

ZDOLNOŚĆ TRAKTATOWA PAŃSTW ZALEŻNYCH W ŚWIELE PRAC KOMISJI PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO ONZ

Tomasz KAMIŃSKI

Wojskowa Akademia Techniczna

Streszczenie: Przedłożony artykuł dotyczy kwestii zdolności traktatowej państw zależnych, która była rozpatrywana w toku prac Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ (KPM ONZ) dotyczących projektu konwencji o prawie traktatów. I choć współcześnie termin ten nie przystaje do społeczności międzynarodowej składającej się z państw suwerennych, to w czasach kiedy trwały prace przygotowawcze KPM ONZ, które rozpoczęły się w 1949 r. i trwały przez kolejne siedemnaście lat, pojęcie państw zależnych było powszechnie stosowane. Cóż, przynajmniej było tak na początku tego procesu. Niniejszy artykuł przedstawia zmiany regulacji dotyczącej zdolności traktatowej państw zależnych zawarte w projektach opracowywanych przez czterech kolejnych Sprawozdawców Komisji, którym powierzono zadanie przygotowania projektu konwencji o prawie traktatów. Kwestia ta była o tyle ważna, że niekiedy państwa zależne posiadały zdolność do samodzielnego zawierania traktatów, niezależnie od zdolności traktatowej państwa odpowiedzialnego za prowadzenie ich spraw zagranicznych. Omawiane zagadnienie wydaje się szczególnie interesujące w zestawieniu z postępującym w owych czasach procesem dekolonizacji, wspartym między innymi deklaracją Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z 1960 r. o przyznaniu niezależności państwom i narodom kolonialnym (rezolucja 1514). Od tego czasu współistnienie równych i suwerennych państw (w tym powstałych w wyniku dekolonizacji) stanowi podstawę utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego pod nadzorem Rady Bezpieczeństwa ONZ. Pojęcie „państwa zależnego” musiało więc zostać ostatecznie odrzucone w projektach prac ILC. Komisja uznała, że państwa muszą legitymować się suwerennością i jako takie posiadają zdolność traktatową. Rozwiązanie to zostało następnie podtrzymane w lakonicznie ujętej dyspozycji art. 6 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. (KPT), zgodnie z którym każde państwo ma zdolność do zawierania traktatów. Według KPT termin „państwo” w rozumieniu tej konwencji ma takie samo znaczenie, jak m.in. w Karcie Narodów Zjednoczonych, tj. jako państwo w rozumieniu prawa międzynarodowego, bądź też jako państwo w międzynarodowym znaczeniu tego pojęcia. **Słowa kluczowe:** traktaty, traktaty bezpieczeństwa, prawo międzynarodowe, państwa, państwa narodowe, państwa zależne.

Uwagi wstępne

Kwestia zdolności traktatowej państw została uregulowana w art. 6 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 roku zamieszczonym w Dziale 1 II Części konwencji poświęconym zawieraniu traktatów. Ogranicza się on jedynie do lakonicznego potwierdzenia, że zdolność do zawierania traktatów przysługuje każdemu państwu¹. Warto zauważyć, że konwencja posługuje się terminem „państwo”, nie przesądzając jego treści. Zdolność traktatową posiada zaś każde państwo.

¹ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (zwana dalej „KPT”). Tekst polski, Dz.U. z 1991 r., nr 74, poz. 439.

Mylnym byłoby jednak wrażenie, że oto w świetle tego przepisu każda jednostka terytorialna próbująca podnieść swą pozycję do rangi państwa będzie mogła to uczynić poprzez zawarcie umowy międzynarodowej. Czynność taka mogłaby bowiem być uważana za swoiste potwierdzenie statusu państwa jedynie wówczas gdy traktat zostanie zawarty przez którąś ze stron konwencji wiedeńskiej z 1969 roku, zgodnie z którą traktat jest porozumieniem międzynarodowym zawartym właśnie między państwami. Droga do stania się stroną KPT nie jest jednak zależna tylko od woli podmiotu wyrażającego chęć przystąpienia. Swoistym sitem jest procedura przyjęcia i przystąpienia do konwencji określona w Części VIII zawierającej postanowienia końcowe tego traktatu. Kwestia ta regulowana jest przez trzy kolejne artykuły konwencji, począwszy od art. 81. Artykuły te oprócz ustalenia ratyfikacji jako trybu właściwego dla wyrażenia zgody na związanie się KPT (art.82) określają również krąg podmiotów uprawnionych do stania się jej stroną. Splendor zostania sygnatariuszem KPT miał przy tym, zgodnie z art.81 KPT, przynależeć tym z państw, które zdecydowałyby się na złożenie podpisu pod tekstem konwencji do końca kwietnia 1970 roku, a więc w przeciągu niecałego roku od jej wyłożenia do podpisu. Z możliwości tej skorzystało 45 sygnatariuszy, w tym Stolica Apostolska, której przedstawiciel, ówczesny arcybiskup Opilio Rossi, złożył podpis pod testem konwencji w dniu 30 września 1969 roku². Przystąpienie do konwencji po 30.04.1970 r. było zaś możliwe w oparciu o art. 82 KPT w drodze złożenia stosownych dokumentów u Sekretarza Generalnego ONZ. Z możliwości tej skorzystało dotychczas kolejne kilkadziesiąt państw skutkiem czego, według stanu na wrzesień 2017 roku, stronami KPT było 114 państw³. Niezależnie jednak od obranego trybu wyrażenia zgody na związanie się KPT zawierała ona swoisty filtr ustalający zakres państw uprawnionych do stania się jej stroną. Kwestia ta została uregulowana w art. 81 i 83 konwencji, z których pierwszy określał kategorie państw uprawnionych do zostania sygnatariuszem konwencji, podczas gdy drugi odsyłając do art.81 uzależniał możliwość przystąpienia do KPT od przynależności do którejkolwiek z wymienionych w nim grup. KPT należy więc do kategorii umów otwartych warunkowo, a związać się nią mogą państwa, które bądź zostały już przyjęte w poczet członków Narodów Zjednoczonych albo jakiejkolwiek organizacji wyspecjalizowanej lub Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, bądź też są stronami Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Dodatkowo art. 81 KPT zawierał furtkę pozwalającą na przyjęcie w poczet stron konwencji państw spoza wyżej określonego grona

² https://treaties.un.org/doc/Treaties/1980/01/19800127%2000-52%20AM/Ch_XXIII_01.pdf. Na temat szczególnej sytuacji Stolicy Apostolskiej jako strony KPT patrz szerzej. K. Karski, *Zasięg podmiotowy Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów*, [w:] *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów*, Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszone-Kostrzeva (red.), Warszawa 2009, s. 53-88.

³ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=_en. (Dostęp 25.09.2017 r.).

stwierdzając, że będzie ona również otwarta dla jakiegokolwiek innego państwa zaproszonego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych do stania się stroną konwencji. Procedura ta stawiała więc depozytariusza konwencji w sytuacji o tyle komfortowej, że ustalając wstępną selekcję kandydatów, nie pozwalała na konfrontowanie go z aktami przystąpienia składanymi przez podmioty chcące uzyskać swoiste potwierdzenie swojej państwowości poprzez przynależność do konwencji regulującej, co do zasady, tryb i skutki zawierania umów międzypaństwowych.

Kwestia zakresu podmiotowego konwencji była przedmiotem ożywionej dyskusji na konferencji wiedeńskiej. Była ona związana z postulowanym przez ówczesne państwa socjalistyczne wprowadzeniem do konwencji tzw. zasady uniwersalizmu. R. Szafarz wskazuje, że o ile dla ówczesnych państw zachodnich kluczową kwestią polityczno-prawną było wprowadzenie procedur obowiązkowego rozstrzygania sporów (co udało się częściowo osiągnąć w postaci art. 66 KPT mówiącego o postępowaniu sądowym, rozjemczym i pojednawczym w przypadku sporów powstałych na tle stosowania postanowień Części V konwencji), to dla państw socjalistycznych takim celem „...było wyprowadzenie NRD z politycznej i prawnej izolacji poprzez realizację koncepcji uniwersalizmu w konwencji”⁴. Zasada ta miała według propozycji państw socjalistycznych przybrać formę klauzuli, zgodnie z którą: „Każde państwo ma prawo uczestniczenia w traktacie wielostronnym, który kodyfikuje lub postępowo rozwija normy ogólnego prawa międzynarodowego albo którego przedmiot i cel leżą w interesie międzynarodowej wspólnoty państw jako całości”⁵. Ostatecznie jednak propozycja ta została odrzucona, a konferencja zdecydowała się na ograniczenie potencjalnego zakresu podmiotowego KPT przy pomocy klauzuli selektywnej⁶, zwanej przez S.E. Nahlika klauzulą wiedeńską ze względu na jej wypracowanie przy okazji prac nad wcześniejszymi konwencjami multilateralnymi zawieranymi w latach 60-tych pod egidą ONZ⁷. Zasada uniwersalizmu została zaś wyrażona jedynie w niewiążącej deklaracji stanowiącej załącznik do Aktu Końcowego Konferencji. Warto też podkreślić, że to właśnie brak klauzuli uniwersalności (oprócz braku zgody na obowiązkową jurysdykcję MTS określoną w art.66 KPT przejawiającym się w złożeniu zastrzeżeń do tego artykułu) w ostatecznym tekście

⁴ R. Szafarz, *Konferencja i Konwencja wiedeńska dotyczące prawa traktatów – w moich wspomnieniach – 1968 i 1969 rok, [w:] 40 lat minęło...*, op. cit., s. 18. S.E. Nahlik dodaje, że oprócz NRD działania te miały również wesprzeć inne państwa socjalistyczne, takie jak DRW i KRL-D, które, jak stwierdzał, „powstały na tak zwanych terytoriach podzielonych” i nie były wówczas uznawane przez państwa zachodnie. S.E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 100.

⁵ S.E. Nahlik, *Kodeks...*, s. 105.

⁶ Tak, R. Szafarz, op. cit., s. 18.

⁷ Klauzula ta pojawiła się po raz pierwszy w art.48 konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku (tekst polski, Dz.U. z 1965 nr 37, poz.232), a następnie w art.74 konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 roku (tekst polski, Dz.U z 1982 r., nr 13, poz. 98). Ibidem, s. 451.

konwencji był jednym z głównych powodów wstrzymania się państw socjalistycznych od głosu w głosowaniu nad przyjęciem konwencji jako całości. Należy jednak dodać, że kwestia uniwersalizmu została rozwiązana w kilka lat po zawarciu konwencji w drodze rezolucji Zgromadzenia Ogólnego NZ (Nr 3233) przyjętej podczas XXIX sesji Zgromadzenia, 12 listopada 1974 roku, która zapraszała wszystkie państwa do stania się stronami konwencji⁸.

Zdolność traktatowa w pracach KPM ONZ nad projektem prawa traktatów

Zakres zdolności traktatowej był zagadnieniem niezwykle kontrowersyjnym od początku prac KPM ONZ nad projektem konwencji prawa traktatów. Nie należy się temu dziwić, bowiem jak słusznie wskazywał S.E. Nahlik w pracy wydanej w 1967 roku „...odpowiedź na pytanie, kto może być stroną umowy międzynarodowej, łączy się w dużej mierze z odpowiedzią na pytanie, kto jest podmiotem prawa międzynarodowego” i dodawał, że to „czy jest to związek konieczny, czy tylko fakultatywny [...] zależy od zasadniczego poglądu na zagadnienie podmiotowości prawno-międzynarodowej”⁹. Wskazywał *ius tractatum* jako „...jeden z najważniejszych dowodów posiadania podmiotowości prawno-międzynarodowej” podkreślając, że w świetle koncepcji zakładającej, iż podmiotami tego prawa są tylko państwa suwerenne i niektóre organizacje międzynarodowe, a „...w sporadycznych tylko wypadkach pewne inne twory, kwalifikacja „podmiotu prawa międzynarodowego” i kwalifikacja „strony umowy międzynarodowej” będą się w zasadzie pokrywały”¹⁰. I chociaż od czasu kiedy opublikowano te słowa minęło prawie pół wieku, to dalej prawo zawierania umów międzynarodowych jest kluczowym czynnikiem dla określenia przynależności do kategorii podmiotów prawa międzynarodowego. Nie jest to już jednak czynnik konieczny, ponieważ w świetle definicji wskazującej, że podmiotem tego prawa „...jest ten, kto posiada prawa i obowiązki wynikające bezpośrednio z prawa międzynarodowego”¹¹ za wystarczające uznaje się także inne przejawy podmiotowości. Co więcej w przypadku podmiotowości osób fizycznych W. Góralczyk i S. Sawicki podkreślają wręcz, że „...jednostka nie może nigdy brać udziału w tworzeniu norm prawa międzynarodowego jak inne jego podmioty”¹².

⁸ A/RES/3233/XXIX. Participation in the Convention on Special Missions, its Optional Protocol concerning the Compulsory Settlement of Disputes and the Vienna Convention on the Law of Treaties. (<http://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/29>. Dostęp: 25.09.2017 r.).

⁹ S.E. Nahlik, *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 174.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wyd. 16, Warszawa 2015, s. 113.

¹² Ibidem, s. 139.

Bez wątpienia jednak, w czasie trwania prac Komisji Prawa Międzynarodowego nad projektem prawa traktatów dostrzegano ścisłe powiązanie pomiędzy podmiotowością prawnomiędzynarodową a zdolnością traktatową. Co ciekawe w pracach każdego z czterech kolejnych sprawozdawców Komisji pracujących nad zagadnieniem prawa traktatów państwa nie miały być wyłącznymi podmiotami posiadającymi zdolność traktatową w świetle projektowanej konwencji. I tak, już w raporcie J.L. Brierly'ego z 1950 roku znajdujemy propozycję przyznającą tę zdolność co do zasady wszystkim państwom i organizacjom międzynarodowym, przy jednoczesnym podkreśleniu możliwości występowania ograniczeń dotyczących zawierania określonych traktatów¹³. Ograniczenia te miałyby zaś według komentarza do projektowanego artykułu wynikać bądź z ich specjalnego statusu (jak w przypadku Wolnego Miasta Gdańska, które J.L. Brierly zaliczał do kategorii państw zależnych), bądź też miały stanowić następstwa istniejących zobowiązań traktatowych, (jak w przypadku państwa neutralnego, niewładnego zawrzeć traktatu dotyczącego sojuszu zaczepno-obronnego)¹⁴. I choć organizacje międzynarodowe zostają wyłączone z zakresu proponowanego przepisu w trzecim raporcie J.L. Brierly'ego w 1952 roku¹⁵, to wracają jak bumerang w pierwszym raporcie kolejnego sprawozdawcy KPM H. Lauterpachta, który w art.1 wskazuje, że traktatami nazywamy porozumienia zawierane pomiędzy państwami, włączając w to również umowy zawierane przez organizacje państw¹⁶. Z kolei trzeci sprawozdawca Komisji zaproponował jeszcze szerszy zakres podmiotów zdolnych do zawierania traktatów za dopuszczalne uznając ich zawieranie pomiędzy wszystkimi podmiotami będącymi podmiotami prawa międzynarodowego wyposażonymi w podmiotowość prawnomiędzynarodową i zdolność traktatową¹⁷. Podobny zakres podmiotów wyposażonych w zdolność traktatową był też zrazu wskazywany przez ostatniego ze sprawozdawców prawa traktatów H. Waldocka wyznaczonego po wyborze Sir G. Fitzmaurice'a w skład Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Proponował on bowiem w swym pierwszym raporcie z 1962 roku, aby zdolność traktatową w świetle projektowanego dokumentu przyznać nie tylko wszystkim niepodległym państwom, wśród których

¹³ Art. 3. *All States and international organizations have capacity to make treaties, but the capacity of some States or organizations to enter into certain treaties may be limited.* ILC Yearbook, 1950, vol. II, s. 230.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Art. 1. *Capacity to enter into treaties is possessed by all States but the capacity of a State to enter into certain treaties may be limited.* ILC Yearbook, 1952, vol. II, s. 50.

¹⁶ Art. 1. *Treaties are agreements between States, including organizations of States, intended to create legal rights and obligations of the parties.* ILC Yearbook, 1953, vol. II, s. 90.

¹⁷ Art. 2 § 1. *For the purposes of the application of the present Code, a treaty is an international agreement embodied in a single formal instrument (whatever its name, title or designation) made between entities both or all of which are subjects of international law possessed of international personality and treaty-making capacity, and intended to create rights and obligations, or to establish relationships, governed by international law.* ILC Yearbook, 1956, vol. II, s.107.

wyróżniał państwa jednolite, federacje oraz inne formy unii państwowych ale również tym innym podmiotom prawa międzynarodowego, którym taka zdolność zostanie nadana przez traktat lub zwyczaj międzynarodowy¹⁸.

Warto zauważyć, że przyjęcie sformułowania o dopuszczalności nadania zdolności traktatowej w drodze zawarcia traktatu poszerzałoby zdecydowanie krąg podmiotów uprawnionych w myśl projektowanej konwencji do zawierania umów międzynarodowych. Sam fakt zawarcia przez państwo umowy międzynarodowej z, dajmy na to, grupą bojowników walczących o oderwanie się od dotychczasowego państwa, bądź też o przejęcie w nim władzy, przesądzałby bowiem nie tylko o nadaniu im podmiotowości prawnomiędzynarodowej ale i wyposażał ich w prawo zawierania umów międzynarodowych, co sprzyjałoby zdecydowanie tej podmiotowości ugruntowaniu. Co więcej można przypuszczać, że przyjęcie takiego rozwiązania skutkowałoby dopuszczeniem także innych, poza państwami, podmiotów prawa międzynarodowego do stania się stronami projektowanej konwencji określającej zasady zawierania umów międzynarodowych. Wymagałoby to jednak dostosowania jej postanowień do specyfiki tych podmiotów, co mogłoby zostać dokonane tylko na pewnym poziomie ogólności. Otwartym pozostaje również pytanie, czy ze strony państw będących pierwotnymi podmiotami prawa międzynarodowego istniałoby rzeczywiste zapotrzebowanie na zawarcie takiej konwencji. Los wyłożonej do podpisu 21 marca 1986 roku konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub pomiędzy organizacjami międzynarodowymi, nie nastraja jednak w tym zakresie optymistycznie. Konwencja ta nie weszła bowiem do tej pory w życie, pomimo określenia progu ratyfikacyjnego na identycznym poziomie jak w przypadku stanowiącej jej pierwowzór konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 roku. Według stanu na koniec września 2017 roku trzydzieści jeden państw wyraziło zgodę na związanie się tą umową. I choć do uruchomienia przez depozytariusza procedury wejścia konwencji w życie brakuje tylko czterech państw, to osiągnięcie wskazanego limitu nie wydaje się przesądzone, tym bardziej, że proces przystępowania państw ewidentnie wyhamował. Dość wskazać, że w tej dekadzie wolę taką wyraziły tylko Malta (w 2012 roku) i Albania (w roku 2014)¹⁹. Polska nie jest zaś nawet sygnatariuszem tego porozumienia. Wydaje się więc, że skoro pomimo ponad trzydziestu lat od przyjęcia konwencji nie udało się zebrać wystarczającej liczby chętnych dla jej wejścia w życie, to tym bardziej państwa nie byłyby skłonne do związania się regulacją określającą zasady zawierania umów

¹⁸ Art.3§1. *Capacity in international law (hereafter referred to as international capacity) to become a party to treaties is possessed by every independent State, whether a unitary State, a federation or other form of union of States, and by other subjects of international law invested with such capacity by treaty or by international custom.* ILC Yearbook, 1962, vol. II, s. 35.

¹⁹ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&clang=_en. (Dostęp 27.09.2017 r.)

międzynarodowych nie tylko pomiędzy nimi a organizacjami międzynarodowymi ale także innymi podmiotami prawa międzynarodowego.

Wracając do propozycji H. Waldocka przedłożonej w 1962 roku, warto jeszcze nadmienić, że ostatni paragraf projektowanego artykułu poświęcił on zdolności traktatowej organizacji międzynarodowych precyzując, że przysługuje ona organizacjom i agendom międzynarodowym posiadającym podmiotowość prawnomiędzynarodową. Zakres tej zdolności ujmował zaś bardzo szeroko, za jej źródło uznając nie tylko postanowienia bezpośrednio regulujące tą kwestię zamieszczone w dokumentach konstytuujących daną organizację ale co ciekawe domniemując jej istnienia w zakresie niezbędnie koniecznym dla prawidłowej realizacji funkcji tamże określonych²⁰.

Następnie jednak zakres podmiotów wyposażonych w zdolność traktatową ulegał stopniowej redukcji, choć podczas prac XIV sesji Komisji w 1962 roku pomimo dokonania gruntownej przebudowy artykułu utrzymano co do zasady proponowany wcześniej zakres podmiotowy dookreślając w komentarzu, że jego zadaniem jest przede wszystkim objęcie zdolnością traktatową organizacji międzynarodowych, usunięcie wszelkich wątpliwości dotyczących Stolicy Apostolskiej oraz pozostawienie pewnej swobody co do takich szczególnych sytuacji jak status powstańców i strony wojującej wobec których zastosowano instytucję uznania²¹. Kluczowe decyzje w omawianym zakresie zapadły na XVII sesji KPM w 1965 roku i zostały poprzedzone lekturą opinii nadesłanych przez państwa. Te zaś były z reguły dość krytyczne i postulowały np.: (jak to czyniła Finlandia) ograniczenie regulacji do zdolności traktatowej państw lub wręcz odrzucenie całego artykułu jako zbędnego; odrzucenie §3 dotyczącego sytuacji organizacji międzynarodowych (jak chciała Japonia, której zdaniem zdolność traktatowa organizacji powinna zostać wyraźnie uzależniona od jej uznania przez inne strony zawieranej umowy), poprzez powrót do sposobu regulacji zaproponowanego przez H. Waldocka w 1962 roku (propozycja brytyjska) motywowany zwróceniem uwagi na sytuację podmiotów nie będących państwami, które jednak zawierają niekiedy umowy międzynarodowe np. na podstawie delegowania uprawnień przez państwa, do najobszerniejszej propo-

²⁰ Art. 3 § 4. *International capacity to become a party to treaties is also possessed by international organizations and agencies which have a separate legal personality under international law if, and to the extent that, such treaty-making capacity is expressly created, or necessarily implied, in the instrument or instruments prescribing the constitution and functions of the organization or agency in question.* ILC Yearbook, 1962, vol. II, s. 36.

²¹ Article 3 [Capacity to conclude treaties].

1. *Capacity to conclude treaties under international law is possessed by States and by other subjects of international law.*

2. *In a federal State, the capacity of the member states of a federal union to conclude treaties depends on the federal constitution.*

3. *In the case of international organizations, capacity to conclude treaties depends on the constitution of the organization concerned.* Ibidem, s. 164.

zycji Stanów Zjednoczonych, które podkreślały, że proponowana regulacja jest zbyt wąska zarówno co do zakładanego zakresu podmiotowego, jak i sposobu określenia zdolności organizacji międzynarodowych wyłącznie w oparciu o postanowienia ich dokumentów statutowych²². Afirmatywny komentarz został nadesłany jedynie przez rząd Szwecji, który wskazując na ogólny charakter sformułowania § 1 zgłaszał co prawda wątpliwości co do jego praktycznej przydatności ale zaraz wskazywał, że zaproponowane ujęcie wynikało z konieczności, bowiem każda próba jego doprecyzowania napotykałaby na trudności. Z tego też powodu pochwalał wybór Komisji uznając, że wypełnienie go bardziej konkretną treścią lepiej jest pozostawić paratej orzecznictwem trybunałów międzynarodowych praktyce państw i organizacji międzynarodowych²³. Co ciekawe, zakres zmian wprowadzonych przez Komisję do zaproponowanego przez siebie artykułu nie odpowiadał również samemu sprawozdawcy, który w swoim czwartym raporcie przedłożonym członkom Komisji przez jej XVII sesję w 1965 roku opowiedział się za wykreśleniem projektowanego artykułu w całości, do czego jak stwierdził skłoniła go zarówno lektura komentarzy rządów, jak i ponowna analiza dyskusji mającej miejsce się na poprzednich sesjach Komisji²⁴. Nie zdecydowano się jednak na taki krok pomimo tego, że sir H. Waldock wrócił do powyższej myśli podczas sesji Komisji przy okazji przedstawiania artykułu, powtarzając przy tym sugestię, wysuwaną uprzednio przez niektórych członków Komisji, wskazującą że rozwiązanie takie można byłoby uznać za dopuszczalne jako naśladujące rozwiązanie przyjęte w konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych²⁵, która uniknęła uregulowania kwestii zdolności do nawiązywania stosunków dyplomatycznych przechodząc bezpośrednio do przepisu dotyczącego sposobu ich ustanowienia w relacjach między państwami²⁶. I choć artykuł pozostał, to zdecydowano się na jego zasadnicze okrojenie poprzez wycięcie sformułowań odnoszących się do podmiotów innych niż państwa. W tej sytuacji pozostało jedynie potwierdzenie zdolności traktatowej przysługującej wszystkim państwom i paragraf odnoszący się do zdolności traktatowej państw wchodzących w skład związku federalnego²⁷.

Warto zauważyć, że S.E. Nahlik opracowując swój *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego* mniej więcej w tym samym czasie kiedy w Komisji Prawa

²² ILC Yearbook, 1965, vol. II, s. 16-18.

²³ Ibidem, s. 17

²⁴ Ibidem, s. 18.

²⁵ ILC Yearbook, 1965, vol. I, s. 23.

²⁶ Art. 2 konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku (Tekst polski, Dz.U. 1965 r. Nr 37 poz232).

²⁷ (Art. 3) 1. *Every State possesses capacity to conclude treaties.*

2. *States members of a federal union may possess a capacity to conclude treaties if such capacity is admitted by the federal constitution and within the limits there laid down.* ILC Yearbook, 1965, vol.I, s.280.

Międzynarodowego finalizowano prace nad projektem przyszłej konwencji o prawie traktatów, wskazywał że o ile kwalifikacja strony umowy międzynarodowej nie budzi wątpliwości w przypadku tzw. państw jednolitych, które cechą charakterystyczną jest posiadanie tylko jednego ośrodka władzy publicznej skupiającego wszelkie „... kompetencje związane z pojęciem suwerenności”, to „... pewne trudności może nasuwać sytuacja niektórych państw o strukturze bardziej skomplikowanej”²⁸. Tę zaś wiązał z podziałem kompetencji składających się na suwerenność państwową pomiędzy dwa lub więcej podmiotów, występującą zarówno w przypadku tzw. państw zależnych, jak i państw złożonych. Co ciekawe do podobnych wniosków musiał dojść sir H. Waldock – ostatni ze sprawozdawców Komisji zajmujący się prawem traktatów, który w przedłożonej przez siebie propozycji regulacji zdolności traktatowej państw zawartej w pierwszym raporcie z roku 1962 znalazł miejsce dla obu tych kategorii państw poświęcając im po jednym paragrafie projektowanego artykułu²⁹.

Zdolność traktatowa państw zależnych w świetle projektu KPM ONZ

Prace Komisji Prawa Międzynarodowego nad projektem prawa traktatów toczyły się w okresie naznaczonym narastającym wzrostem nastrojów dekolonizacyjnych wspartym dobitnie na forum międzynarodowym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ deklaracją w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym z 14 grudnia 1960 roku (Rezolucja nr 1514) opierającą się na zasadzie samostanowienia narodów³⁰. Preambuła rezolucji diagnozując ówczesną sytuację międzynarodową stwierdzała, m.in. że „...wszystkie zależne narody gorąco pragną wolności” oraz że to „...ich własna postawa decyduje o osiągnięciu przez nie niepodległości”. Zgromadzenie Ogólne ONZ oceniało również, że „...zaostrenie się konfliktów wynikających z odmowy przyznania tym narodom wolności lub tworzenia przeszkód na drodze do jej uzyskania stanowi poważne zagrożenie pokoju na całym świecie”, Deklaracja potwierdzając prawo do samostanowienia „wszystkich narodów” (pkt 2), podkreślała, że „...niedostateczne przygotowanie polityczne, gospodarcze, społeczne i kulturalne nie powinno w żadnym wypadku stanowić pretekstu do zwlekania z przyznaniem niepodległości” (pkt 3). Było to więc zdecydowane zerwanie z ideą uzasadniającą powstanie poprzednich systemów

²⁸ S.E. Nahlik, *Wstęp...*, s.175.

²⁹ W kwestii prac Komisji Prawa Międzynarodowego nad regulacją zdolności traktatowej państw wchodzących w skład związku federalnego patrz szerzej. K. Karski, T. Kamiński, *Treaty-Making Capacity of Components of Federal States from the Perspective of the Works of the UN International Law Commission*, Polish Review of International and European Law, vol. 5, Issue 2 (2016), s. 17-41.

³⁰ A/RES/1514/XV, Deklaracja w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym, <http://www.grocejusz.edu.pl/Documents/dekl2514.html> (Dostęp, 26.09.2017 r.)

przyjętych w ramach Ligii Narodów (system mandatowy) i ONZ (system powierniczy)³¹. Zresztą konsekwentnie pkt. 5 deklaracji wskazywał, że jej treść dotyczy terytoriów powierniczych i niesamodzielnych oraz wszelkich innych, które nie uzyskały jeszcze niepodległości³². Należy przy tym zauważyć, że przeprowadzeniu dekolonizacji w sposób pokojowy miało sprzyjać przekazanie władzy przez mocarstwa kolonialne zgodnie z zasadą *uti possidetis iuris*. Ostatni, szósty, punkt deklaracji stwierdzał bowiem, że „...wszelka próba częściowego lub całkowitego naruszenia jedności narodowej i integralności terytorialnej jakiegokolwiek kraju jest niezgodna z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych”³³. Kwestia ta była również poruszana w punkcie czwartym, który zwracał uwagę na konieczność respektowania integralności terytorium narodowego. Przede wszystkim jednak, co można uznać za kluczowe dla realizacji tej rezolucji ONZ w ówczesnych warunkach geopolitycznych, wzywał mocarstwa kolonialne do wstrzymania wszelkich akcji zbrojnych, czy też w ogóle jakichkolwiek kroków represyjnych wymierzonych przeciwko narodom zależnym, co zgodnie z deklaracją miało pozwolić na realizowanie przez nie prawa do całkowitej niepodległości w warunkach pokoju i wolności. Całości dopełniał punkt siódmy, który przewidywał że „wszystkie państwa powinny ściśle przestrzegać litery i ducha postanowień Karty Narodów Zjednoczonych, Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz niniejszej Deklaracji, i opierać się na zasadach równości, nieingerencji w wewnętrzne sprawy jakiegokolwiek państwa, a także poszanowania suwerennych praw wszystkich narodów i ich integralności terytorialnej”³⁴. W ten oto sposób Zgromadzenie Ogólne przyznawało dotychczasowym „krajom i narodom kolonialnym” prawo do swobodnego wyboru dalszej drogi politycznej, zakładając dopuszczalność przejścia władzy w dotychczasowych granicach administracyjnych kolonii. Co więcej, rezolucja potępiała wszelkie działania dotychczasowych władz

³¹ System mandatowy, który obejmował dawne kolonie niemieckie oraz terytoria podporządkowane Turcji miał z założenia charakter tymczasowy. Jak bowiem wskazują W. Czapliński i A. Wyrozumska miał on „...przyczynić się do uzyskania przez terytoria mandatowe warunków politycznych i poziomu rozwoju gospodarczego pozwalającego na proklamowanie niepodległości”. Terytoria mandatowe podzielono na trzy kategorie. Mandat sprawowały zaś państwa rozwinięte pod nadzorem Ligii Narodów. Po II wojnie światowej terytoria mandatowe zostały objęte systemem powierniczym powołanym przez ONZ. Patrz szerzej, W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, Wyd.3, s. 178-179.

³² *Na terytoriach powierniczych i niesamodzielnych oraz na wszelkich innych, terytoriach, które nie uzyskały jeszcze niepodległości, należy niezwłocznie poczynić kroki, mające na celu przekazanie narodom i ludom terytoriów wszystkich uprawnień bez żadnych warunków lub zastrzeżeń, zgodnie z ich swobodnie wyrażoną wolą i życzeniem, bez względu na rasę, wyznanie lub kolor skóry, by dać im możliwość korzystania z całkowitej niepodległości i wolności.* A/RES/1514/XV, Deklaracja w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym, <http://www.grociusz.edu.pl/Documents/dekl2514.html> (dostęp 26.09.2017 r.).

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

kolonialnych mające na celu uniemożliwienie realizacji jej postanowień wskazując, że stanowić one będą naruszenia zasad współistnienia narodów, skutkiem czego mogą być traktowane jako zagrożenie, czy też naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, dające Radzie Bezpieczeństwa ONZ prawo do podjęcia działań celem utrzymania bądź przywrócenia *status quo ante*, którym w tym wypadku byłoby już współistnienie w szerokiej rodzinie państw uwzględniającej państwa nowo niepodległe powstałe w wyniku dekolonizacji.

Rezolucja 1514 stanowi więc swoistą cezurę w procesie dekolonizacji potwierdzając legitymację prawną kolonii i wszelkich terytoriów zależnych dla dochodzenia własnej państwowości. Na rzeczony okres przypada też zmierzch instytucji państwa zależnego, a w tym protektoratu³⁵, którego zasadniczą cechą było przekazanie protektorowi uprawnień w dziedzinie prowadzenia spraw zagranicznych. I choć, jak wskazuje S.E. Nahlik, „...regułą było całkowite przekazanie protektorowi zawierania umów w imieniu protegowanego”³⁶, to niekiedy państwa protegowane zachowywały „...pewne uprawnienia w tej dziedzinie”³⁷. Jako przykład tej sytuacji można wskazać fakt bycia odrębnymi stronami niektórych umów wielostronnych przez protektoraty francuskie, Tunis i Maroko, którego prawnomiędzynarodowa podmiotowość jako państwa pomimo pozostawaniu w stosunku protektoratu została potwierdzona przez orzeczenie MTS w sprawie uprawnień obywateli amerykańskich w Maroku z 1952 roku. Trybunał stwierdził wówczas, że Francja nie kontestuje podmiotowości prawnomiędzynarodowej Maroka jako państwa, a zakres jej uprawnień w Maroku określa traktat z 1912 roku stanowiący podstawę protektoratu³⁸.

³⁵ J. Makowski w podręczniku wydanym tuż po I wojnie światowej wyróżniał dwie kategorie protektoratu, to jest protektorat międzynarodowy i protektorat kolonialny i administracyjny występujący też pod nazwą pseudoprotektoratu lub protektoratu fikcyjnego. Pierwszy z nich, jako oparty na umowie zawartej między dwoma państwami niezależnymi, autor ten umieszczał w kategorii związków państw. Te zaś z kolei wraz z państwami związkowymi tworzyły kategorię związków państwowych. Patrz szerzej, J. Makowski, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1922, wyd. II uzupełnione, 156-219.

³⁶ Już pierwszy sprawozdawca projektu prawa traktatów J.L. Brierly w komentarzu do proponowanego przez siebie artykułu zakładającego możliwość ograniczenia zdolności traktatowej państw wskazywał, że zgodnie z orzeczeniem STSM w sprawie statku Wimbledon z 1928 roku „...prawo do zaciągania zobowiązań międzynarodowych stanowi atrybut suwerenności państwowej”, to niekiedy może być ograniczone ze względu na specyfikę statusu państwa. Jako przykład podawał zaś między innymi właśnie sytuacje protektoratów, które zwykle nie realizują samodzielnie zdolności traktatowej, a traktaty zawierane są w ich imieniu przez państwo protektora. ILC Yearbook, 1952, vol. II, s. 50.

³⁷ S.E. Nahlik, *Wstęp...*, Warszawa 1967, s. 177.

³⁸ It is not disputed by the French Government that Morocco, even under the Protectorate, has retained its personality as a State in international law. The rights of France in Morocco are defined by the Protectorate Treaty of 1912.” Case concerning rights of nationals of the United States of America in Morocco, Judgment of August 27 th, 1952, I.C.J. Reports 1952, s. 185.

Warto podkreślić, że o ile zagadnienie zakresu zdolności traktatowej państw zależnych było przedmiotem analizy KPM ONZ w toku prac prowadzonych w latach pięćdziesiątych XX wieku³⁹, to jak podkreślił S.E. Nahlik Komisja „...zerwała z echem kolonializmu” już w czasie pierwszej dyskusji nad projektem H. Waldocka przyjmując że zdolność traktatowa przysługuje państwom i innym podmiotom prawa międzynarodowego⁴⁰. Odrzucono wówczas w całości zaproponowany przez sprawozdawcę § 3 projektowanego artykułu, który przyznając co do zasady zdolność traktatową państwu protektorowi dopuszczał jednak wyjątek od tej reguły, o ile możliwość taka wynikałaby z umowy lub ustaleń na linii protektor – protegowany oraz takie samodzielne uczestnictwo protegowanego zostałyby zaakceptowane przez pozostałe strony traktatu⁴¹. Trzeba przyznać, że powyższa propozycja H. Waldocka, choć miała na celu rozwiązanie problemu występującego w praktyce międzynarodowej, to ewidentnie nie trafiła w swój czas. Trudno też było rozpatrywać ją w oderwaniu od zmieniającej się sytuacji politycznej. A tę nakreślała praktyka państw wsparta wskazaną rezolucją 2514 Zgromadzenia Ogólnego. O towarzyszącym jej ładunku emocjonalnym może świadczyć uwaga poczyniona w toku dyskusji przez członka KPM Ekwadorczyka A. Paredesa, który podkreślił występującą niekiedy w przeszłości wątpliwą samodzielność zgody protegowanego na powstanie stosunku protektoratu⁴². Należy mniemać, że z powyższych powodów inni członkowie Komisji zwracali przede wszystkim uwagę na postępującą marginalizację problemu będącą wynikiem rozpędzającej się dekolonizacji. Rosjanin G.I. Tunkin zauważył, że w wyniku uznania prawa do samostanowienia narodów przed państwami zależnymi pojawiła się możliwość określenia swego statusu prawnego. Jeżeli zatem, jak podkreślił, zdecydują się one pozostać fragmentem państwa unitarnego, to nie będą

39 Interesujący wywód znajdujemy zwłaszcza w raporcie drugiego sprawozdawcy KPM ONZ H. Lauterpachta, który potwierdzając co do zasady prawo zawierania traktatów przez państwa zależne (przynajmniej za zgodą państwa protektora), chyba że umowa ustanawiająca stosunek protektoratu stanowiłaby inaczej, zastanawiał się nad możliwością unieważnienia traktatów zawartych przez protektoraty niezgodnie z tą umową. ILC Yearbook, 1953, vol. II, s. 137-138.

40 S.E. Nahlik, *Kodeks...*, op. cit., s. 96.

41 „Art. 3. § 3. (a) In the case of a dependent State the conduct of whose international relations has been entrusted to another State, international capacity to enter into treaties affecting the dependent State is vested in the State responsible for conducting its international relations, except in the cases mentioned in sub-paragraph (b).

(b) A dependent State may, however, possess international capacity to enter into treaties if and in so far as:

(i) The agreements or arrangements between it and the State responsible for the conduct of its foreign relations may reserve to it the power to enter into treaties in its own name; and

(ii) The other contracting parties accept its participation in the treaty in its own name separately from the State which is responsible for the conduct of its international relations”. ILC Yearbook, 1962, vol. II, s. 36.

42 ILC Yearbook, 1962, vol. I, s. 60 [39].

podmiotami prawa międzynarodowego. Natomiast, jeżeli podejmą decyzję o staniu się niepodległymi państwami, to automatycznie nabędą też zdolność traktatową⁴³. Pomysł wprowadzenia regulacji dotyczącej zdolności traktatowej państw zależnych spotkał się też z wyraźną dezaprobatą Irakijczyka M.K. Yasseen, który uznał go za wybitnie niewłaściwy w momencie zanikania systemu kolonialnego i podkreślił, że Komisja nie powinna zabierać się za regulowanie zagadnień, które wkrótce i tak należeć będą do przeszłości⁴⁴. O traktowaniu regulacji dotyczącej sytuacji państwa zależnych jako nieprzystającej do nowej sytuacji geopolitycznej mogą też świadczyć wypowiedzi Jugosłowianina M. Bartosa i Afgańczyka A.H. Tabibiego, którzy zwracali uwagę, że celowym byłoby nie tyle omawianie kwestii zdolności traktatowej państw zależnych, co skoncentrowanie się na sukcesji traktatów zawartych w ich imieniu przez byłe metropolie. Pierwszy zauważył, że koncepcja zgodnie z którą umowy międzynarodowe zawarte przez protektorów w imieniu protegowanych miałyby nadal wiązać po uzyskaniu przez nich niepodległości spotyka się z silnym sprzeciwem⁴⁵. Drugi zaś podkreślił, że przyjęcie tego rozwiązania oznaczałoby niewątpliwie trudności dla państw afrykańskich i azjatyckich⁴⁶.

Wzmianka o sytuacji państw zależnych pojawiła się jeszcze w poprawce zgłoszonej przez H.W. Briggsa dotyczącej tematyki ujętej w §§2 (b) i 3(b) projektu i dotyczącej odpowiednio: zawierania umów przez państwa składowe federacji lub unii oraz właśnie problematyki zawierania umów przez państwa zależne. W tym ostatnim przypadku zakładała ona, że w sytuacji takiego podmiotu, określonego przez wnioskodawcę mianem „podmiotu nie będącego niepodległym w pełni”, zdolność traktatowa zależy zarówno od jej uznania przez państwo reprezentujące go w stosunkach międzynarodowych, jak i od akceptacji ze strony innych umawiających się stron „...posiadania przezeń takiej zdolności międzynarodowej”⁴⁷. I to są ostatnie poprawki w pracach KPM ONZ dotyczące bezpośrednio zdolności traktatowej państw zależnych. Sprawozdawca projektu, H. Waldock ustosunkowując się na początku kolejnego posiedzenia (nr 640) do zarzutów podniesionych przez członków Komisji⁴⁸ nie odniósł się ani słowem do sytuacji państw zależnych. Zaproponował natomiast przyjęcie brzmienia §1 wskazującego, że zdolność traktatowa przysługuje państwom oraz innym podmiotom prawa międzynarodowego,

⁴³ Ibidem, s. 59 [30].

⁴⁴ Ibidem, s. 61 [51].

⁴⁵ Ibidem, s. 60 [45].

⁴⁶ Ibidem, s. 61 [54].

⁴⁷ The international „capacity of an entity which is not fully independent to become a party to treaties depends upon: (1) the recognition of that capacity by the state or union of states of which it forms a part, or by the state which conducts its international relations; and (2) the acceptance by the other contracting parties of its possession of that international capacity”. ILC Yearbook 1962, vol. I, s. 59 [26].

⁴⁸ Patrz: ibidem, s. 64 [2] – 65 [10].

przy czym może być ona ograniczona m.in. przez postanowienia dokumentów międzynarodowych ograniczających lub określających funkcje i uprawnienia takich podmiotów⁴⁹. Posiedzenie to, na którym poddano analizie zarówno propozycję H. Waldocka, jak i zmodyfikowaną propozycję H.W. Briggsa⁵⁰, zakończyło się przekazaniem obydwu tekstów do Komitetu Redakcyjnego z wnioskiem o proponowanie rozwiązania uwzględniającego przedstawione w toku dyskusji poglądy Członków Komisji⁵¹. A tam, założone przez H.W. Briggsa rozróżnienie zakresu zdolności traktatowej w zależności od tego czy dane państwo jest państwem niepodległym, czy też „podmiotem nie będącym niepodległym w pełni” nie spotkało się z życzliwym przyjęciem. M. Bartos proponował wprowadzenie przepisu wskazującego, że w wyjątkowych sytuacjach także zdolność traktatowa państw niepodległych może podlegać ograniczeniom⁵². E. Castren (z Finlandii) uznawał proponowane brzmienie §1 za niesatysfakcjonujące jako odnoszące się wyłącznie do zdolności traktatowej państw niepodległych, podczas gdy jak podkreślał zdolność ta, choć ograniczona, przysługuje także państwom zależnym⁵³. Natomiast A. El-Erian (ze Zjednoczonej Republiki Arabskiej) zaproponował rezygnację z zagłębiania się w szczegóły i wprowadzenie zapisu ograniczającego się do ustalenia reguły ogólnej. Opowiedział się też za rezygnacją z epitetu „niepodległy”, jako niewystępującego w Karcie Narodów Zjednoczonych. Podkreślił przy tym, że choć niekiedy państwa znajdujące się pod panowaniem innych państw, tak jak Egipt w czasie swej przynależności do Imperium Otomańskiego w latach 1841-1914, zachowywały pewien zakres autonomii upoważniający go do zawierania traktatów, to współcześnie badana kwestia przestaje mieć znaczenie w wyniku uzyskania niepodległości przez wiele państw w Azji i Afryce a pozostałe jeszcze przypadki także stopniowo zanikają. Wprowadzenie takiej regulacji uznał za niecelowe ze względu na stale kurczący

⁴⁹ „1. Capacity under international law to conclude treaties is possessed by every state or other subject of international law. Such capacity may, however, be limited by the provisions of its internal constitution or by the provisions of any international instrument restricting or defining its functions or powers. Ibidem, s. 65 [8].

⁵⁰ 1. Capacity in international law to become a party to treaties is possessed by every independent state.

2. Subjects of international law other than states may be invested with the capacity to become a party to treaties by treaty or by international custom.

3. The international capacity of an entity which is not fully independent to become a party to treaties depends upon:

(i) The recognition of such international capacity by the state or union of states of which it forms a part or which conducts its foreign relations; and

(ii) The acceptance by other contracting parties of its possession of this international capacity. Ibidem, s. 68 [51].

⁵¹ Ibidem, s. 71 [91].

⁵² Ibidem, s. 70 [72].

⁵³ Ibidem [79].

się zakres aplikacji, podkreślając zarazem zarówno teoretyczną, jak i polityczną kontrowersyjność zagadnienia⁵⁴.

W tej sytuacji wersja art. 3, która powróciła z Komitetu Redakcyjnego, nie wspominała już o sytuacji państw zależnych⁵⁵. Zwracała natomiast uwagę na możliwość ograniczenia zdolności traktatowej w drodze regulującej to zagadnienie umowy międzynarodowej.

Można więc powiedzieć, że choć zdecydowano się wówczas ostatecznie na odrzucenie wzmianki o państwach zależnych zakładając, jak zauważa S.E. Nahlik, że „... nieliczne ograniczenia, jakie jeszcze istnieją, są szczątkami skazanymi na wymarcie”⁵⁶, to jednak tematyka była w pewnym sensie kontynuowana w zakresie, w jakim Komisja analizowała kwestię zdolności traktatowej niebędących państwami podmiotów prawa międzynarodowego oraz możliwość ograniczenia kompetencji do zawierania traktatów przez państwa w drodze zawarcia stosownej umowy międzynarodowej. Tendencja ta pojawiła się już nieco wcześniej w wypowiedzi S. Rosenne z Izraela, który stwierdził, że zdolność traktatowa jest immanentną cechą państwowości i przysługuje mu niezależnie od tego czy jest niepodległe, czy zależne. Zaraz jednak dodał, że w przypadku państw zależnych może być ona z różnych przyczyn ograniczona, co może być skutkiem narzucenia, bądź też wynikać z traktatu na podstawie którego dane państwo zostało upoważnione do prowadzenia spraw zagranicznych innego państwa⁵⁷.

Ostatecznie jednak propozycja wprowadzenia paragrafu dopuszczającego możliwość ograniczenia zdolności traktatowej państwa w drodze zawarcia umowy międzynarodowej nie zyskała akceptacji członków Komisji i została odrzucona większością jednego głosu, przy dziewięciu głosach „przeciw” i dwóch głosach „wstrzymujących się”⁵⁸.

⁵⁴ Ibidem, s. 70-71 [90].

⁵⁵ “Art. 3. – Capacity to conclude treaties.

1. Capacity to conclude treaties under international law is possessed by states and by other subjects of international law.

2. The capacity to conclude treaties may be limited by the provisions of a treaty relating to that capacity.

3. In a federation, the capacity to conclude treaties depends on the federal constitution.

4. In the case of international organizations, the capacity to conclude treaties depends on the instrument by which the organization concerned was constituted”. Ibidem, s. 193 [87].

⁵⁶ S.E. Nahlik, *Kodeks...*, op. cit., s. 96.

⁵⁷ Dodał też, że takie rozwiązanie stosowane było w ramach system mandatowego Ligi Narodów, gdzie umowy międzynarodowe mogły być zawierane samodzielnie przez terytoria mandatowe. Niekiedy zaś traktaty mogły być zawierane w ich imieniu przez mocarstwa posiadające mandat LN, które mogły też rozciągać zakres zawartych przez siebie traktatów na podległe im terytoria mandatowe. ILC Yearbook 1962, Vol. I, s. 62 [62].

⁵⁸ Ibidem, s. 243 [65].

Prawdopodobnie nie bez znaczenia było tu celne spostrzeżenie R. Ago. Ten wywodzący się Włoch Członek KPM ONZ zauważył bowiem na wcześniejszym etapie dyskusji, że w przypadku ograniczenia zdolności traktatowej powstałego w wyniku zawarcia umowy międzynarodowej nakładającej na dane państwo obowiązek powstrzymania się od zawierania pewnego rodzaju umów, ewentualne naruszenie tego zakazu nie wpłynie na ważność zawartej w ten sposób umowy, powodując jedynie powstanie odpowiedzialności międzynarodowej z tytułu naruszenia pierwszej z nich⁵⁹. Nie bez znaczenia była jednak także argumentacja polityczna podniesiona przez G. Tunkina, który wskazywał, na możliwość wykorzystania tej instytucji dla wprowadzania ograniczeń dla państw słabszych⁶⁰, co mogło stanowić swego rodzaju zawołaną formę potępionej wcześniej regulacji dotyczącej państw zależnych.

I choć dany paragraf został odrzucony jedynie minimalną większością głosów podczas XIV sesji KPM ONZ w 1962 roku, to sprawa ta została ewidentnie uznana za zamkniętą przez Członków Komisji. Kiedy bowiem podczas XVII sesji KPM ONZ w 1965 roku zbliżona poprawka została zgłoszona przez A. Verdrossa⁶¹ (wywodzącego się z Austrii), to argument powracania do raz omówionego i odrzuconego rozwiązania został niezwłocznie podniesiony przez H. Waldocka, który w zasadzie nie wdając się w merytoryczną analizę problemu⁶² zaproponował odrzucenie go, niejako ze względów formalnych. I choć w zasadzie nic nie stało na przeszkodzie aby zająć się nim ponownie, to tego nie uczyniono.

Uwagi końcowe

Finalne brzmienie opracowanego przez KPM ONZ artykułu odnoszącego się do zdolności traktatowej państw, który został zawarty w ostatecznej wersji projektu Komisji z 1966 roku (wówczas jako artykuł 5⁶³) składało się z dwóch paragrafów, z których pierwszy zawierał regułę ogólną dotyczącą zdolności traktatowej państw, natomiast drugi regulował kwestię zdolności traktatowej państw będących członkami związku federalnego. Ostatecznie jednak w trakcie prac konferencji wiedeńskiej obradującej w latach 1968-1969 nad opracowaniem konwencji poświęconej prawu

⁵⁹ Ibidem, s. 67 [24].

⁶⁰ Ibidem, s. 242 [44].

⁶¹ Patrz szerzej, ILC Yearbook 1965, vol. I, s. 249 [5-7].

⁶² Przypomniał, że Komisja przyjęła pogląd, iż ewentualne naruszenie umowy zawierającej ograniczenia zdolności traktatowej nie oznaczałoby braku zdolności do zawarcia umowy, powodując jedynie powstanie odpowiedzialności międzynarodowej. Ibidem, s. 249-250 [9].

⁶³ „Article 5.[Capacity of States to conclude treaties].

1. Every State possesses capacity to conclude treaties.

2. States members of a federal union may possess a capacity to conclude treaties if such capacity is admitted by the federal constitution and within the limits there laid down”. ILC Yearbook 1966, vol. II, s. 191.

traktatów zdecydowano się również na odrzucenie paragrafu drugiego tego artykułu, pozostawiając lakoniczne brzmienie reguły ogólnej zawartej w art.6 konwencji ograniczające się do potwierdzenia przysługującej każdemu państwu zdolności traktatowej.

I choć obecnie zapis ten może być przyjmowany jako oczywistość, to warto pamiętać, że jego wprowadzenie miało nie tylko antykolonialny⁶⁴, ale i zdecydowanie prodemokratyczny charakter. Art.6 KPT potwierdza, że będąca kluczowym atrybutem podmiotowości międzynarodowej zdolność traktatowa, przysługuje każdemu państwu oraz że państwa te są sobie równe. Komentarz do ostatecznej wersji artykułu dotyczącego zdolności traktatowej opracowanego przez KPM artykułu wskazywał bowiem, że termin „Państwo” na potrzeby tej regulacji powinien być interpretowany w takim samym znaczeniu jak w przypadku Karty Narodów Zjednoczonych, Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, konwencji genewskich o prawie morza i konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, to jest jako „...państwo dla celów prawa międzynarodowego”⁶⁵, czy też państwo w międzynarodowym znaczeniu tego pojęcia.

Rezygnacja z kategorii państw zależnych w pracach Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ będącej organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego ONZ stanowiła swoisty znak czasów i w pełni wpisywała się w popierane przez ONZ tendencje dekolonizacyjne. Nawiasem mówiąc o determinacji co do konsekwentnego trzymania się raz przyjętych ustaleń może świadczyć fakt, że pod koniec lat 60., na konferencji wiedeńskiej poświęconej kodyfikacji prawa traktatów, Komitet Redakcyjny posunął się wręcz do zignorowania poprawki Tajwanu, która zakładała wprowadzenie do konwencji definicji pojęcia: „państwo suwerenne”. Jak bowiem słusznie zauważył S.E. Nahlik, jej uwzględnienie mogłoby pozwalać na wyciąganie *a contrario* wniosków o istnieniu państw suwerenności tej pozbawionych⁶⁶. Na zakończenie warto też zauważyć, że rezygnacja z kategorii państw zależnych znalazła swoje odzwierciedlenie w doktrynie przedmiotu, gdzie podmioty kwalifikowane niegdyś do tej grupy lokuje się obecnie wśród tzw. niesuwerennych organizacji terytorialnych⁶⁷.

⁶⁴ Na aspekt ten uwagę zwrócił P. Reuter (członek Komisji wywodzący się z Francji) podczas XVII sesji KPM ONZ w 1965 roku. Zauważył on, że projektowane dwa paragrafy można odpowiednio określić mianem regulacji o wydzwieńku antykolonialnym oraz profederalistycznym. ILC Yearbook 1965, vol. I, s. 252 [40].

⁶⁵ ILC Yearbook, 1966, vol. II, s. 192 [4].

⁶⁶ S.E. Nahlik, *Kodeks...*, op. cit., s. 96.

⁶⁷ W. Góralczyk i S. Sawicki jako przykład niesuwerennej organizacji terytorialnej podają Wolne Miasto Gdańsk, które jak już wskazałem J.L. Brierly uważał za przykład państwa zależnego. Patrz: W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo...*, s. 134.

BIBLIOGRAFIA

Źródła:

- [1] A/RES/1514/XV, Deklaracja w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym, <http://www.groccus.edu.pl/Documents/dekl2514.html>
- [2] A/RES/3233/XXIX. Participation in the Convention on Special Missions, its Optional Protocol concerning the Compulsory Settlement of Disputes and the Vienna Convention on the Law of Treaties. (<http://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/29>)
- [3] Case concerning rights of nationals of the United States of America in Morocco, Judgment of August 27 th, 1952, I.C. J. Reports 1952, s.176 i n.
- [4] International Law Commission Yearbook (ILC Yearbook), lata: 1950-53, 1956, 1962, 1965, 1966.
- [5] Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (tekst polski, Dz.U. z 1991 r., Nr 74, poz. 439).
- [6] Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku (tekst polski, Dz.U. z 1965 r., Nr 37, poz. 232),
- [7] Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 roku (tekst polski, Dz.U. z 1982 r., nr 13, poz. 98).

Literatura:

- [1] CZAPLIŃSKI W., WYROZUMSKA A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, wyd. 3.
- [2] GÓRALCZYK W., SAWICKI S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wyd.16, Warszawa 2015.
- [3] KARSKI K., KAMIŃSKI T., *Treaty-Making Capacity of Components of Federal States from the Perspective of the Works of the UN International Law Commission*, Polish Review of International and European Law, vol. 5, Issue 2 (2016), s. 9-43.
- [4] KARSKI K., *Zasięg podmiotowy Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów*, [w:] *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów*, Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszone-Kostrzewa (red.), Warszawa 2009, s. 53-88.
- [5] MAKOWSKI J., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1922, wyd. II uzupełnione.
- [6] NAHLIK S.E., *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.
- [7] NAHLIK S.E., *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967.
- [8] SZAFARZ R., *Konferencja i Konwencja wiedeńska dotyczące prawa traktatów – w moich wspomnieniach – 1968 i 1969 rok*, [w:] *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów*, Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszone-Kostrzewa (red.), Warszawa 2009, s. 17-21.

TREATY-MAKING CAPACITY OF DEPENDENT STATES FROM THE PERSPECTIVE OF THE UN INTERNATIONAL LAW COMMISSION

Abstract. The article focuses on treaty-making capacity of dependent states. Nowadays this term definitely looks inappropriate and awkward in modern international community consisting of sovereign states. However, as the preparatory works of International Law Commission (ILC) on the codification and progressive development of law of treaties, it had started in 1949 and lasted for another seventeen years, the notion of dependent states was at common use. Well, at least it used to be so at the beginning of this process. This paper presents changes in draft regulations on treaty-making capacity of dependent

states prepared by each of the four successive Special Rapporteurs of ILC entrusted with task of preparing the draft convention on law of treaties. The issue was important as sometimes the dependent states possessed the treaty-making capacity of their own, irrespective of the treaty-making capacity of a state being responsible for the conduct of the dependent state's foreign relations.

This issue is especially interesting when we have in mind that the decolonization process grew at that time, supported *inter alia* by the 1960 United Nations General Assembly Declaration on granting of independence to colonial countries and peoples (Resolution 1514). Since then, the co-existence of equal and sovereign states (including those arose as a result of decolonization) is crucial basis of maintaining international peace and security under the supervision of UN Security Council. So, notion of "dependent state" had to be finally rejected in the draft works of the ILC as the Commission had decided that states might be only sovereign states and provided this condition is fulfilled, every state possesses a capacity to conclude treaties. This solution was later sustained in the art.6 of 1969 Vienna Convention on Law of Treaties (VCLT). According to the VCLT the term "state" for the purposes of that convention possesses the same meaning as i.a. in the Charter of the United Nations, that is a State for the purposes of international law, or a state in the international meaning of that term.

Keywords: treaties, security treaties, international law, nation states, nations, dependent states.

