

Mariusz Muszyński

Prawnomiędzynarodowa istota i prawnokrajowe skutki sukcesji państw : wybrane zagadnienia teoretyczne

Zeszyty Prawnicze 13/1, 37-72

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

MARIUSZ MUSZYŃSKI

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

PRAWNOMIĘDZYNARODOWA ISTOTA
I PRAWOKRAJOWE SKUTKI SUKCESJI PAŃSTW.
WYBRANE ZAGADNIENIA TEORETYCZNE

1. POJĘCIE SUKCESJI PAŃSTW

Sukcesja jest antytezą identyczności¹. W relacjach międzynarodowych rzadko mieliśmy ostatnio do czynienia z prawdziwą sukcesją. Po II wojnie światowej miała ona znaczącego przeciwnika w zasadzie nienaruszalności terytorialnej, która spajała państwowość wykształconą po uzgodnieniach jałtańsko-poczdamskich. Funkcjonowała wówczas jedynie nekolonialna formuła następstwa, związana z odzyskiwaniem niepodległości przez ludy Azji i Afryki. W mniejszym stopniu zwracano uwagę na takie zdarzenia, jak powstanie niepodległej Namibii, zjednoczenie Wietnamu czy Jemenu, sukcesję Erytrei od Etiopii. Znaczący wpływ na reaktywację zainteresowania sukcesją wywarły dopiero zmiany polityczne, które miały miejsce w Europie w latach 90. XX w., a więc tzw. zjednoczenie Niemiec, czy tzw. rozpad ZSRR oraz Jugosławii i Czechosłowacji.

Trudności związane z sukcesją państw pojawiają się już na poziomie jej definiowania. Wynikają one z dwóch przesłanek². Pierwsza to

¹ Por. A. VERDROSS, B. SIMMA, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1984, s. 203 oraz s. 484.

² B. BRÜGGEMANN, *Probleme der Staatensukzession erläutert am Beispiel der Unabhängigkeit Namibias*, Münster 1992, s. 63 i n.

wypracowanie pojęcia w okresie, kiedy państwa były uznawane za wyłączne podmioty prawa międzynarodowego. To spowodowało, że także w ten obszar prawa międzynarodowego zostały przeniesione niektóre zasady prawa prywatnego. Dziś ta sytuacja się zmieniła. Stąd normatywna odpowiedź na szereg pytań z zakresu zjawiska sukcesji państw nie jest do końca możliwa. Druga przesłanka wiąże się z zaworowaniem treściowym tej instytucji w wyniku procesu dekolonizacji, który nie tylko nie wypracował własnej praktyki, ale i spowodował zachwianie dotychczasowej. To osłabiło proces kształtowania zwyczaju międzynarodowego. W zamian pojawiły się prawotwórcze rozwiązania traktatowe.

W efekcie dziś sukcesja państw jest jednym z najmniej jednoznacznych pojęć prawa międzynarodowego³. Generalizując, można powiedzieć, że rozumie się ją w dwóch kontekstach. W znaczeniu treściowym dotyczy następstwa państw, co oznacza, że w miejsce jednego państwa pojawia się inne państwo. Polega więc na zmianie suwerena na terytorium poddanym sukcesji⁴, która w zależności od stanowiska koncepcyjnego odbywa się poprzez przeniesienie suwerenności (*transfer of sovereignty*) lub wygaszenie suwerenności poprzednika i pojawienie się suwerenności następcy. Nie ma więc kontynuacji osobowości prawnej poprzednika⁵.

W znaczeniu prawnym definicja jest jednak inna. Oznacza zmianę pozycji prawnej⁶. Główną rolę odgrywa w niej terytorium państwowe, które jako wyznacznik sukcesji pojawiło się blisko sto lat temu⁷.

³ Por. rozważania L. ANTONOWICZ, *Państwa i terytoria. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 1998, s. 152-153.

⁴ Por. M. HUBER, *Die Staatensukzession. Völkerrechtliche und Staatsrechtliche Praxis im XIX Jahrhundert*, Leipzig 1898, s. 8; L. EHRLICH, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1958, s. 549; J. MAKOWSKI, *Podręcznik do prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 105.

⁵ L. TYRANOWSKI, *Sukcesja państw a traktaty w sprawie granic*, Poznań 1979, s. 10.

⁶ U. FASTENRATH, *Das Recht der Staatensukzession*, «Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht» 35/1993.

⁷ W. SCHÖNBORN, *Staatensukzession. Handbuch des Völkerrechts*, II, Berlin 1913, s. 6.

Polega więc na zmianie państwowości na danym terytorium, czyli na wstąpieniu przez jedno państwo w prawa i obowiązki drugiego państwa odnoszące się do terytorium⁸. Tym samym jest instytucją, która prawnie łączy dwa zdarzenia prawne przełamujące ciągłość.

Ta druga definicja kładzie nacisk nie na fakt zmiany, ale na jej skutki, co, jak podkreśla L. Antonowicz, należy odróżniać⁹. Została ona przyjęta pod wpływem państw powstałych w procesie dekolonizacji, które w trakcie konferencji kodyfikacyjnych prawa sukcesji podkreślały, że w ich przypadku brakowało suwerenności w stosunku do terytorium, na którym powstało ich państwo (były terytoriami zależnymi)¹⁰.

Złożoność koncepcji podkreśla też jej zadanie. Polega ono na eliminowaniu negatywnych konsekwencji w relacjach między państwami – podmiotami prawa międzynarodowego. Istotą komplikacji jest natomiast trójstronna, a nie dwustronna, relacja między państwem poprzednikiem, państwem sukcesorem i państwem trzecim. Dlatego w definicji legalnej sukcesji, znajdującej się w konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, pojęcie sukcesji sprowadza się do przejścia odpowiedzialności międzynarodowej za terytorium. W ten sposób z całego katalogu cech w rodzaju suwerenność, czy administracja, prawodawca wybrał najbardziej jego zdaniem obiektywne¹¹.

2. TEORIE SUKCESJI

Na temat sukcesji pisało wielu przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego, włącznie z tymi najbardziej utytułowanymi. Usiłowali oni stworzyć generalną teorię sukcesji, która mogłaby stanowić podstawę do praktycznych rozwiązań normatywnych. Można jednak

⁸ Obie konwencje o sukcesji państw (1978 i 1983) zawierają następującą definicję: *succession of States' means the replacement of one State by another in the responsibility for the international relations of territory.*

⁹ L. ANTONOWICZ, *Pojęcie sukcesji państw w prawie międzynarodowym*, «Przeгляд Stosunków Międzynarodowych» 2-3/1981, s. 16.

¹⁰ J. GILAS, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1995, s. 160.

¹¹ Dyskusja nt. pojęcia sukcesji por. L. ANTONOWICZ, *op. cit.*,

odpowiedzialnie stwierdzić, że nie udało się to¹². Niemniej w doktrynie funkcjonuje kilka teorii. Do kluczowych z nich należą teoria sukcesji uniwersalnej i teoria tabula rasa. W XX w., w okresie funkcjonowania bloku państw komunistycznych, funkcjonowała także teoria marksistowska. Na ich bazie rozwinęły się inne.

Teoria sukcesji uniwersalnej pochodzi z XIX w. Jej korzenie tkwiły w prawie cywilnym i rzymskim prawie prywatnym (konceptcja patrymonialna państwa). W nowożytnym prawie międzynarodowym jej zwolennikami byli Grotius, Puffendorf, Vattel, Kent i Phillimore. Zgodnie z jej założeniami, następstwo prawne miało charakter pełny, bez jakichkolwiek warunków i zmian¹³. Jeśli państwa się jednoczyły, to ich prawa i obowiązki się zlewały w nowym państwie. Jeżeli państwo się rozpadało, to prawa i obowiązki dzielono proporcjonalnie, chyba że zasady sukcesji w inny sposób określała umowa¹⁴. Wiązało się to z postrzeganiem państwa przez osobę władcy, zarówno w aspekcie władzy, jak i suwerenności państwowej. Praktyka tego okresu nie potwierdzała jednak założeń tej teorii. W efekcie odrzucono ją z dwóch powodów, a mianowicie dokonywania założenia kontynuacji mimo zmiany podmiotowości oraz upraszczania sytuacji nieporównywalnych (śmierć osoby fizycznej i upadek państwa)¹⁵.

Istnienie sukcesji uniwersalnej krytykuje też K. Marek. Podkreśla, że przemawia za tym pełna separacja dwóch instytucji: identyczności i sukcesji¹⁶. Z perspektywy przemyśleń tej badaczki, sukcesja uniwersalna miałyby takie same skutki, jak identyczność. Zaznacza ona jednak, że brak sukcesji uniwersalnej w powszechnym prawie międzynarodowym nie oznacza, że nie mogła ona mieć miejsca na bazie traktatowej. Przytacza też przykłady (Jugosławia po Królestwie Serbów,

¹² S. OETER, *German Unification and State Succession*, «ZaöRV» 51/1991, s. 353

¹³ Por. szerzej D.P. O'CONNELL, *The Law of State Succession*, Cambridge 1956. P. DUMBERRY, *State Succession To The Responsibility*, Leiden 2007, s. 38.

¹⁴ J. GILAS, *Prawo międzynarodowe...*, s. 158.

¹⁵ K. Strupp, *Grundzüge des positiven Völkerrechts*, Bonn 1922, s. 83, D.P. O'CONNELL, *op. cit.*, s. 7.

¹⁶ K. MAREK, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genève 1954, s. 10.

Chorwatów i Słoweńców)¹⁷. Stanowisko to ma swoją logikę, choć nie eliminuje szeregu wątpliwości. Przede wszystkim nie tłumaczy, dlaczego dwie odrębne instytucje nie mogą mieć tych samych skutków. A przecież mogą, i w teorii i w praktyce, a w takim przypadku jedynie akcent zmiany będzie położony w innym miejscu.

W drugiej połowie XX w. próbowano powrócić do sukcesji uniwersalnej w związku z ruchem neokolonialnym. Zwolennicy sugerowali, że nowo powstałe państwa powinny być związane wszystkimi umowami zawartymi na ich rzecz i w ich imieniu przez metropolię. Ta koncepcja nie przyjęła się jednak. Za to w procesie narodowowyzwoleńczym wykształciła się inna zasada nazywana teorią *tabula rasa* (*clean slate*). Przeniknęła do prawa międzynarodowego ze względu na masowy charakter tego procesu.

Korzenie *tabula rasa* tkwiły w tzw. teorii negatywnej opartej o pozaprawny proces powstania państwa i jego suwerenność. Jej fundamentem była teza, że między sukcesorem a poprzednikiem nie istnieją żadne więzi prawne. Zwolennikiem tej teorii był G. Jellinek. W monografii *Allgemeine Staatslehre* pisze on, że prawo międzynarodowe wiąże już istniejące państwa z mocy uznania. Nie wiąże jednak sił tworzących państwo, które nie są jako takie państwami. Państw powstaje z ich, a więc z własnej mocy. Prawo może natomiast określać warunki, pod jakimi państwa przyznają lub odmawiają uznania jednostkom politycznym, nie regulując samego powstania. Państwo jest państwem z mocy swej wewnętrznej istoty. Do społeczności międzynarodowej wstępuje ono jednak dopiero z mocy uznania wyraźnego lub dorozumianego. Prawo międzynarodowe odnotowuje fakt państwowej egzystencji, ale nie umożliwia jej tworzenia¹⁸.

Idea tej teorii opiera się na zależności prawnej natury państwa od jego społecznej formy przejawu. Stąd wniosek, że powstanie i upadek państwa tkwi w fundamentach pozapaństwowych, przez co bez jego woli nie można przekazać na następcę ani praw, ani zobowiązań.

¹⁷ K. MAREK, *op. cit.* s. 10 oraz s. 258.

¹⁸ G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Bad Homburg-Berlin-Zurich 1966 (Reprint z 1899), s. 273.

Ewentualne odmienne przypadki z praktyki należy traktować właśnie jako przejaw woli¹⁹.

Teorię tę dopracował A. Keith w pracy *Theory of State Succession with Special Reference to English and Colonial Law*. Odrzucił nazwę „teoria negatywna”, a nazwał omawianą koncepcję teorią sukcesji singularnej. Jej fundamentem była substytucja bez ciągłości. Nowemu podmiotowi miały przysługiwać prawa, a nie obowiązki²⁰. Istota założenia Keitha jest w zasadzie taka sama, jak koncepcji Jellinka, i zawiera się w słowach: *Another Power attacks a state, defeats its armed force, occupies its seat of Government, appropriates its revenue, annexes it, counts its citizens as its nationals, and legislates for it. What take place is a substitution of authority; there is a break with the past. The state seizes whatever thing of value it can obtain, but it certainly did not conduct the war for the sake of assuming onerous obligations.*

Dziś teoria ta jest podwójnie nieaktualna²¹, ponieważ do odrzuconych założeń fundamentalnych należy dołożyć zmianę w rozumieniu procesu powstania państwa. Dla nauki prawa międzynarodowego jest on obecnie, przeciwnie niż dla Jellinka, zdarzeniem prawnym.

W sposób podobny do teorii negatywnej działa też teoria *tabula rasa*. Główną rolę odgrywa w niej pojęcie *newly independent state*. Na jego rzecz przyznano szereg przywilejów. Jako następca może on, ale nie musi, przejmować zobowiązań poprzednika. To skutkowało niejednorodną praktyką.

Doktryna uznaje zgodnie, że w praktyce dekolonizacyjnej można wyróżnić cztery podstawowe modele zachowania z zakresu *tabula rasa*. Pierwszy to konsekwentne i ortodoksyjne stosowanie *tabula rasa*, co oznacza, że sukcesja sprowadza się wyłącznie do przejścia zwierzchnictwa terytorialnego (Algieria, Izrael, Górna Wolta). Drugi przypadek to automatyczna sukcesja wszystkich umów poprzednika na podstawie własnej decyzji (Kongo, Republika Malgaska). Kolejny

¹⁹ B. BRÜGGEMANN, *op. cit.*, s. 72.

²⁰ J. GILAS, *Prawo międzynarodowe...*, s. 159.

²¹ Por. P. DUMBERRY, *State Succession...*, s. 39

sposób to akceptacja sukcesji w odniesieniu do umów wielostronnych, których depozytariuszem był sekretarz generalny ONZ (Ghana, Kamerun). Wreszcie ostatni polegał na zastosowaniu jednostronnego oświadczenia o sukcesji połączonego z tymczasowym stosowaniem umów, a następnie o swobodzie wyboru tych umów, które miały pozostać w mocy (tzw. doktryna Neyerere, zastosowana po raz pierwszy przez Tanganikę)²².

Teoria *tabula rasa* uzyskała wsparcie w procesie kodyfikacji prawa sukcesji dzięki oparciu o nią rozwiązań konwencji z 1978 r.

Z kolei teoria marksistowska wykazywała pewne podobieństwo do teorii *tabula rasa*. Zgodnie z nią, nie ma sukcesji jako takiej. Państwo socjalistyczne jest wyższą formą rozwoju państwowości. Dlatego sukcesja może dotyczyć tylko zobowiązań postępowych, które nie naruszają zasad socjalizmu, służą pokojowym celom. Zmiana władzy jest nie do rozdzielenia ze zmianą podmiotowości. W ten sposób postąpiła Rosja Radziecka, odrzucając po rewolucji carskie traktaty sprzeczne z nowymi wartościami komunistycznymi²³. Jak pokazuje proces tworzenia państw socjalistycznych po II wojnie światowej, teoria ta nie przyjęła się, ale w ten sposób na poziom sukcesji państw wciągnięto kwestię tzw. sukcesji rządów. Dyskusja w tym obszarze nie była jednak obca prawu międzynarodowemu, w tym doktrynie polskiej²⁴. Także L. Oppenheim i H. Lauterpacht pisali o możliwości rozsądnej modyfikacji zobowiązań dawnych rządów.

Dziś teoretyczne konstrukcje sukcesji są odrzucane z dwóch powodów²⁵. Po pierwsze, nie można wyobrazić sobie zmian terytorialnych odbywających się w sposób niezależny od prawa międzynarodowego. Kiedy następcą przejmuje część elementów państwa poprzednika, np. terytorium, nie można traktować go jako całkiem nowego podmiotu,

²² W. CZAPLIŃSKI, A. WYROZUMSKA, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2004, s. 239 i n.

²³ L. TYRANOWSKI, *op. cit.*, s. 29.

²⁴ Por. L. GELBERG, *Powstanie Polski Ludowej. Problemy prawa międzynarodowego*, Warszawa 1970, s. 137.

²⁵ C. WILLERHAUSEN, *Zerfall der Sowjetunion. Staatennachfolge oder Identität der Russländischen Föderation*, Hamburg 2002, s. 147 i n.

jak np. w następstwie prawnym jednostek, ale jako względnie nowy podmiot. Następstwo *de facto* musi mieć konsekwencje *de iure*. Po drugie, wynika to z silnego nacechowania sprawy sukcesji polityką. Stąd splatające się różne interesy wymagają kompromisu, i często są kluczem do decyzji zarówno samego zainteresowanego, jak i państw trzecich. W efekcie praktyka jest niejednolita.

3. ŹRÓDŁO SUKCESJI: MIĘDZY DECYZJĄ PAŃSTWA A PRAWEM OBIEKTYWNYM

Efektom braku jednoznacznej koncepcji leżącej u podstaw praktyki jest spór, którego krańcowe punkty stanowią dwie opinie. Zgodnie z pierwszą, o zakresie sukcesji decyduje indywidualnie następca, a w myśl drugiej – prawo obiektywne (zwyczaj, konwencje wielostronne o sukcesji). Takie postrzeganie problemu wydaje się jednak sprzeczne z logiką i z wiedzą. Pełna swoboda pozostawiona następcy naruszać może prawa innych podmiotów. Z kolei prawo sukcesji państw jest wprawdzie słabo rozwinięte i wieloznaczne, ale jednak istnieje²⁶. Zarzucić mu jednak można pozostawienie zbyt dużej swobody zainteresowanemu państwu²⁷.

Ta komplikacja jest wypadkową wielu elementów. Przede wszystkim państwo sukcesor może w świetle obecnych standardów międzynarodowych być związane niektórymi aktami poprzednika, które są nienaruszone mimo zmiany władzy zgodnie z zasadą *res transit cum onore suo*. Z kolei rozbudowanie koncepcji prawa do samostanowienia powoduje, że część doktryny uznaje naród za faktyczny podmiot praw i obowiązków. To może skutkować przywiązaniem przynajmniej części takich zobowiązań (np. reparacji wojennych) do narodu i przeniesieniem na sukcesora. Do tego prawo pozytywne przejawiające się np. poprzez traktat może zarządzić inny sposób zachowania państwa

²⁶ Na przełomie lat 70./80/ XX w. wzbogaciły go nawet dwie konwencje odnoszące się do sukcesji państw w zakresie traktatów oraz archiwów, mienia i długów państwowych.

²⁷ J. GILAS, *Prawo międzynarodowe...*, s. 161.

i nakazać mu przejść określone prawa i obowiązki²⁸. To kusi do oceny, że w ten sposób powstaje kolejna teoria sukcesji państw – teoria wstąpienia w niektóre prawa i obowiązki, która opiera się na podziale zobowiązań na dwie grupy: zobowiązania, których zasady sukcesji określa prawo międzynarodowe, oraz zobowiązania, których zasady sukcesji określają same zainteresowane państwa²⁹.

Ta teoria jest w swej istocie najbliższa praktyce międzynarodowej. Ma ona jednak szereg słabości, do których zaliczamy m. in.³⁰ brak jednoznaczności, upolitycznienie decyzji, znaczące rozbieżności między praktyką na poziomie uniwersalnym, a praktyką regionalną, brak wyjaśnienia pojęcia „praktyka regionalna” oraz eliminacje zwyczajów rozwiązaniemi traktatowymi dwustronnymi.

A jednak taka koncepcja zdominowała w zasadzie poglądy doktryny drugiej połowy XX w., mimo świadomości, że jest oparta na sprzecznościach. Pisał o niej już D. P. O’Connell w fundamentalnej pozycji *The Law of State Succession*³¹. Zwolennikiem tej koncepcji był P. Guggenheim, co potwierdza jego *Lehrbuch des Völkerrechts*³², a także A. Verdross, który za takim podejściem obstawał w swoim podręczniku do prawa międzynarodowego *Universelles Völkerrecht*³³.

4. GRANICE PRAWNE DECYZJI O SUKCESJI

Prawo, które pozwala państwu na swobodę w podejmowaniu decyzji nie jest standardem normatywnym, ale fikcją. Dlatego w opiniach doktryny istnieją zgodne sugestie, że standard międzynarodowego współistnienia państw nie może pozwalać na całkowitą dowolność w dokonywaniu aktu sukcesji. Nie może być bowiem tak, że w procesie sukcesji tworzą się byty zakazane. Ale nawet tu trudno wykazać, jakie obszary materialne wiążą następcę pozycją prawną jego poprzed-

²⁸ U. FASTENRATH, *op. cit.*, s. 29.

²⁹ Tamże.

³⁰ B. BRÜGGEMANN, *op. cit.*, s. 73 i n.

³¹ D. P. O’CONNELL, *op. cit.*, s. 275.

³² P. GUGGENHEIM, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Basel 1946, s. 422.

³³ A. VERDROSS, B. SIMMA, *op. cit.*, s. 484 i n.

nika. Doktryna wskazuje różne obszary. Wspomnę tu tylko o dwóch zasadniczych: zasadzie słuszności i standardach praw człowieka.

Zasada słuszności (*equity*) jest zasadą orzeczniczą, jaką Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości stosuje w przypadkach, kiedy brakuje podstawy prawnej do wydania orzeczenia. W praktyce międzynarodowej zasada ta wyszła jednak poza obszar orzeczniczy. Znalazła też zastosowanie w różnych działach prawa międzynarodowego, a przede wszystkim w prawie morza czy prawie międzynarodowym gospodarczym. Swoje miejsce odnalazła także w prawie sukcesji państw.

Zasada ta nie jest łatwa do zastosowania. W szczególności wynika to z braku zaufania państw do obiektywizmu podmiotu stosującego tak mało konkretne rozwiązanie, a także jej wysoce zindywidualizowanej treści, zależnej od konkretnej sytuacji. W prawie sukcesji odgrywa ona jednak znaczącą rolę, ze względu na brak konkretnych rozwiązań prawa pozytywnego w wielu obszarach, co często zastępują normy o charakterze kompetencyjnym lub odesłania do umowy między zainteresowanymi państwami. W ten sposób przewagę uzyskuje czynnik polityczny. To pozwala na podejmowanie szeregu działań odmiennych od postępowych tendencji prawa międzynarodowego, motywowanych nawet skrajnymi interesami. Nie zawsze społeczność międzynarodowa ma możliwość oddziaływania. Przykładem tego może być choćby sytuacja związana z sukcesją po ZSRR i Jugosławii³⁴.

Zasada słuszności ma nakładać ramy na swobodę polityczną państw, ograniczając możliwość nadużycia w oparciu o elementy pozaprawne lub wręcz bezprawne, np. przy podziale zobowiązań. Dotyczy to dwóch obszarów decyzyjnych: podejmowania decyzji w procesie sukcesji w formie aktu jednostronnego oraz negocjowania umowy dewolucyjnej przez zainteresowane strony.

W szczególności mam tu na myśli przypadek podziału zobowiązań w umowach zawieranych przez sukcesora i następcę. Umowy takie są oceniane w świetle konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Są więc ważne niezależnie od treści, a inne strony nie mogą podnosić wobec

³⁴ Na ten temat por. W. CZAPLIŃSKI, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990-1992)*, Warszawa 1998, s. 62 i n.

nich zarzutów. W sytuacji, kiedy w prawie międzynarodowym brak jest obowiązkowej procedury rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych, a państwa trzecie nie może zgłaszać roszczeń wobec państw bezpośrednio dotkniętych sukcesją, pojawia się problem. Każde rozwiązanie przyjęte przez strony zdarzenia sukcesji jest zgodne z prawem, nawet jeśli jest nie do zaakceptowania dla państw wierzycieli, którzy tracą nawet wpływ na to, kto zostanie ich dłużnikiem. Obowiązek wynikający z zasady słuszności ma więc tu podwójny charakter. Nie tylko nie pozwala na absurdalne rozstrzygnięcia w zakresie sukcesji zobowiązań, ale i nakazuje podjęcie współpracy, choć już sam zakres tej współpracy jest dyskusyjny. Są zdania, że nie obejmuje on nawet *pactum de contrahendo*³⁵. W ten sposób angażowanie słuszności w obszary prawnie ambiwalentne wspiera przyjęcie konkretnego przypadku sukcesji przez społeczność międzynarodową.

Kolejną granicą sukcesji wydają się być prawa człowieka. Państwa, które ich nie przestrzegają, są zagrożeniem dla społeczności międzynarodowej. Dlatego często uznaje się, że prawami człowieka są związane nie tylko państwa istniejące, ale i państwa powstające.

Prawa człowieka oddziałują na obszar sukcesji w dwóch kontekstach³⁶: nadają nowy wymiar uznaniu sukcesji oraz wpływają na strukturę samej sukcesji.

Dawniej uznanie państwa decydowało o jego podmiotowości, bez potrzeby odwoływania się do innych aspektów, w tym nawet Jellinkowskich wyznaczników państwowości. Dziś, jak twierdzi W. Fiedler, kiedy uznanie traci generalnie na znaczeniu, odgrywa ciągle rolę w obszarze sukcesji właśnie w związku z prawami człowieka. Jako bariera uznania powodują one bowiem „uszczelnienie” tej instytucji, tym bardziej, że są w takich przypadkach przedmiotem współpracy państw (np. Kosowo 2008). W ten sposób wzmacniają prawny aspekt tej instytucji, która była dotychczas zdominowana przez politykę.

³⁵ Poza obszarem praw podmiotowych państw. Por. W. CZAPLIŃSKI, *op. cit.*, s. 69-70.

³⁶ Por. W. FIEDLER, *Staatensukzession und Menschenrechte*, [w:] *Festschrift für Martin Kriele*, red. B. ZIEMSKE, Th. LANGHEID, W. WILMS, G. HAVERKATE, München 1997, s. 1377.

Podkreśla to m.in. praktyka Komitetu Badintera w byłej Jugosławii. Przestrzegając praw człowieka, sukcesor manifestuje swoją zdolność do wejścia do społeczności międzynarodowej.

Z kolei wpływ na strukturę sukcesji jest według Fiedlera dwuaspektowy, choć należy dodać, że niestety dość płytki. Pierwszy kontekst ma charakter materialnoprawny – to kwestia istnienia czy nieistnienia tzw. praw nabytych. Z perspektywy praw człowieka, prawa nabyte są traktowane i chronione właśnie jako prawa człowieka. Nie do przyjęcia byłoby uchylenie ich jedynie ze względu na proces sukcesji. Drugi kontekst ma charakter proceduralny – to sprawa dalszego obowiązywania powszechnych czy regionalnych traktatów chroniących prawa człowieka. Najnowsza praktyka pokazuje tendencję kontynuacji takich traktatów. Czy to jednak jest już zwyczaj? Natychmiast pojawia się tu jednak wątpliwość. Czy w obowiązku przestrzegania skierowanym do sukcesora chodzi o prawa człowieka, czy jedynie o „podstawowe” prawa człowieka? Zakres takiego obowiązku wcale nie jest jednoznaczny. Należy bowiem odróżniać prawa polityczne od społecznych, kulturalnych czy ekonomicznych. Mają one różne zakresy, różny charakter i zasięg, czy wreszcie różne gwarancje ochrony. Nie ma formalnego katalogu praw, które powinny być zagwarantowane w procesie sukcesji³⁷.

Kwestie praw jednostki różnią się wreszcie od próby zagwarantowania kontynuacji całkowitego statusu prawnego posiadanego przez jednostkę w państwie poprzedniku. Jednak od strony prawnej to nie państwo następcy, ale państwo poprzednik, które wycofuje swoje władztwo, może być zobowiązany do zagwarantowania tej pozycji, np. w stosownej umowie międzynarodowej. Następcy wprawdzie tworzy nowe prawo na terytorium poddanym sukcesji, ale w procesie tym nie może jedynie naruszać standardów powszechnych i ewentualnie własnych zobowiązań³⁸.

³⁷ W. FIEDLER, *op. cit.*

³⁸ U. FASTENRATH, *op. cit.*, s. 25.

Czym innym jest wreszcie sprawa sukcesji traktatów chroniących prawa człowieka. W tym zakresie nie ma sukcesji *clean slate*.³⁹ Ma to wynikać z interesu społeczności międzynarodowej w kwestii dochowywania standardów cywilizacyjnych. Choć rzeczywisty obowiązek w tym zakresie nie jest w praktyce państw jednoznaczny.

W ten sposób włączanie zagadnienia praw człowieka do prawa sukcesji raczej otwiera nowe obszary dyskusji niż rozwiązuje problemy.

5. RODZAJE I FORMY SUKCESJI PAŃSTW

Jednym z zagadnień z zakresu sukcesji, które zostało uporządkowane przez doktrynę, jest kwestia rodzajów sukcesji. Kiedy spojrzymy na ten aspekt z perspektywy zmiany statusu międzynarodowego państwa, pojawi się cała gama przypadków rodzajów sukcesji. W ten sposób postrzegał sukcesję Max Huber, próbując to uporządkować w swojej monografii *Die Staatensukzession*⁴⁰. Wyprowadził on tam szczegółową kategoryzację przypadków sukcesji. Podstawą była teza, że prawa i obowiązki poprzednika, które przechodzą na następcę, podlegają w tym procesie specyficznej transformacji. Polega ona na porządkowaniu praw i obowiązków na te związane w sposób zindywidualizowany z poprzednikiem (np. ustawodawstwo o obywatelstwie) oraz inne (np. mienie państwowe). Te pierwsze nie podlegają sukcesji.

Jednak system był zbyt skomplikowany⁴¹, aby znaleźć szeroki konsensus. W efekcie pojawiały się różne nowe kontrpropozycje⁴². Dziś dodatkowo nie współgra z rzeczywistością polityczną. Dlatego w doktrynie i praktyce panuje zgoda, że mamy dwa rodzaje sukcesji⁴³: sukcesję uniwersalną (pełnej), kiedy jeden podmiot znika, a w jego

³⁹ M. T. KAMMING, *State Succession in Respect of Human Rights Treaties*, «EJIL» 7/1996, s. 742.

⁴⁰ M. HUBER, *op. cit.*, s. 65.

⁴¹ B. BRÜGGEMANN, *op. cit.*, s. 68, uprościł tę olbrzymią pracę i przedstawił jego koncepcję poprzez listę przypadków.

⁴² Np. Propozycja International Law Association z 1968 r. czy Komisji Prawa Międzynarodowego z 1974 r., jak i doktrynalne. Szerzej L. TYRANOWSKI, *op. cit.*, s. 23.

⁴³ Por. B. BRÜGGEMANN, *op. cit.*; K. MAREK, *op. cit.*; W. CZAPLINSKI, *op. cit.*, i inni.

miejsce powstaje inny podmiot prawa międzynarodowego⁴⁴, oraz sukcesję częściową (zmiany terytorialne), kiedy dotychczasowy podmiot istnieje dalej, ale pojedyncze prawa odnoszące się do jego statusu międzynarodowego ulegają zmianie.

Z kolei pisanie o formach sukcesji jest właściwie pisaniem trzeci raz o pewnych instytucjach, które zawdzięczają to właśnie swojej potrójnej istocie. Można rozumieć to tak, że formy sukcesji są w zasadzie tą samą instytucją, która jest formą upadku państwa, a ta z kolei również formą powstania nowego państwa.

Sam proces sukcesji ma dychotomiczną strukturę. Pierwszy etap polega na ocenie, z jaką formą zmiany władzy nad terytorium mamy do czynienia, czyli w jakiej formule nastąpił upadek państwa poprzednika. Drugi etap polega natomiast na wyborze właściwej formuły następstwa, stosownie do formuły upadku poprzednika.

Wybór ten wywołuje różne skutki, które wynikają z szeregu przesłanek, w szczególności z prawa pozytywnego dotyczącego sukcesji państw, konkretnych umów międzynarodowych odnoszących się do konkretnego przypadku sukcesji, a czasem woli zainteresowanego państwa – następcy. W efekcie, państwo to wchodzi czasem we wszystkie obowiązki poprzednika, a innym razem tego nie robi.

W praktyce międzynarodowej, w przypadku podziału państwa mamy do czynienia z dwiema formułami: rozpadem i secesją, a w przypadku łączenia się państw, z inkorporacją i zjednoczeniem. Pomińmy ich opis, który można znaleźć w wielu monografiach czy podręcznikach do prawa międzynarodowego.⁴⁵ Z perspektywy tekstu istotne jest, że faktyczne rozgraniczenie tych par jest bardzo trudne. W przypadku secesji z sukcesją mamy do czynienia tylko w odniesieniu do państwa nowo powstałego na oderwanej części terytorium. Przypadek rozpadu dotyczy sytuacji, kiedy pojawia się wielu sukcesorów (minimum dwóch), ale żaden nie jest identyczny z państwem poprzednikiem. Obie formy, mimo politycznie identycznej sytuacji,

⁴⁴ J. TYRANOWSKI, *op. cit.*, s. 22 używa zwrotu “sukcesja całkowita”.

⁴⁵ Najnowsze por. P. DUMBERTY – *State Succession...*, s. 59 i n.; K.G. BUHLER, *State Succession and Membership in International Organizations*, The Hague 2001, s. 5 i n.

różnią się od siebie prawnie zasięgiem przedefiniowania władzy państwowej. Ważne jest też, czy mamy do czynienia z podziałem państwa unitarnego, czy związkowego. Przy tym ostatnim możliwy jest tylko rozpad, bo składa się z państw związkowych.

Z kolei inkorporacja oznacza wchłonięcie poprzednika przez następcę. Przy czym następca zachowuje identyczność, ale jest jednocześnie sukcesorem upadającego. W przypadku zjednoczenia pojawia się nowy podmiot, który jest sukcesorem wszystkich poprzedników.

6. PROBLEMY SUBSUMPCJI

Taka kategoryzacja form sukcesji ma jednak znaczenie wyłącznie teoretyczne. W rzeczywistości, jak podkreśla prof. Fastenrath⁴⁶, sukcesja zawsze prowadzi do szeregu problemów w sferze subsumpcji. W praktyce nigdy nie wiadomo, czy sukcesja następuje przez zjednoczenie, inkorporację (np. Niemcy 1990 r.), rozpad czy secesję (ZSRR 1993).

Z czego to wynika? Według Fastenratha istnienie państwa jest widoczne na zewnątrz, ale ciągłość i identyczność są konstrukcjami abstrakcyjnymi. Nie odsyłają nas do podmiotowości państwa powiązanej trzema Jellinkowskimi wyznacznikami państwowości. Tu obowiązują inne reguły, które nic nie wnoszą do konstrukcji identyczności podmiotowości, np. zmiany terytorialne, okupacja, rewolucje. Pojawia się więc koniecznością odwołania się do szeregu historycznych, filozoficznych, konstytucyjnych, kulturowych, politycznych i innych wyznaczników państwowości. A to jest bardzo trudne⁴⁷.

Komplikacje te pogłębia fakt, że do tego trudno jest w ogóle stwierdzić, czy na pewno w konkretnym przypadku doszło do sukcesji. Prawo nie tworzy katalogu legalnych przesłanek w tym zakresie. Oceny dokonuje się więc poprzez analizę elementów praktycznych. Jest ich tym więcej, im więcej form sukcesji się pojawia. Do głównych nich zaliczamy przede wszystkim⁴⁸: terytorium, podmiotowość, związek

⁴⁶ U. FASTENRATH, *op. cit.*, s. 18.

⁴⁷ U. FASTENRATH, *op. cit.* s. 19.

⁴⁸ C. WILLERHAUSEN, *op. cit.*, s. 162 i n.

między podmiotami uczestniczącymi w procesie a terytorium, zastępstwo jednego państwa przez drugie, zgodność z prawem międzynarodowym, uznanie oraz postawę państw uczestniczących w procesie zmian.

Przybliżymy ich kontekst skomentowany przez C. Willershausen. Dla niej, przede wszystkim, sukcesja musi dotyczyć określonego terytorium, które nie ma tu znaczenia prawnego, ale geograficzny. Może mieć wiele aspektów od przypadku powstania nowego państwa na części terytorium, poprzez przekazanie go pod władztwo innego państwa, połączenie terytoriów wielu państw w nowe, powstanie na terytorium państwa, które upadło, nowego państwa, aż do podziału terytorium między kilka istniejących państw.

W przypadku podmiotowości chodzi o związek sukcesji z podmiotami prawa międzynarodowego.

Związek między państwami uczestniczącymi w procesie sukcesji z terytorium musi opierać się na suwerenności terytorialnej. Tylko suweren odpowiada za relacje międzynarodowe terytorium. Tylko suweren posiada pełną zdolność prawną (prawnomiędzynarodową) w tym zakresie. Powstaje natomiast pytanie, czy władztwo suwerenne musi być efektywne, a więc powiązane z wykonywaniem zwierzchnictwa. Tu zdania są podzielone. Historia zna szereg przypadków sprawnego przekazania suwerenności (sukcesja częściowa w związku z cesją), kiedy suweren nie miał zwierzchnictwa⁴⁹. Ale w praktyce może tu być różnie.

Sukcesja musi polegać na zastępstwie jednego państwa przez drugie w odniesieniu do odpowiedzialności za terytorium. Ponieważ z poprzedniego wywodu wynika, że wiąże się to z suwerennością terytorialną, zastępstwo polega na transferze tej suwerenności, przy czym istota sukcesji uniwersalnej wymaga też upadku poprzednika, a w wypadku sukcesji częściowej jedynie wycofania władztwa.

⁴⁹ A. VERDROSS, B. SIMMA, R. GEIGER, *Territoriale Souveränität und Gebietshoheit*, Bonn 1980, s. 40 i n. Nota bene jest to sprzecznie oceniane przez doktrynę.

Często pomijaną przesłanką jest zgodność sukcesji z prawem międzynarodowym⁵⁰. Oznacza ona, że naruszenie prawa międzynarodowego skutkuje brakiem sukcesji. Znajduje ona potwierdzenie w obu konwencjach dotyczących sukcesji⁵¹ oraz orzecznictwie MTS (orzeczenie w sprawie Namibii). Pojęcie legalności sukcesji jest tu jednak ograniczone do dwóch aspektów. Pierwszy z nich to kryteria samej sukcesji. Tu prawo międzynarodowe tworzy dwa warunki: zakaz aneksji i zakaz naruszania prawa narodu do samostanowienia, przy czym ten drugi ma charakter względny. Za dopuszczalne uznaje się naruszenie reguły w sytuacji dekolonizacji, rasistowskiego reżimu, czasem też mniejszości narodowej (tylko w przypadku, kiedy miała wcześniej własne państwo). Natomiast drugi warunek to kryteria skutków sukcesji. Nie mogą one prowadzić do powstania konstrukcji zakazanych przez prawo międzynarodowe, np. stworzenia obowiązków na rzecz państw trzecich⁵².

Z kolei uznanie nie może sankcjonować braku legalności, choć są próby, by stanowiło przesłankę alternatywną dla legalności. Większość przedstawicieli doktryny ocenia, że nie ma ono charakteru konstytucyjnego, jednak w przypadku sukcesji trudniej go podważyć. Poprzez uznanie wyrażona jest aprobatą społeczności międzynarodowej. Dlatego szczególnie ważne jest to w kontekście identyczności.

Wreszcie jedną z kluczowych przesłanek dla oceny sukcesji są postawy uczestniczących w tym procesie państw. Muszą one uwzględniać pewną logikę. Jeżeli nie ma istotnych przeszkód, przesłanka ta jest znacząca.

Katalog takich przesłanek jest płynny. Inni autorzy wyróżniają też inne przesłanki, np.: wewnętrzną sytuację polityczną, otoczenie prawne (np. zgoda poprzednika na secesję), relacje wielkości terytorium,

⁵⁰ I. BROWNIE, *Principles of International Law*, Oxford 2008, s. 649.

⁵¹ Art. 6 konwencji wiedeńskiej o sukcesji w odniesieniu do traktatów mówi: *The present Convention applies only to the effects of a succession of States occurring in conformity with international law and, in particular, the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations*. Podobnie art. 3 konwencji o sukcesji mienia, archiwów i długów.

⁵² U. FASTENRATH, *op. cit.*, s. 16 i 17.

tożsamość narodu, utrzymanie porządku gospodarczego, kontynuację symboli państwowości, konstytucji itp.

7. POSTRZEGANIE SUKCESJI Z PERSPEKTYWY KRAJOWEGO PORZĄDKU PRAWNEGO

Omawiając sukcesję państw, autorzy skupiają się przede wszystkim na wymiarze międzynarodowym. Mało natomiast pisze się o drugim skutku tego zjawiska, jakim jest skutek wewnętrzny, czyli efekt sukcesji dla samego terytorium poddanego sukcesji. W tym kontekście szerzej omawianym zagadnieniem jest jedynie kwestia obywatelstwa osób poddanych sukcesji⁵³. Aspektem tym wypada się jednak zająć, pomimo że wykracza to poza granice klasycznie postrzeganego prawa międzynarodowego publicznego. Wynika to z faktu, że zmiana w zakresie suwerennej władzy na pewnym terytorium w płaszczyźnie publicznoprawnej różni się od sukcesji w wielu aspektach prywatnoprawnych. W przypadku sukcesji postrzeganej w tym drugim kontekście, obserwuje się przecież zderzenie dwóch porządków prawnych: starego prawa państwa-poprzednika i nowego prawa państwa sukcesora. Wynika to z faktu, że w procesie sukcesji prawnomiędzynarodowej mamy do czynienia ze zmianą suwerena, co w praktyce krajowej oznacza zmianę władzy na danym terytorium (zmiana zwierzchnictwa terytorialnego). To z kolei wiąże się ze zmianą obowiązującego porządku prawnego, a więc w efekcie rysuje się zagadnienie z zakresu prawa międzynarodowego prywatnego. To komplikuje sprawę, bo dla tej gałęzi prawa sukcesja państw polega po prostu na stosowaniu nowego prawa. A z kolei dla takiego zachowania wcale nie trzeba spełnić przesłanki zmiany podmiotowej w płaszczyźnie suwerenności prawnomiędzynarodowej⁵⁴.

Próbując podsumować sukcesję z perspektywy obu płaszczyzn, tj. prawa międzynarodowego publicznego i prawa międzynarodowego

⁵³ W Polsce W. CZAPLIŃSKI, *op. cit.*, s. 186 i n. W RFN C.T. EBENROTH, *Staatensukzession und Internationales Privatrecht, Das Recht der Staatensukzession*, «Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht» 35/1993, s. 235 i n.

⁵⁴ C.T. EBENROTH, *op. cit.*, s. 237.

prywatnego, można wskazać pięć zasadniczych różnic. Po pierwsze, dla prawa międzynarodowego prywatnego sukcesja jest tylko jednym z katalogu przypadków uzasadniających stosowanie nowego (obcego) prawa. Po drugie, w przypadku sukcesji z perspektywy prawa międzynarodowego prywatnego kwestia dotyczy wprawdzie zmiany suwerena na konkretnym terytorium, ale nie relacji międzynarodowych tego terytorium, a jedynie wprowadzenia nowego porządku prawnego. Po trzecie, nie jest ważna formalna przynależność terytorium, czyli suwerenność terytorialna, ale terytorialne zwierzchnictwo. Prawo międzynarodowe prywatne opiera się na prawie wykonywanym efektywnie. To wynika z jego funkcji, jaką jest działanie na rzecz interesów stron, a nie interesów państw. Sędzia szuka nie prawa, które jest logiczne, sprawiedliwe, czy korzystne, ale takiego, które jest faktycznie stosowane. Dlatego dla prawa międzynarodowego prywatnego możemy mieć do czynienia z sukcesją w przypadkach, kiedy z perspektywy prawa międzynarodowego publicznego wcale do niej nie doszło. Po czwarte, w tym kontekście szczególnie trudne jest znalezienie momentu sukcesji. Nie musi on być ten sam, co w przypadku sukcesji w relacjach międzynarodowych. Wreszcie, po piąte, pojawia się kwestia uznania. Secesja jest aktem realnym. Ale dopiero uznanie ze strony innych daje nowemu państwu możliwość funkcjonowania w społeczności międzynarodowej. Jednak dla sądu krajowego, który podejmuje decyzje o prawie właściwym, prawnomiędzynarodowe uznanie sukcesji nie ma znaczenia⁵⁵.

Doskonałym przykładem potwierdzającym powyższe tezy dotyczące podobieństw i różnic w postrzeganiu sukcesji z perspektywy prawa międzynarodowego publicznego i prawa międzynarodowego prywatnego jest powojenna sytuacja obywateli niemieckich, którzy w wyniku decyzji alianckich (Poczdam 1945) utracili na rzecz zwycięskich mocarstw majątki prywatne położone na terytoriach okupowanych (poza obszarem Rzeszy – stan prawny na 31 grudnia 1937 r.). W myśl powojennego ustawodawstwa RFN otrzymywali oni tzw. świadczenie wyrównawcze (*Lastenausgleich*), którego celem było wcale nie od-

⁵⁵ Tamże.

szkodowanie, ale socjalna pomoc. Świadczenie to było przyznawane w ustawowej procedurze, która uzależniała jego wysokość od wartości utraconego mienia. Pomimo braku uznania dla zmian terytorialnych, jakie miały miejsce po II wojnie światowej (zmiana suwerena), z norm prawa RFN wynika jednak uznanie sukcesji w perspektywie prawa międzynarodowego prywatnego. Zauważamy tam, że obce prawo znajdowało zastosowanie w procedurze przyznawania świadczeń wyrównawczych zgodnie z ogólnymi zasadami jego stosowania. Dotyczyło to aspektu oceny uprawnienia do skorzystania z możliwości ustawy. I tak, np. kiedy miał miejsce zgon poszkodowanego przed wysiedleniem, prawo do majątku oceniano w świetle prawa obcego (np. rumuńskiego, polskiego⁵⁶), a następnie stosowano obce prawo spadkowe, aby wyprowadzić uprawnienia spadkobiercy. Z kolei, jeśli zgon miał miejsce po wysiedleniu, stosowano prawo spadkowe państwa, którego obywatelstwo zmarły poszkodowany posiadał.

Dopiero po ustaleniu spadkobiercy stosowano prawo niemieckie do oceny nabycia konkretnych uprawnień do odpowiedniej formy świadczenia. Odstępowano od stosowania obcego prawa jedynie w przypadku państw komunistycznych, w których nastąpiły zmiany systemowe (reformy rolne i nacjonalizacja), i to pod warunkiem, że były one przeprowadzane z naruszeniem prawa międzynarodowego (bez odszkodowania). Wówczas właściwym momentem do oceny stanu prawnego był moment sprzed tych zmian. Pozwalało to sięgać nawet do prawa z okolic I wojny światowej (np. w przypadku b. ZSRR)⁵⁷.

Zasada stosowania obcego prawa była tak trwała, że np. po zmianach w Polsce zasad dziedziczenia gospodarstw rolnych – uzależniającego prawo do ich dziedziczenia od posiadania stosownego wykształcenia lub ciągłości pracy w gospodarstwie (1982), nieuprawnieni w jego świetle wnioskodawcy żądający wypłaty świadczenia wyrównawczego spotykali się z odmową. Wpływ obcego prawa pokazuje też przypadek Jugosławii, która uchyliła normy dotyczące dziedziczenia w 1946 r.

⁵⁶ Dotyczyło mienia położonego poza granicami Rzeszy według stanu prawnego na dzień 31 grudnia 1937 r.

⁵⁷ K.H. SCHÄFER, *Internationale Aspekte des deutschen Lastenausgleichs*, «Archiv des Völkerrechts» 1/1985, s. 125.

i do 1954 r. nie wprowadziła nowej ustawy. Dopiero od 1954 r. nowe rozwiązanie zaczęło obowiązywać ze skutkiem wstecznym. W tym okresie urzędy niemieckie stosowały stare prawo, co popierał Federalny Trybunał Administracyjny (Bundesverwaltungsgericht), który odmawiał możliwości zastosowania do tego okresu nowej ustawy (*lex retro non agit*)⁵⁸.

Takie procedowanie jest zaskakujące, ponieważ w wielu przypadkach, w tym dotyczących Polski, Republika Federalna Niemiec nie uznawała legalności zmian terytorialnych. Jak widać, stosowanie przez urzędy niemieckie obcego prawa oparte było jednak o stan faktyczny, a więc zwierzchnictwo terytorialne nad terenami (tzw. ziemie zachodnie i północne), a nie przeniesienie suwerenności. W przypadku wątpliwości prawnomiędzynarodowych, jak np. w sprawie oceny suwerena dawnych terytoriów wschodnich Polski w latach 1939-46, stosowano tam do oceny prawa własności i wyłączenia prawo radzieckie. Miało to miejsce pomimo faktu, że suwerenność nad tym terytorium w świetle prawa międzynarodowego Polska straciła dopiero w lutym 1946 r. W latach 1939-1946 były one jedynie okupowane przez ZSRR. Tak samo do oceny przypadków pozbawiania mienia bez podstawy prawnej albo jeszcze przed wprowadzeniem właściwej podstawy stosowano późniejsze normy.

Prowadzi to do wniosku, że w zależności od przyjętej perspektywy spojrzenia, między sukcesją prawnomiędzynarodową, a prawnokrajową istnieje szereg różnic. Wynikają one z faktu, że prawo międzynarodowe prywatne nie ma za zadanie rozwiązywać konfliktów między suwerennościami, jak prawo międzynarodowe publiczne, ale jedynie rozstrzygać o interesach stron prywatnoprawnych⁵⁹. Mimo takiej różnicy, ciągle jednak mamy do czynienia z jedną i tą samą instytucją – sukcesją, ponieważ wprowadzenie nowego porządku prawnego na nowe terytorium jest – z perspektywy prawa międzynarodowego – zasadniczo przejawem suwerenności. Ewentualne odmienne przypadki określa i dopuszcza samo prawo międzynarodowe publiczne.

⁵⁸ Tamże, s. 126.

⁵⁹ C.T. EBENROTH, *op. cit.*

8. SKUTEK SUKCESJI Z PERSPEKTYWY PRAWA WEWNĘTRZNEGO

O ile w perspektywie zewnętrznej (relacje między państwami) sukcesja ma za zadanie rozwiązanie szeregu potencjalnych konfliktów, o tyle w perspektywie wewnętrznej prowadzi wprost do konfliktu, jaki powstaje między porządkami prawnymi państwa-poprzednika i sukcesora. I tu ujawnia się rola prawa międzynarodowego prywatnego, które stara się rozwiązać problem zastępstwa. Szuka odpowiedzi na pytanie, które prawo zastosować, oraz dba o bezpieczeństwo obrotu prawnego.

Dobór metod nie jest jednak przypadkowy. Zależy on od prawno-międzynarodowych efektów sukcesji. Te zaś mogą być dwojakie, w zależności, czy mają tylko miejsce zmiany terytorialne, czy może sukcesor jest państwem nowym. W pierwszym przypadku rozwiązaniem są normy kolizyjne. Normy te posługują się konkretnym łącznikiem, np. obywatelstwem podmiotów stosunku prawnego⁶⁰, ewentualnie prawem wybranym przez strony⁶¹. Inną formułą może być sytuacja, kiedy sąd państwa następcy zajmuje się przypadkiem transgranicznym. Musi zdecydować, czyje prawo kolizyjne zastosuje – własne czy poprzednika. W niektórych przypadkach kolizje rozwiązuje się generalną decyzją, najczęściej poprzez stosowanie dalsze prawa poprzednika, jak czyniła np. Polska po I wojnie światowej. Po odzyskaniu niepodległości na ziemiach byłych zaborów stosowano początkowo prawo dawnych zaborców. I tak np. w dziedzinie prawa cywilnego materialnego obowiązywało pięć, a następnie cztery systemy prawne: ziemie dawnego zaboru rosyjskiego obejmował kodeks cywilny Rosji (Zwody Prawa Cesarstwa Rosyjskiego z 1832 r.); na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego tworzących Królestwo Polskie obowiązywał system francusko-polski, tj. kodeks Napoleona (II oraz III księga) z elementami prawa Królestwa Polskiego (kodeks cywilny Królestwa Polskiego

⁶⁰ To może się skomplikować, ponieważ przy sukcesji dochodzi raczej do zmiany obywatelstwa, choć zasadniczo jest to kwestią uzgodnień stron sukcesji, ewentualnie opcji.

⁶¹ Tu też może być problem, bo może to być prawo, które po sukcesji nie jest już stosowane na danym terytorium.

zamiast I księgi kodeksu Napoleona); ziem dawnego zaboru pruskiego dotyczył kodeks cywilny Rzeszy Niemieckiej (tzw. BGB); w Galicji – kodeks cywilny austriacki (tzw. ABGB); Spisz i Orawę obejmowało prawo węgierskie, które poza prawem małżeńskim było zwyczajowe, a od 1922 r. kodeks cywilny austriacki. Z kolei w zakresie procedury cywilnej na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego wraz z ziemiami Królestwa Polskiego obowiązywała rosyjska ustawa o sądowym postępowaniu cywilnym z 1864 r.; na ziemiach zaboru pruskiego obowiązywał niemiecki kodeks postępowania cywilnego z 1877 r.; na ziemiach zaboru austriackiego obowiązywał austriacki kodeks postępowania cywilnego z 1895 r. Prawo następcy wprowadzono dopiero po kilku latach, drogą zmian o charakterze kodyfikacyjnym. Przy czym prawo cywilne zmieniano metodą cząstkową, czyli przygotowując ustawy zastępujące poszczególne działy (w latach 20. XX w. – prawo międzynarodowe prywatne, prawo patentowe, prawo autorskie, prawo wekslowe i czekowe itd., a następnie w 1930 r. kodeks postępowania cywilnego oraz w 1933 r. prawo zobowiązań).

Czasem kwestie obowiązującego prawa są rozstrzygane w traktacie sukcesyjnym, przeważnie poprzez odesłanie do specjalnie nowelizowanych przepisów krajowych następcy. Przykładem takiego rozwiązania są zjednoczone Niemcy.

Skomplikowaną sytuacją jest natomiast drugi przypadek. Powstałe państwo jako nowy podmiot zarówno w sferze międzynarodowej, jak i krajowej, ma zasadniczo swobodę kształtowania porządku prawnego na nabytym terytorium⁶². Jednak nie do końca. Standardy cywilizacyjne przejawiające się poprzez prawo międzynarodowe publiczne nakładają bowiem na takie państwo pewne ograniczenia. Granice te nie mają jednak ani skutku bezpośredniego, ani charakteru powszechnego. To znaczy, że dopiero wykonanie ich przez normy krajowe sukcesora nadaje im praktyczny skutek (ewentualnie sukcesor popełnia delikt, choć skutek norm krajowych w prawie krajowym obowiązuje). Poza tym, w swej głównej mierze dotyczą one cudzoziemców. Ochrona ta zależy też od tego, w jakim zakresie zmiana suwerena wpływa na sytu-

⁶² I. BROWNLIE, *op. cit.*, s. 654.

ację prawną cudzoziemca w kontekście pogorszenia jej w porównaniu ze stanem w prawie państwa poprzednika.

W tym kontekście ważne jest wyjaśnienie dwóch kwestii: jaka konstrukcja prawnomiędzynarodowa ma tu zastosowanie oraz jaka jest treść tej ochrony (zakres materialny i zakres czasowy). Należy więc zbadać dwa aspekty, które od lat wywołują spór w doktrynie: zasadę praw nabytych i treść standardu prawnomiędzynarodowego w kontekście ochrony praw cudzoziemców.

9. SUKCESJA I ZASADA PRAW NABYTYCH

Zgodnie z klasycznym prawem międzynarodowym, podstawą prawną dla ochrony praw cudzoziemców w związku z sukcesją jest zasada praw nabytych. Ma ona dwa konteksty: publicznoprawny i prywatnoprawny (cywilistyczny).

W pierwszym zakłada ona, że specjalnej ochronie podlegają prawa oparte na indywidualnym tytule nabycia. Stają się one określeniem przedmiotowego przywileju od jego strony podmiotowej. W drugim, opiera się na założeniu, że prawa nabyte jednostki występują wówczas, kiedy nastąpiło nabycie pełne i ostateczne, które nie było w żadnym razie zwykłym stosowaniem ustawy, lecz czynności prawnych pośredniczących przy nabyciu⁶³.

W przypadku sukcesji konstrukcja ta ma chronić prawa nabyte zgodnie z prawem przed zmianą suwerena. Ma więc wyeliminować w zakresie nią chronionym skutki ewentualnego ustawodawstwa nowego suwerena. Rozumie się tu kontekst prywatnoprawny, a jej skutkiem ma być ochrona praw podmiotowych powstałych w oparciu o system właściwy w momencie powstania. Prawa te mają zachować swoją treść i zakres również wtedy, gdy na skutek zmiany powiązania właściwym stanie się inny system, nawet nieprzewidujący ich istnienia. Inaczej mówiąc, co raz zostało nabyte, jest nienaruszalne bez zgo-

⁶³ J. GILAS, *Prawa nabyte w prawie międzynarodowym*, «Zeszyty Naukowe UMK, Nauki Humanistyczno-Społeczne» 52. «Prawo» 9/1972, s. 4.

dy nabywcy, wyjąwszy nadzwyczajne względy “użyteczności publicznej”⁶⁴. Podważanie nabycia rujnuje podstawy porządku społecznego.

Tak więc analizujemy tu jedynie pewien obszar praw nabytych ograniczony instytucjonalnie do sukcesji. Prawo międzynarodowe prywatne i prawo międzynarodowe publiczne w tym kontekście różnią prawa nabyte na podstawie prawa międzynarodowego i prawa nabyte na podstawie prawa wewnętrznego. Rozróżnienie to prowadzi do podstawowego wniosku, że ochrona nie obejmuje całego obszaru praw nabytych, a tylko niektóre z nich. Na tym tle pojawiły się stanowiska, że chronione są wyłącznie prawa nabyte na podstawie prawa międzynarodowego np. w drodze gwarancji traktatowej⁶⁵. Z kolei w przypadku praw nabytych na podstawie prawa wewnętrznego różnicuje się prawa nabyte pod kątem podmiotowym, a więc istotne jest, czy są to prawa nabyte obywateli, czy cudzoziemców. Interesującym nas aspektem jest właśnie ochrona praw cudzoziemców i to w specyficznej sytuacji – w związku ze zmianą suwerena.

W zasadzie ochrona tych praw była w przypadku zmian terytorialnych w praktyce państw uznana jako norma zwyczajowa. Trudno jednak jednoznacznie powiedzieć, co było konkretnym fundamentem tego uznania. W doktrynie znajduje się dla niej szereg uzasadnień, m.in.⁶⁶:

- koncepcja, że w prawie międzynarodowym istnieje pewien ogólny standard traktowania cudzoziemców (tzw. prawo obcych);
- zasada zakazu działania prawa wstecz;
- ochronna funkcja prawa międzynarodowego;
- zasada obligatoryjnego uznania niektórych rozwiązań obcego prawa.

Pierwsze z nich opiera się na analogii między tzw. prawem obcych a normami odnoszącymi się do sukcesji. Uznaje za zadanie tych ostatnich obowiązek rozciągnięcia skutku praw obcych na sytuację zmiany

⁶⁴ Szerzej M. SOŚNIAK, *Konflikt w czasie norm cywilno-prawnych*, Kraków 1962, s. 60 i n.

⁶⁵ J. GILAS, *Prawa nabyte w prawie międzynarodowym...*, s. 6.

⁶⁶ C.T. EBENROTH, *op. cit.*; J. GILAS, *Prawa nabyte w prawie międzynarodowym...*, s. 13.

suwerena. Kiedy pojawia się nowy prądek prawny, z niego cudzoziemcy wywodzą swoje prawa. I tu zachodzi niebezpieczeństwo dla tych praw. Dlatego chroniące ich standardy odsyłają do zasady praw nabytych.

Ta konstrukcja w pierwszym rzędzie dotyczy praw majątkowych cudzoziemców. Są one chronione, jeśli spełniają określone warunki. Dlatego muszą to być przede wszystkim prawa już nabyte, a nie ekspektatywy. Z drugiej strony muszą być nabyte słusznie (zgodnie z prawem) oraz przed zmianą suwerena. To stanowisko znalazło potwierdzenie w orzeczeniu STSM z 25 maja 1926 r. odnośnie niemieckich interesów na Górnym Śląsku.

Zasada zakazu działania prawa wstecz, choć przywoływana, w praktyce nie odgrywa znaczenia. Pochodzi bowiem z prawa krajowego. Natomiast ochrona prawnomiędzynarodowa nie dotyczy przeszłości, ale przyszłości. Zakazuje bezpośredniego stosowania nowego prawa.

Z kolei przywołanie ochronnej funkcji prawa międzynarodowego wiąże się z pokojowym kształtowaniem stosunków międzynarodowych. Dąży więc do unikania konfliktów między państwami, jakie mogłyby powstać, gdyby jedno z państw pozbawiło praw obywateli drugiego państwa. Wzajemny szacunek dla praw obcych obywateli jest też świadectwem ich suwerennej równości.

Zasada uznania obcego prawa w tym kontekście opiera się na uniwersalizacji praw nabytych. Prowadzi do rozróżnienia praw nabytych od tych, które będą nabyte. Wiąże się ze szkołą anglo-amerykańską, która zna termin, ale go nie definiuje.

Zwyczaj jako źródło zasady praw nabytych został jednak podważony po II wojnie światowej przez kraje socjalistyczne i postkolonialne jako sprzeczny z suwerennością państwa⁶⁷. Podkreślano dezaktualizację założeń wspomnianej zasady ze względu na ewolucję ustroju ekonomicznego i politycznego, różnice ochrony, liczne wyjątki, sprzeczności wewnętrzne⁶⁸, fikcje prawne itp. Uznawano, że stanowi

⁶⁷ Wiązało się to z nacjonalizacją, za którą zasada praw słusznie nabytych nakazywała wypłacić odszkodowanie.

⁶⁸ M. SOŚNIAK, *op. cit.*, s. 77.

ona jedynie pewnego rodzaju hasło. Prawami nabytymi zwiemy bowiem te, które winny podlegać ochronie, a więc – *idem per idem*⁶⁹. Pojawiły się zarzuty, że jej uzasadnienie ma charakter metaprawny⁷⁰. Wreszcie pojawiła się teza, że zasada *tabula rasa* eliminuje wszelkie prawa cudzoziemców.

Dziś w kwestii ochrony praw cudzoziemców w momencie sukcesji panuje już chyba zgoda. Jej zakres jest jednak minimalny. Nikt nie twierdzi, że ochrona praw nabytych cudzoziemców nie istnieje. Sporne są jednak podstawy tej ochrony. Na szczęście dla samych zainteresowanych jest to już bardziej problem teoretyczny niż rzeczywisty.

10. TREŚĆ OCHRONY OBCYCH OBYWATELI W PROCESIE SUKCESJI

W koncepcjach podważających zasadę praw nabytych była przynajmniej jedna prawdziwa teza. Istotą sukcesji jest przeniesienie suwerenności, a suwerenność nie może być ograniczana co do zasady. Dlatego ochrona praw cudzoziemców nie dotyczy wszystkich ich praw. Tylko niektóre z nich można objąć ochroną. Powstaje więc pytanie, które z nich⁷¹.

Klasyczny podział praw jednostki to podział na prawa publiczne i prywatne. Pierwsza kategoria obejmuje relacje między jednostką a państwem. Odzwierciedla suwerenność państwa w formule wewnętrznej. Prawo międzynarodowe nie gwarantuje tu żadnych roszczeń wobec następcy.

Inaczej natomiast traktowane są prawa prywatne, czyli prawa i obowiązki wynikające z relacji między jednostkami. Prawa te nie dotyczą suwerenności. Dlatego prawo międzynarodowe daje im ochronę. Potwierdza to liczne orzecznictwo międzynarodowe i krajowe. Jednak i tu ochrona nie jest generalna. Nie ma sporów w zakresie takich praw prywatnych, jak np. małżeństwo. Brak jednolitego stanowiska dotyczy praw posiadających naturę majątkową. Choć i tu pojawia się

⁶⁹ Tamże, s. 79

⁷⁰ J. GILAS, *Prawa nabyte w prawie międzynarodowym...*, s. 4.

⁷¹ Na temat poniższych rozważań szerzej C.T. EBENROTH, *op. cit.*, s. 315 i n. oraz J. GILAS, *Prawa nabyte w prawie międzynarodowym...*

historyczny problem. Są koncepcje, że ochrona ta nie ma charakteru bezwzględny. Nakazują one dokonać różnicowania, i poszukać źródła ich nadania – czy pochodzą z prawa wewnętrznego, czy z prawo międzynarodowego. W pierwszym przypadku mogą być chronione wyłącznie normą utworzoną specjalnie w tym celu na podstawie umowy międzynarodowej, np. renty i emerytury przyznane przez poprzednika⁷². Dopiero kiedy nabycie prawa nastąpiło wprost z umowy międzynarodowej (stanowiła zarówno źródło powstania, jak i podstawę do ochrony), tak nabyte prawa powinny podlegać szczególnej ochronie. Mają nie wygasać nawet wtedy, gdy umowa stanowiąca ich podstawę przestanie obowiązywać⁷³.

Istnieje też trzecia kategoria praw mieszcząca się pomiędzy prawami publicznymi i prywatnymi. Są to tzw. prawa mieszane. Należą do nich np. koncesje. Wprawdzie dotyczą one relacji między jednostką a państwem, ale nie należą do zakresu praw publicznych. Jednak ze względu na swą specyfikę po stronie państwa, które udziela swej zgody na korzystanie z jego praw, znajdują się one w granicach jego suwerenności. Tu prawo międzynarodowe nie wypowiada się jednoznacznie. Podstawą do oceny jest natura takiego prawa. Jeśli koncesja przyznaje uprawnienia władcze, wygasa. Kiedy po stronie jednostki ma charakter gospodarczy, sugeruje się, że powinna być zachowana⁷⁴. Z kolei I. Brownlie pisze, że są coraz powszechniejsze opinie, że kontrakty państwowe i koncesje powinny być niezależnie od treści szanowane przez następcę. Podkreśla on przy tym, że wydaje się to pewna anomalia w porównaniu do innych kwestii, m.in. umów zatrudnienia czy emerytur⁷⁵. Przypomina, że sukcesja nie likwiduje żadnego statusu prawnego dla praw prywatnych, ale też nie może go tworzyć. Potwierdza to, przywołując orzeczenie STSM w sprawie koncesji

⁷² W relacjach polsko-niemieckich przykładem jest konwencja górnośląska z 15 marca 1922 r.

⁷³ J. GILAS, *Prawa nabyte w prawie międzynarodowym...*, s. 4.

⁷⁴ C.T. EBENROTH, *op. cit.*

⁷⁵ Szerzej I. BROWNIE, *op. cit.*, s. 654.

Mavrommatisa⁷⁶ oraz orzeczenie Stałego Trybunału Arbitrażowego w sprawie Lighthouses⁷⁷.

Z kolei zgodnie z opinią STSM z 1923 r., państwo sukcesor powinno uznać prawa nabyte osób prywatnych zgodnie z prawem poprzednika. Zmiana suwerenności nie może polegać na wprowadzeniu porządku prawnego, który wygasi retroaktywnie takie prawa, a raczej na ich kontynuacji⁷⁸. Z tego wynika, że muszą one zachować także taką samą treść. Nie jest natomiast ważne, jak sukcesor to robi. Do niego należy wybór konstrukcji prawnej. Problem pojawia się dopiero, kiedy przy zmianie suwerena dochodzi do zmiany stosunków własnościowych (nacjonalizacja). W tym kontekście wydaje się jednak słuszne uwzględnienie szczególnych sytuacji, kiedy utrzymanie koncesji jest sprzeczne z bezpieczeństwem państwa czy zasadami porządku publicznego. Tu sukcesor może odebrać koncesje.

Kolejnym pytaniem jest, czy sukcesor musi przestrzegać swych zobowiązań w momencie sukcesji, czy także po przejściu władztwa. W orzecznictwie odpowiedź daje na to znów orzeczenie STSM w sprawie niektórych interesów niemieckich na Górnym Śląsku. Kwestia dotyczyła fabryki, która państwo niemieckie sprzedało 24 grudnia 1919 r. podmiotowi prywatnemu, a więc przed sukcesją na rzecz Polski. Z kolei polska ustawa z 14 lipca 1920 r. ogłosiła, że wszystkie prawa prywatne, jakie osoby prywatne nabyły po 11 listopada 1918 r. na podstawie umów sprzedaży, są nieważne. Uznano więc to za obejście art. 256 traktatu wersalskiego. Niemcy odczytali to jako naruszenie praw nabytych. STSM uznał stanowisko niemieckie. Ustawa była więc sprzeczna w zakresie, w jakim naruszała prawa cudzoziemców.

Wniosek z powyższego jest następujący: prawo międzynarodowe zabrania naruszania praw prywatnych w momencie sukcesji, jak i później. Oczywiście nie definiuje tu samego okresu czasowego, a raczej ocenia go poprzez powiązanie z samym zdarzeniem zmiany suwerena. Poza tym, nie jest możliwe pozbawianie cudzoziemców własności ze

⁷⁶ PCIJ 1925, Serie. A, 5, s. 21, 27.

⁷⁷ ILR 1956, 23, 79.

⁷⁸ Dla prawa prywatnego międzynarodowego konflikt między normami poprzednika i sukcesora jest rozstrzygany jak konflikt intertemporalny.

skutkiem wstecznym, od momentu zmiany suwerena. Inne sytuacje są dopuszczalne na ogólnych zasadach prawa międzynarodowego i przy uwzględnieniu szczególnych sytuacji. Normy chroniące prawa cudzoziemców w momencie sukcesji nie zmuszają też do utrzymywania takiego systemu stosunków majątkowych, jaki istniał w prawie poprzednika.

11. UTRZYMANIE IMMUNITETÓW I SUKCESJA PRAWA KARNEGO

Specyficznym obszarem jest sukcesja prawa karnego i ewentualne odstąpienie od karania, w szczególności poprzez utrzymanie immunitetów⁷⁹. Mam tu na myśli sytuację, kiedy organy państwa posiadają przyznany w swych działaniach immunitet, a następnie ma miejsce upadek takiego państwa i poddanie jego terytorium i ludności suwerenności drugiego państwa. Sytuacja ta ma w kontekście immunitetów dwa aspekty. Obejmuje kwestie immunitetu pochodzenia międzynarodowego oraz immunitetu pochodzenia krajowego.

W pierwszym przypadku sprawa jest prosta. Jeśli immunitety są pochodzenia prawnomiędzynarodowego, istnieją dalej. Do nich należą immunitety dyplomatów państwa poddanego sukcesji, immunitet głowy państwa, czy powiązane z immunitetem państwa działania organów państwa, np. działanie wojska w ramach obrony granic – vide sprawy zestrzeleń samolotów nad Kubą, nad ZSRR itp. Należy jednak pamiętać, że dotyczy to wyłącznie relacji z państwami trzecimi. W relacjach poprzednika z sukcesorem, relatywizm decyzji jest nieomal nieograniczony i warunkowany formułą wprowadzenia nowego prawa karnego. Wynika to z uprawnień suwerena. Do niego należy także wybór formuły przenosin. Najprostszą i najbezpieczniejszą jest stosowny zapis w umowie dewolucyjnej. W praktyce zasadzie dzieje się to milcząco⁸⁰. Czasem przyjmuje się rozwiązania prawnokrajowe.

Szczególnie skomplikowany jest przypadek, kiedy działania organów objętych immunitetem są zgodne z prawem poprzednika lub

⁷⁹ Szerzej U. FASTENRATH, *op. cit.*, s. 43.

⁸⁰ Tamże.

chronione immunitetem, ale już w myśl prawa następcy stanowią przestępstwo. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia podczas inkorporacji NRD do RFN, kiedy pojawiła się kwestia postępowań przeciwko urzędnikom systemu komunistycznego: sędziom skazującym w procesach politycznych, żołnierzom strzelającym do uciekinierów na granicy, decydom politycznym.

Jednak najbardziej intrygującym problemem z tego zakresu są sprawy karalności szpiegów. Są o tyle skomplikowane, że prawo międzynarodowe nie zawiera regulacji dotyczących karania szpiegostwa w czasach pokoju, ani nawet ich zakazujących. Nie obejmują tego również treściowo normy traktatowe dotyczące np. dobrego sąsiedztwa, przyjaźni, współpracy. Działalność tego rodzaju sama z siebie nie stanowi więc deliktu prawnomiędzynarodowego, jeśli nie wiąże się z naruszeniem innych szczególnych norm, np. odnoszących się do przywilejów i immunitetów dyplomatycznych. I choć z drugiej strony w prawie międzynarodowym nie ma też norm zezwalających na działalność szpiegowską, należy uznać, że aktywność tego rodzaju należy do sfery uprawnień dyskrejonalnych państwa, opisanych przez STSM w orzeczeniu statku *Lotus*. Takie stanowisko wspiera też stara zasada prawa międzynarodowego, która mówi, że strona nie może powoływać się na działanie drugiej strony i żądać zadośćuczynienia, jeśli w podobnych sytuacjach postępuje podobnie. W ten sposób dochodzimy do wniosku, że z perspektywy prawnomiędzynarodowej szpiegostwo jest dopuszczalne⁸¹.

Po zjednoczeniu Niemiec na forum publicznym, jako jeden z problemów procesu jednoczenia się, musiało też pojawić się pytanie o karalność szpiegów byłego NRD. A przecież NRD było państwem, więc takie działanie było dla prawa międzynarodowego dopuszczalne, tym bardziej, że szpiedzy RFN działali także w NRD.

Opisany wyżej stosunek prawa międzynarodowego do szpiegostwa nie pomaga jednak w rozwiązaniu problemu w przypadku sukcesji uniwersalnej. Jej specyfika polega na tym, że państwo upadające traci

⁸¹ G. SCHUSTER, *Verfassungs- und Völkerrechtsfragen der Bestrafung von DDR Spionen nach dem Wiedervereinigung Deutschlands*, «ZaöVR» 51/1991, s. 657.

swoje atrybuty państwowości, a przejmuje je następca. Następuje więc zderzenie interesów. Ma to miejsce szczególnie w przypadku inkorporacji, do jakiej doszło właśnie w procesie jednoczenia Niemiec. To RFN rozciągnęło wtedy swoją tożsamość państwową na terytorium dawnego NRD. Nie pomogły tu istniejące normy konwencyjne, które odnoszą się do sukcesji, ale nie regulują sytuacji immunitetów i braku karalności. Nie można tu również zastosować odpowiednio norm art. 31 regulaminu IV konwencji haskiej, ponieważ stosuje się ją w jakościowo innych przypadkach.

Pierwsza, automatyczna konkluzja, jaka się nasuwa, to myśl o przyznaniu szpiegom immunitetu. Wynika to z faktu, że przyłączenie NRD oznaczało z perspektywy prawa międzynarodowego przejęcie odpowiedzialności za terytorium poddane sukcesji. W konsekwencji prowadziło to także do wstąpienia nowego państwa w relacje służbowe z dawnymi funkcjonariuszami upadającego państwa. Takie rozumowanie potwierdza dotychczasowa praktyka państw, w szczególności normy traktatów z XVII-XIX w. Oczywiście zastąpienie przez zjednoczone Niemcy dawnego NRD było skutkiem sukcesji, ale następnie sam sukcesor mógł takich urzędników zatrzymać lub zwolnić na podstawie norm prawa krajowego⁸².

Sytuację funkcjonariuszy-szpiegów komplikuje jednak prawo krajowe. Tego rodzaju działalność jest w tej płaszczyźnie karana i to jako przestępstwo formalne, a więc za samą działalność, niezależnie od efektów pracy szpiega, czyli powstałej szkody. I prawo międzynarodowe taką swobodę państwa do penalizacji tej działalności potwierdza. Karanie na podstawie przepisów krajowych nie może być jednak karą za łamanie prawa międzynarodowego, ale wyłącznie prawa wewnętrznego⁸³.

Omawiany problem pojawia się więc jako refleks wewnętrznych skutków sukcesji z zakresu rozciągania prawa karnego sukcesora na

⁸² Szerzej G. SCHUSTER, *op. cit.*,

⁸³ Inne zasady są zawarte w prawie wojny, jednak nie mieści się to w zakresie tematu.

terytorium poddane sukcesji⁸⁴. Proces ten różni się od przedstawionego wcześniej rozciągania obowiązującego prawa cywilnego czy automatycznie obowiązującego prawa administracyjnego nowego suwerena. Odbywa się bowiem z dodatkowymi ograniczeniami, którymi są obowiązujące normy uniwersalne prawa międzynarodowego, przede wszystkim z zakresu praw człowieka. Działają tu zasady takie, jak *lex retro non agit, nulla poena sine lege* itp. Wyjątkiem w tym zakresie są tylko czyny, które znajdują się w ustawodawstwie karnym następcy, ale są równoległe karane z mocy prawa międzynarodowego. Dawni obywatele państwa poddanego sukcesji, którzy je popełnili, mogą być pociągnięci do odpowiedzialności niezależnie od tego, czy czyny te były dozwolone w prawie poprzednika.

Kwestia karalności obywateli poprzednika może dodatkowo wiązać się z popełnieniem przez nich czynów zabronionych przez prawo państwa następcy na jego dawnym terytorium. Taki przypadek stanowiła głośna swego czasu sprawa szefa wywiadu NRD Marcusa Wolfa. Postępowanie karne wszczęto przeciwko niemu tylko w kontekście łamania norm karnych z zakresu jurysdykcji RFN (np. porwań obywateli USA i RFN na terytorium dawnych Niemiec Zachodnich). Wprawdzie próbowano pociągnąć go do odpowiedzialności w szerszym zakresie, ale w RFN Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał, że szpiegowanie Zachodu przez funkcjonariuszy NRD nie może być karane po zjednoczeniu Niemiec. Przyjęto też *Amnestiegesetz für Spionage der DDR*⁸⁵.

W katalogu możliwych rozwiązań jest również całkowite odstąpienie od karalności. Wynika to z niemal nieograniczonych kompetencji państwa w zakresie regulacji tego problemu.

⁸⁴ W historii działo się to w różny sposób. Polska po odzyskaniu niepodległości w 1919 r. utrzymała prawo zaborców. W dziedzinie prawa karnego materialnego były to odpowiednio: rosyjski kodeks karny z 1903 r. (tzw. kodeks Tagancewa), austriacki kodeks karny z 1852 r. oraz niemiecki kodeks karny z 1871 r. W zakresie procedury karnej stosowano także rosyjską ustawę o sądowym postępowaniu karnym z 1864 r., austriacki kodeks postępowania karnego z 1873 r. oraz niemiecki kodeks postępowania karnego z 1877 r. Obowiązywały one blisko dziesięć lat. Nowy kodeks karny został przyjęty w 1932 r., a kodeks postępowania karnego w 1929 r.

⁸⁵ Por. uzasadnienie w BT-Drs. 11/7871. Uznano to za naturalną działalność państwa w celu zbierania informacji.

12. ZAKOŃCZENIE

Sukcesja jest uważana za jeden z najbardziej spornych obszarów prawa międzynarodowego⁸⁶. Jest szczególnie silnie warunkowana polityką, co powoduje, że oceny zdarzeń dokonywane z różnych perspektyw różnią się znacząco. Niejednokrotnie brakuje w tym obszarze szczegółowych norm albo mają one charakter uzupełniający do rozstrzygnięć państw. Są nawet głosy, że mamy tu do czynienia wyłącznie z praktyką pozbawioną *opinio iuris*, którą warunkują jedynie fundamentalne zasady prawa międzynarodowego.

To z kolei znajduje odzwierciedlenie w różnych formach sukcesji, które dopiero doktrynie drugiej połowy XX w. udało się usystematyzować w dwie formuły generalne: sukcesję uniwersalną i sukcesję. Jednak także ten podział nie oddaje rzeczywistego skutku sukcesji, który widać dopiero z perspektywy przededefiniowania władzy państwowej. Praktyka jest jeszcze bardziej nieuporządkowana.

Z kolei od samej sukcesji w sferze prawa międzynarodowego jeszcze bardziej skomplikowane są jej skutki prawnokrajowe. Ich sens sprowadza się przecież do procedury stosowania w danym państwie obcego prawa. Ale już patrząc z perspektywy odwrotnej, samo stosowanie obcego prawa wcale nie musi być wcale wynikiem sukcesji. Może być jedynie efektem jedynie rozwiązań kolizyjnych: obowiązywania obcego prawa na podstawie orzeczenia sądu czy postanowień traktatowych. Bardziej sprawa dotyczy woli politycznej dysponującej władzą do wprowadzenia swojego prawa, ale niekoniecznie woli państwowej. W konsekwencji oznacza to, że dla prawa krajowego zgodność sukcesji z prawem międzynarodowym publicznym nie odgrywa wcale znaczącej roli. Wystarczy, że prawo stosowane na danym terytorium jest prawem efektywnym⁸⁷.

Sprawę komplikuje dodatkowo możliwość różnicowania w świetle rozstrzygnięć krajowych podmiotów na terytorium poddanym sukcesji. Zasada praw nabytych, jeśli już uznamy się za zwolennika

⁸⁶ A. VERDROSS, B. SIMMA, *op. cit.*, s. 484.

⁸⁷ Por. C.T. EBENROTH, *op. cit.*, s. 249.

jej funkcjonowania w tej płaszczyźnie zmian, chroni najwyżej cudzoziemców i to w zakresie praw prywatnych. Tu jednak stwarza problem inna reguła, zgodnie z którą prawo międzynarodowe nie zmusza też do utrzymywania przez następcę takich samych reguł stosunków polityczno-ekonomicznych, jak reżim poprzednika. Wreszcie jest cały katalog obszarów, w których państwo-następca ma całkowitą swobodę działania.

To wymusza dokonanie puenty poprzez powtórzenie i wzmocnienie myśli od lat znanej doktrynie – sukcesja jest zdecydowanie jednym z najbardziej skomplikowanych obszarów prawa międzynarodowego. Wobec niechęci państw do tworzenia konkretnych norm regulujących te sfery relacji, pewnie jeszcze długo takim obszarem pozostanie.

INTERNATIONAL LAW AND ITS CONSEQUENCES FOR SUCCESSION OF STATES: SELECTED THEORETICAL ISSUES

Summary

The succession of states is considered one of the most disputed areas of international law. It depends to a large extent on a state's policy; the same events may be given completely different evaluations if viewed from different perspectives. Often the norms applied are not detailed enough or they are merely supplementary to settlements made by the states involved. Sometimes the opinion is voiced that succession is nothing more than a kind of practice which is determined only by the fundamental principles of international law, but is not sanctioned by *opinio iuris*.

That is why succession may take so many forms which the theoreticians of international law did not manage arrange in a systematic way until the second half of the 20th century, when they classified its forms according to two general formulas: universal succession and partial succession. Nonetheless the practices different states pursue are still diversified and inconsistent.

The consequences of succession for a state's domestic legal system are even more complicated than for international law, since its outcome is the application of foreign law in domestic issues. However, the converse need not hold: the use of foreign law in itself need not be a result of succession. It may be simply the effect of the resolution of conflict of laws. The factor which turns out to be decisive for the establishment of a state's own domestic law is the political will of those in power rather than the will of the state.

This article presents a discussion of the issue, supported by many examples. The result is not reassuring. What is more, the conclusion only corroborates the initial hypothesis – because states continue to be unwilling to create specific principles defining succession of state, it will probably continue to be an area of conflict.