraz większym stopniu przyjmuje zasadę sprawiedliwości (*equity*) jako materialną przesłankę rozstrzygnięć. W tym przypadku można mówić o zastosowaniu *equity praeter legem*⁵⁵, a właściwie jako ogólnej zasady prawa mającej w założeniu uniknąć niesprawiedliwości spowodowanej brakiem normy zwyczajowej, regulującej sukcesję w odniesieniu do odpowiedzialności międzynarodowej. Szczególnie oczywista wydaje się konieczność uznania odpowiedzialności sukcesora w przypadku unii (fuzji) państw, kiedy to jeden sukcesor przejmuje wszystkie prawa i obowiązki poprzedników. Odpowiedzialność pojawiałaby się jednak dopiero w przypadku, gdyby sukcesor odniósł z deliktu wymierną materialnie korzyść. Zobowiązanie deliktowe w tym kontekście jest zrównane z długami państwowymi kontraktowymi. Wykluczona jest natomiast odpowiedzialność w formie satysfakcji moralnej.

Można zatem stwierdzić, że jakkolwiek brak wyraźnej normy prawa zwyczajowego w tym zakresie, odpowiedzialność majątkowa sukcesorów za delikty poprzednika nie jest wyłączona. Roszczenia takie muszą być jednak zgłaszane do wszystkich sukcesorów, którzy ponoszą odpowiedzialność nie solidarną, lecz podzieloną. Szczegółowego rozważenia wymagają przy tym kwestie intertemporalne, określające zakres i treść roszczeń.

Zjednoczenie Niemiec spowodowało, że kwestia ewentualnego podziału odpowiedzialności za delikty Rzeszy pomiędzy dwa państwa niemieckie

⁵⁴ K. Marek, *op. cit.*, s. 199 i n., zwł. ss. 219-233, analizując ten problem cytuje wypowiedzi delegacji austriackiej w czasie rokowań pokojowych oraz opinie autorów austriackich, zwłaszcza H. Kelsena i A. Verdrossa. Zob. też podobną tezę G. Cansacchięgo, *Identité et continuité des sujets internationaux*. RCADI 130(1970), ss. 34-35.

⁵⁵ Por. M. Akehurst, *Equity and General Principles of Law*. „International and Comparative Law Quarterly” 1976, s. 801; R. Bermejo, *Place et rôle de l'équité dans le droit international nouveau*. „Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht” 36(1986), s. 232.

stała się nieaktualna. Identyczność Niemiec z dawną RFN po zjednoczeniu na podstawie art. 23 Ustawy Zasadniczej (tj. po przyłączeniu krajów dawnej NRD do zachodniemieckiego porządku konstytucyjnego) nie jest kwestionowana; podobnie nie jest przedmiotem dalszych dyskusji sprawa ciągłości państwowości niemieckiej po II wojnie światowej. W związku z toczącą się w Polsce dyskusją na temat ewentualnych odszkodowań dla obywateli polskich za pracę przymusową na rzecz Niemiec w okresie wojny pozostaje do rozważenia problem, czy w ogóle może być mowa o tego rodzaju odpowiedzialności w kategoriach prawnych, a nie politycznych czy moralnych. Zagadnienie to ściśle związane jest z reparacjami wojennymi spłacanymi przez Niemcy po II wojnie światowej⁵⁶. Jak wiadomo, Polska zrzekła się reparacji wojennych z dniem 22 sierpnia 1953 r. w związku z porozumieniem zawartym między W. Mołotowem i O. Grotewohlem. W praktyce i doktrynie prawa międzynarodowego istnieje w zasadzie zgoda co do tego, że reparacje wojenne obejmują wszystkie roszczenia z tytułu strat poniesionych w wyniku wojny tak przez państwo, jak i jego obywateli⁵⁷. Podejście takie jest zgodne z istotą odpowiedzialności międzynarodowej — praktyka tylko w jednym przypadku rozróżniała szkody wyrządzone państwu jako podmiotowi prawa międzynarodowego oraz szkody wyrządzone jednostkom (osobom fizycznym), nakazując wypłacenie odszkodowań bezpośrednio poszkodowanym⁵⁸. Podejmowane były w doktrynie (zwłaszcza polskiej) próby wyodrębnienia tzw. roszczeń cywilnoprawnych, które miałyby być dochodzone przez zainteresowane osoby wprost od państwa, które wyrządziło szkodę⁵⁹. Opierano się przy tym zwłaszcza na postanowieniach

⁵⁶ Zob. szczegółowo W. Czaplinski, *Problemy majątkowe w stosunkach PRL - RFN*. „Zeszyty Niemcoznawcze PISM” nr III(4)/1988, s. 68 i n.; I. Seidl-Hohenveldern, *Reparations after World War II*. W: R. Bernhardt (red.), *Encyclopedia of Public International Law*. Instalment IV, s. 180; H. Rumpf, *Die Regelung der deutschen Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg*. „Archiv des Völkerrechts” nr 1 - 2/1985, s. 74.

⁵⁷ Por. art. 231 i 232 traktatu wersalskiego (zwłaszcza ten drugi przepis ma istotne znaczenie, gdyż stwierdza, że ponieważ Niemcy z przyczyn ekonomicznych nie będą w stanie spłacić wszystkich reparacji, ściąganie ich będzie ograniczone do wysokości strat poniesionych przez ludność cywilną państw Ententy) oraz odpowiednie przepisy traktatów pokoju z wyjątkiem układu z Turcją z 1923 r. Zob. zvl. F. Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts*. München 1969, s. 238 i n.; I. Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*. Oxford 1963, s. 147; Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*. Cambridge 1988, s. 104.

⁵⁸ Sentencja arbitrażowa w sporze między USA i Kanadą w sprawie statku *l'm Alone*, RIAA 1937, T. III, s. 1609.

⁵⁹ Por. K. Kocot, *Problem pojęć: reparacje wojenne, restytucja, odszkodowania itp. w aspekcie umowy poczdamskiej, traktatów pokojowych, umów zawartych przez NRF, wyroków sądowych i doktryny prawa międzynarodowego*. Warszawa

umów zawartych przez RFN w latach 1959-1964 z państwami zachodnioeuropejskimi oraz z Izraelem. Tymczasem umowy te miały jednoznacznie charakter świadczeń dobrowolnych (*ex gratia*), co jest szczególnie wyraźne w przypadku umowy między RFN i Izraelem z 10 września 1952 r. (w momencie wyrządzenia szkody — w czasie II wojny światowej — państwo Izrael nie istniało). Pojęcie roszczeń cywilnoprawnych w tej konkretnej sytuacji nie może mieć zastosowania; zostało wymyślone przez polityków i dziennikarzy. Potwierdził to w związku z debatą ratyfikacyjną nad Traktatem o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską i Niemcami minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski, podkreślając, że nie było możliwości włączenia problemu odszkodowań dla polskich robotników przymusowych do traktatu⁶⁰, gdyż roszczenia te nie mają charakteru prawnego. Zagadnienie to uregulowano traktatowo — utworzona została fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie, która wypłaca świadczenia osobom poszkodowanym przez III Rzeszę. Pozwoli to na moralne zadośćuczynienie nielicznym żyjącym jeszcze ofiarom II wojny światowej. Nie ulega wątpliwości, że podobnej regulacji wymaga problem odszkodowań wojennych dla ofiar agresji i prześladowań sowieckich w okresie wojny.

1974, zwił. s. 64 i n.; S. Cholewiak, *Odszkodowania wojenne europejskich państw Osi po II wojnie światowej*. SM nr 1/1974, ss. 55-57; J. Ciechanowicz, *Odszkodowania wojenne*. PSM nr 1/1988, s. 38 i n.

⁶⁰ Por. krytykę działań MSZ w tej sprawie E. Kucza, *Traktaty z RFN. Analiza krytyczna*. „Dziś” nr 9/1991, s. 60 i n.