„PRZEGLĄD STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH"
Opole 1978 nr 3 (75)

Panos Terz

Niestosowanie klauzuli rebus sic stantibus i sukcesji państw w odniesieniu do układów granicznych

Zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa wymaga zabezpieczenia i zagwarantowania — zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego — terytorialnej integralności państw a w szczególności nietykalności ich granic. Stąd też nieprzypadkowo w bardzo ważnych międzynarodowych przedsięwzięciach kodyfikacyjnych szczególną uwagę poświęcano, względnie poświęca się, stabilności i nietykalności granic państwowych. Tak np. konwencja wiedeńska o prawie traktatów (skrót: KW — *Vienna Convention on the Law of Treaties)* wyklucza stosowanie [zasady — tłum.] zasadniczej zmiany okoliczności *(fundamental change of circumstances)* — chodzi o współczesne sformułowanie reguły znanej powszechnie jako *clausula rebus sic stantibus* [dalej — klauzula]. W artykule 62, cyfra 2, litera a tego dokumentu stwierdza się:

„A fundamental change of circumstances may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from a treaty: a) if the treaty establishes a boundary"[1].

Za słusznością i znaczeniem tego przepisu przemawia szereg powodów. Podkreślić przede wszystkim należy, że granice — w interesie pokoju, bezpieczeństwa i pokojowego współżycia państw i narodów — muszą się odznaczać koniecznie stabilnością. Spory terytorialne mogą bowiem stosunkowo szybko przerodzić się w konflikty militarne, ponieważ granice związane są bezpośrednio z suwerennością — konkretnie — z polityczną niezależnością i terytorialną integralnością wielu państw. W tym zakresie umowy graniczne różnią się od innych umów.

---

[1] UN-Doc. A/CONF. 39/27. Tekst konwencji W: *United Nations Conference on the Law of Treaties, First and second sessions, Vienna, 26 March — 25 May 1968 and 9 April — 22 May 1969, Official Records, Documents of the Conference* [dalej — O.R. 1968/1969, A: CONF. 39/11/Add. 2], s. 297.

Następstwem rozciągnięcia klauzuli na umowy graniczne byłoby jednostronne działanie państwa, co w każdym przypadku prowadziłoby do naruszenia niezależności politycznej i integralności terytorialnej państwa sąsiada. Byłoby to jednak naruszeniem artykułu 2, cyfra 4 Karty Narodów Zjednoczonych, który zobowiązuje państwa do nieposługiwania się w stosunkach międzynarodowych groźbą użycia siły lub stosowaniem siły przeciwko integralności terytorialnej innego państwa. W ten sposób klauzula przekształciłaby się — jak stwierdziła Komisja Prawa Międzynarodowego [dalej — KPM] Narodów Zjednoczonych w komentarzu do projektu konwencji, w tym także do ówczesnego 61-ego artykułu projektu późniejszego 62-ego — z „instrument of peaceful change" w źródło niebezpiecznych tarć[2]. Wskazać w tym miejscu należy na wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 maja 1961 r., dotyczący sporów granicznych między Kambodżą a Thailandią znany jako Temple of Preah Vihear case. W wyroku tym reprezentowany jest jednoznacznie pogląd, że klauzula nie może być stosowana do umów granicznych[3].

Uwzględnić także należy, że klauzula, w przypadku jej zastosowania, odnosi się do jeszcze obowiązujących umów, podczas gdy umowy graniczne, analogicznie jak traktaty pokoju, otworzyły trwałą sytuację, stan ostateczny i tym samym zakończone zostały poprzez ich wypełnienie[4].

W odniesieniu do powyższego zgodzić się można z poglądem H. I Tobina, reprezentowanym z początkiem lat trzydziestych. Tobin pisał:

„When a treaty specifies the line a boundary is to follow and that line has been determined by surveyors the power of the treaty in that connection has been exhausted, and whatever the subsequent fate of the treaty boundary line is thenceforth independent of it"[5].

Odtąd obowiązuje, nie jest wykonana już umowa graniczna, lecz stworzone przez nią stany rzeczowe i fakty. Jest godne uwagi, że już w ubiegłym stuleciu A. Rivier aprobował stosowanie klauzuli do umów handlowych, żeglugowych, pocztowych i telegraficznych itd., negując

---

[2] Ibidem, s. 79.

[3] Por. E. Hambro: *The Case Law of the International Court 1947—1958*, Leyden 1966, s. 163.

[4] G. Haraszti twierdzi w tej kwestii, że umowa graniczna istnieje nadal w tym sensie, że stanowi ona podstawę prawną dla państwa, które wykonuje suwerenność na każdorazowym terytorium. Umowa graniczna na podstawie swojego już dokonanego wypełnienia jest uchylona. *Some Fundamental Problems of the Law of Treaties*, Budapest 1973, s. 385.

[5] H. I. Tobin: *The Termination of Multiparties Treaties, Columbia University*, New York 1933, s. 50/51.

jej stosowania w odniesieniu do umów granicznych[6]. Stąd też przy ewentualnym stosowaniu klauzuli do umów granicznych nie chodziłoby po prostu o zmianę postanowień umownych, lecz o zmianę już istniejących faktów i sytuacji. Takie rozwiązanie natrafiłoby jednak na opór — włącznie z militarnymi działaniami zainteresowanych państw sąsiadujących i tym samym zagroziłoby poważnie pokojowi. I bez tego jest rzeczą całkowicie wykluczoną, by wychodząc od klauzuli, stanowiącej regułę specjalną — można było zmierzać do eliminowania nadrzędnych podstawowych zasad prawa międzynarodowego, do których należy również suwerenna równość państw (zasada suwerenności. Nie można przeoczyć faktu, że sformułowanie „if the treaty establishes a boundary" narzuca pewne problemy zwłaszcza, że obejmuje ono według komentarza KPM umowy delimitacyjne jak i cesyjne[7]. A więc [sformułowanie — tłum.] „establishing a boundary" wychodzi poza „fixing a boundary", które to odnosi się do granicy i poprzez to zawiera treść właściwej umowy granicznej. Znaczy to więc, że artykuł 62, cyfra 2, litera a konwencji wiedeńskiej rozciąga się także na umowy regulujące cesje terytorialne.

Delegacja USA na wiedeńskiej konferencji prawa traktatowego nie zgodziła się w pełni z zawartą we wspomnianym komentarzu KMP wykładnią [sformułowania — tłum.] „estabilishing a boundary". Delegat amerykański, Kearncy, próbował wymienione określenie interpretować do tego stopnia *lato sensu*, że objęte miały [nim — tłum.] być również umowy, „które w inny sposób ustalają status terytorialny"[8]. Próba ta napotkała na zdecydowany sprzeciw wielu delegacji. Przedstawiciel Ekwadoru, Castillo, twierdził np., że zaproponowane przez USA niejasne wyrażenie — „umowy, które w inny sposób ustalają status terytorialny" — zmierza do „uwiecznienia istniejących systemów kolonialnych i reżimów utworzonych siłą"[9].

Tego negatywnego stanowiska nie zmieniły w niczym manewry przedstawiciela USA, który próbował wyjaśnić sformułowanie — „w inny sposób ustalają status terytorialny". W tej kwestii wyliczył on takie przykłady jak umowy sąsiedzkie między Meksykiem a USA, dalej: umowy ustalające status quo wysp[10]; nie poruszył on jednak ani

---

[6] Por. A. Rivier *Lehrbuch des Völkerrechts*, 2. Auflage, Stuttgart 1899, s. 337.

[7] Por. O. R. 1968/1969, A/CONF. 39/11/Add. 2, s. 79.

[8] Por. UN-Doc. A/CONF. 39/C. 1/L. 335 (1968).

[9] Por. *United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session, Vienna, 26 March — 24 May 1968, Official Records, Meetings of the Commitees of the Whole*, s. 371.

[10] Ibidem, s. 367.

słowem spraw związanych z bazami wojskowymi USA za granicą. Podkreślić należy, że artykuł 62 konwencji wiedeńskiej nie może w żadnym przypadku przeszkodzić w wysuwaniu żądań innych państw domagających się likwidacji baz wojskowych państw imperialistycznych, znajdujących się sprzecznie z prawem międzynarodowym na ich terytorium. Dotyczy to np. bez wątpienia amerykańskiej bazy Guantanamo na Kubie.

Nie można również podzielać poglądu Tabibi — reprezentowanego w dyskusji z Tunkinem — zgodnie z którym nawet umowa dotycząca baz wojskowych mogłaby podpadać pod pojęcie: „umowa graniczna", ponieważ granice oddzielają od siebie terytoria suwerennych państw, podczas gdy bazy wojskowe z reguły podlegają suwerenności państwa, które poprzez umowę oddało je do dyspozycji innemu państwu. A zatem taktycznie fałszywy sposób argumentacji Tabibi służyć może obiektywnie interesom państw imperialistycznych. Jego zdeklarowanym zamiarem było skreślenie bez substytucji cyfry 3a (następnie 2a). Tabibi oparł się tu o prawo samookreślenia narodów. Uczynił on oczywiście aluzję do [problemu — tłum.] granic, często wyznaczanych arbitralnie przez byłe mocarstwa kolonialne[11].

Myśl zawarta w artykule 62 konwencji wiedeńskiej, cyfra 2, litera a, znalazła swój wyraz również w artykułach 29 i 30. *Draft articles on succession of States in respect of treaties* z 1974 r. W artykule 27 mówi się:

„Succession of States does not a such affect: a) a boundary estabilished by a treaty; or b) obligations and right established by a treaty and relating to the régime of a boundary"[12].

W odróżnieniu od konwencji wiedeńskiej zobowiązania dotyczące „Other territorial regimes" (art. 30) projektu konwencji o sukcesji państw w umowach — uregulowane są maksymalnie szczegółowo. Tak więc sukcesja państw nie dotyczy:

„a) obligations relating to the use of any territory, or to restrictions upon its use, established by a treaty for the benefit of any territory of a foreign State and considered as attaching to the territories in question; b) rights established by a treaty for the benefit of any territory and relating to the use, or to restrictions upon the use, of any

---

[11] Por. *Yearbook of the International Law Commission* 1963, vol. 1, s. 256.

[12] UN-Doc. D. L. A/CN. 4/L. 223. Tekst projektu konwencji W: *United Nations General Assembly, International Law Commission Twenty-sixth session, Geneva, 6 May — 26 July 1974, Succession of States in respect of treaties, Draft articles on succession of States in respect of treaties, as adopted in final form by the Drafting Committee.*

territory of a foreign State and considerad as attaching to the territories in question"[13].

Wynika stąd obowiązek państw do automatycznej sukcesji. Nie można podnosić przeciwko niemu żadnych uzasadnionych zarzutów, chyba że automatyczna sukcesja miałaby rozciągać się na istniejące sprzecznie z prawem międzynarodowym zagraniczne bazy wojskowe.

Przedstawiciele krajów rozwijających się wysunęli w 6-tym komitecie (komitet prawny) odbytej w 1974 r. sesji zgromadzenia ogólnego ONZ zarzuty przeciwko przepisom dotyczącym zagadnień granicznych i terytorialnych. Przedstawiciel Gwatemali, Kramer, wytknął np. usterki w pracy KPM, która przy rozpatrywaniu problemów reżimów granicznych nie wzięła pod uwagę zmian w okolicznościach względnie w sytuacji, w której zawarte zostały umowy graniczne. Jego zdaniem zaistniały przypadki, w których pewne państwa zmuszone zostały do ustalenia swych granic w niekorzystnych okolicznościach i zrezygnowania z części swego terytorium, czego nie uczyniłyby w normalnych warunkach[14]. Również przedstawiciel Jamajki Robinson, wyraził swą dezaprobatę. Argumentował on przy tym głównie w oparciu o prawo samookreślenia narodów[15].

Nie można zgodzić się z poglądem, według którego ustanowiony w artykule 62, cyfra 2, litera a konwencji wiedeńskiej wyjątek od klauzuli stoi na przeszkodzie urzeczywistnieniu prawa samookreślenia narodów. Jako argument przeciwko niemu powołać można by autentyczną interpretację zasady równouprawnienia i samookreślenia narodów, zawartą w deklaracji zasad prawa międzynarodowego z 24 X 1970 r. dotyczącej przyjaznych stosunków i współpracy między państwami, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych"[16]. Dlatego, przy najlepszej woli, zadaniem podstawowej zasady prawa międzynarodowego nie może być negacja umów granicznych w związku z zaistniałą istotną zmianą okoliczności i zagrażanie w ten sposób pokojowi. Byłoby to zdecydowane międzynarodowoprawne *contradictio in adiecto*, gdyż głównym zadaniem prawa międzynarodowego jest zabezpieczenie pokoju i popieranie pokojowej współpracy między państwami i narodami.

Ujmując rzecz w ten sposób, niestosowanie sukcesji państw i klauzuli do umów granicznych odpowiada również interesom narodów eu-

---

[13] Ibidem.

[14] UN-Doc. A/C. 6/SR. 1490, Sicth Committee, posiedzenie z 6 listopada 1974 r.

[15] UN-Doc. A/C. 6/SR. 1495, Sicth Committee, posiedzenie z 13 listopada 1974 r.

[16] W: *Völkerrecht*, Dokumente, Tl 3, Berlin 1973, s. 1173.

ropejskich. Stąd też nie jest zjawiskiem przypadkowym w europejskich stosunkach międzynarodowych, że państwa w wielu umowach międzynarodowoprawnych jak i w innych ważnych dokumentach politycznych zobowiązują się respektować teraz i w przyszłości swą integralność terytorialną i granice. Wymienić należy w szczególności: układ między ZSRR i RFN z 10 sierpnia 1970 r. (artykuł 3: „Zobowiązują się one do nieograniczonego poszanowania integralności terytorialnej wszystkich państw w Europie w ich obecnych granicach; uważają za nienaruszalne — obecnie i w przyszłości — granice wszystkich państw w Europie, tak jak one przebiegają w dniu podpisania niniejszego układu, w tym linię Odry—Nysy, która stanowi zachodnią granicę Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, oraz granicę między NRD i RFN")[17], układ z 27 grudnia 1970 r. między Polską Rzeczypospolitą Ludową a RFN o podstawach normalizacji ich wzajemnych stosunków (artykuł I: (1) „Polska Rzeczypospolita Ludowa i Republika Federalna Niemiec zgodnie stwierdzają, że istniejąca linia graniczna [...] stanowi zachodnią granicę państwową Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; (2) Potwierdzają one nienaruszalność ich istniejących granic teraz i w przyszłości i zobowiązują się wzajemnie do bezwzględnego poszanowania ich integralności terytorialnej [...])[18]. Zasady współpracy między ZSRR a Francją z 30 października 1971 r. (punkt 7: „Nienaruszalność obecnych granic"[19]); Układ o podstawach stosunków między NRD a RFN z 21 grudnia 1972 r. (artykuł 3: „Potwierdzają one nienaruszalność istniejących między nimi granic obecnie i w przyszłości i zobowiązują się do nieograniczonego poszanowania swej integralności terytorialnej")[20]. Wspomnieć należy także Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (III: „Nienaruszalność granic" i IV: „Integralność terytorialna państw")[21].

[Tłum. — R. R.]

---

[17] Ibidem, s. 1149.

[18] Ibidem, s. 1177.

[19] Ibidem, s. 1269.

[20] Ibidem, s. 1377.

[21] Por. *Für Entspannung und dauerhaften Frieden in Europa, Dokumente*, Berlin 1976, s. 132/133.