

DOI: 10.31648/kpp.7384

Katarzyna Wasilewska*

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-1383-9185

katarzyna.wasilewska.l@student.uwm.edu.pl

Tymczasowe stosowanie traktatu w świetle art. 25 Konwencji o prawie traktatów z 1969 r. i praktyki polskiej

Historycznie najważniejszą rolę wśród źródeł prawa międzynarodowego przypisywano normom zwyczajowym. Dopiero XIX w. przyniósł częstsze wprowadzanie do obrotu prawnego umów międzynarodowych, które obecnie uważane są za najważniejszy instrument regulujący stosunki międzynarodowe oraz fundament prawa międzynarodowego publicznego. Rozwój współpracy, ale też i współzawodnictwa państw sprawił, że w XX w. szczególnie doniosłe stało się zawieranie umów wielostronnych. Wraz z rozwojem parlamentaryzmu również w XX w. wytworzył się problem oczekiwania na związanie się traktatem i jego wejście w życie¹. Obecnie kolejną przeszkodą w traktatach wielostronnych jest to, że nawet jeśli zaczynają one obowiązywać, to nie wszystkie zainteresowane państwa stają się od razu jego stronami. Odpowiedzią na tego typu problemy jest możliwość stosowania traktatu przed jego wejściem w życie, zwłaszcza gdy waga traktatu jest istotna lub jeśli strony wyrażą taką wspólną wolę. Robert E. Dalton twierdził, że w XX w. termin „tymczasowe stosowanie traktatu” był rzadko używany. W jego mniemaniu pierwszy raz odwołano się do niego wyraźnie w Konwencji francusko-greckiej o handlu, żegludze i osiedlaniu z 1929 r. (ratyfikowana w 1931 r.)². Rozwój wspólnoty międzynarodowej spowodował, że traktaty zaczęły zawierać również organizacje międzynarodowe³.

* Autorka artykułu zajęła II miejsce w Konkursie Prawa Międzynarodowego Publicznego im. Prof. dra hab. Jana Białocerkiewicza, edycja 2020/2021.

¹M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 2007, s. 72.

²R.E. Dalton, *Provisional Application of Treaties*, Oxford 2012, s. 221–224.

³Zob. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi i między organizacjami międzynarodowymi z 21 marca 1986 r., A/CONF.129/15 (Konwencja nie weszła jeszcze w życie, ponieważ wciąż nie ma wystarczającej liczby ratyfikacji, tj. 35).

Wątek tymczasowego stosowania traktatów uwzględniła również Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 r. (dalej jako KWPT). W trakcie prac nad Konwencją zgłaszano różne poprawki. Już w pierwszej fazie rokowań przyjęto propozycję czechosłowacko-jugosławiańską, zgodnie z którą należy mówić o tymczasowym stosowaniu traktatu, a nie jego tymczasowym wejściu w życie. Uwzględniono również poprawkę polsko-węgierską dążącą do dodania ustępu, mówiącego o zaniechaniu tymczasowego stosowania. W trakcie prac Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ starano się jednak podważyć rozpatrywaną instytucję i wyłączyć ją z Konwencji. Niektóre kraje (Gwatemala, Kostaryka, Kamerun, Grecja, Urugwaj, Kanada, Kolumbia) podnosiły argument, taki jak sprzeczność z konstytucjami państw⁴. Ostatecznie jednak wątek tymczasowego stosowania umów został uściślony w art. 25 Konwencji.

W świetle art. 25 KWPT traktat stosuje się tymczasowo przed jego wejściem w życie w dwóch sytuacjach. Po pierwsze: gdy traktat sam tak postanawia lub gdy państwa negocjujące w jakikolwiek inny sposób tak uzgodniły. Jeżeli traktat nie postanawia inaczej lub jeżeli państwa negocjujące inaczej nie uzgodniły, tymczasowe stosowanie traktatu lub części traktatu w odniesieniu do danego państwa powinno ustać, gdy państwo to notyfikuje innym państwom, między którymi traktat jest stosowany prowizorycznie, że nie zamierza zostać stroną traktatu.

Decyzja państw uczestniczących w konferencji wiedeńskiej dotyczącej kodyfikacji prawa traktatów na temat ich tymczasowego stosowania nie została przyjęta entuzjastycznie⁵. Wielokrotnie podkreślano, że samo tymczasowe stosowanie nie zostało wyjaśnione w konwencyjnym słowniczku. Twierdzono, że jest bardzo ogólne i nieprecyzyjne. Utrzymuje się, że mimo tego iż praktyka tymczasowego stosowania traktatów znana jest już od XIX w., to nadal jest ona ograniczona i cieszy się małym zainteresowaniem doktryny⁶.

Anna Wyrozumka wskazuje, że tymczasowe stosowanie traktatów oznacza stosowanie umowy w trakcie trwania jeszcze procedur krajowych związanych z jej zawarciem. Praktyka ta stosowana jest też po zakończeniu procedur, zanim jeszcze złożona zostanie wymagana liczba dokumentów ratyfikacyjnych lub zatwierdzenia przez wszystkie strony umowy⁷. Cezary Mik w swojej pracy wskazuje na dużą swobodę państw/organizacji międzynarodowych w zakresie ustalania tymczasowego stosowania traktatów. „Tymczasowe stosowanie traktatu jest przedmiotem swobody zawierania traktatów. W rezultacie w szczególności strony negocjujące traktat mogą zdecydować (nie muszą), czy, kiedy i między którymi podmiotami ma dojść do tymczasowego stosowania traktatu, ustalają w jakiej formie ma ta decyzja być wyrażona, przesadzają jej treść (termin rozpoczęcia

⁴S. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, *passim* (zwłaszcza s. 130).

⁵Jednak ani Komisji Prawa Międzynarodowego, ani Konferencja dyplomatyczna, pracujące nad artykułami dotyczącymi prawa traktatów zawieranych między państwami a organizacjami międzynarodowymi i między organizacjami międzynarodowymi, nie ustaliły odmiennego art. 25 Konwencji wiedeńskiej z 1986 r.

⁶A. Quast Mertsch, *Provisionally Applied Treaties: Their Binding Force and Legal Nature*, Boston 2012, s. 28–44.

⁷A. Wyrozumka, *Umowy międzynarodowe teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 264.

tymczasowego stosowania traktatu, jego zakres, dopuszczalność zawieszenia bądź wygaśnięcia stosowania tymczasowego). Mogą też określić skutki prawne tymczasowego stosowania traktatu w sferze międzynarodowej i krajowej⁸. Władysław Czapliński oraz A. Wyrozumska zauważają, że tymczasowe stosowanie niesie ze sobą trudne problemy dla prawa krajowego. „Najczęściej, jeśli umowa nie była ratyfikowana, w porządkach krajowych dopuszczających bezpośrednio stosowanie umów międzynarodowych nie może wywołać skutków bezpośrednich. Konsekwentnie, tymczasowe stosowanie umowy musi mieć charakter ograniczony i dotyczyć tylko takich sytuacji, które mogą być rozstrzygnięte na gruncie odpowiednio stosowanego prawa krajowego⁹”.

W polskiej doktrynie pojawiają się liczne głosy mówiące o potrzebie unormowania poruszanej kwestii w Konstytucji lub ustawie, gdyż obecnie Konstytucja nie zawiera przepisu dotyczącego tymczasowego stosowania umów międzynarodowych (zresztą tak samo jak obowiązująca ustawa o umowach międzynarodowych¹⁰). Mimo braku jednoznacznych podstaw prawnych dla tymczasowego stosowania traktatów, trudno zaakceptować pogląd, że jest to stan obojętny z perspektywy polskiego porządku prawnego. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Wszakże mówimy tutaj jedynie o obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego w sytuacji związania nim, jednak tymczasowe stosowanie traktatu należy postrzegać, tak jak związanie traktatem.

Do zobowiązań generowanych przez tymczasowo stosowany traktat należy zasada *pacta sunt servanda*. Oznacza to, że Polska ma obowiązek wykonywania tymczasowo stosowanych traktatów. Dotyczy on przy tym nie tylko sfery międzynarodowej, ile wewnętrznej, chyba że Polska złożyła stosowne zastrzeżenie, o którym wiemy m.in. z wytycznych Komisji Prawa Międzynarodowego dotyczących tymczasowego stosowania traktatów. Jednakże z polskiej praktyki traktatowej nie wynika, aby podnoszono zastrzeżenie, na podstawie którego mogłaby wyłączyć skutki wewnętrzne tymczasowego stosowania traktatu. Innego typu problem powstaje wówczas, gdy umowa tymczasowo stosowana zawiera postanowienia, które nadają się do bezpośredniego stosowania w Polsce. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, aby umowy, które miałyby mieć podobne działanie, muszą nie tylko wiązać Polskę, ale też zostać opublikowane w Dzienniku Ustaw. Gdyby zastosować tę regułę *per analogiam* do umów tymczasowo stosowanych, to należałoby oczekiwać, że tak stosowana tymczasowo może być tylko taka umowa, która została opublikowana w Dzienniku Ustaw. Tymczasem wymóg publikacji dotyczy jedynie umów, którymi Polska się związała. Od organów stosujących prawo trudno wymagać, aby stosowały umowę, która nie została oficjalnie ogłoszona w języku polskim. Dostrzec można w tym miejscu ponownie słabość regulacyjną ustawy, która nie przewiduje reguł dla traktatu, co do którego Polska podjęła decyzję o jego tymczasowym stosowaniu.

⁸ C. Mik, *Tymczasowe stosowanie traktatów w świetle prawa międzynarodowego i prawa polskiego*, Kraków 2020, s. 146.

⁹ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001, s. 31.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. Nr 39, poz. 443 z późn. zm.).

Faktyczne milczenie Konstytucji i innych aktów prawnych co do instytucji tymczasowego stosowania traktatów oraz brak jednoznacznych podstaw prawnych nie jest interpretowane jako brak możliwości tymczasowego stosowania umów. W związku z brakiem stosownych regulacji pojawiają się uzasadnione obawy co do prawidłowości posługiwania się instytucją tymczasowego stosowania umów międzynarodowych w praktyce. Jak podkreśla A. Wyrozumska, tymczasowe stosowanie jest możliwe w prawie polskim i powinno się z tej formy korzystać we wszystkich przypadkach, w których jest to celowe ze względu na interes państwa. Należy jednak mieć na uwadze to, że tymczasowe stosowanie umowy międzynarodowej oznacza konieczność zapewnienia wywiązywania się z tymczasowo przyjętych zobowiązań. Należy postępować z nimi tak samo, jakby były to zobowiązania umowy, która weszła w życie w normalnym trybie. Trzeba pamiętać, że takie zobowiązania wchodzi w życie, nie tylko na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, ale i tam, gdzie taka potrzeba istnieje na płaszczyźnie prawa krajowego.

Rozstrzygając, czy umowa może być stosowana tymczasowo na płaszczyźnie krajowej, powinno się uwzględniać, czy zobowiązania z niej wynikające mają być wykonywane przez organy państwa, czy także przez jednostki. Istotną kwestią jest też to, czy organy państwa mogą je wykonywać w oparciu o już posiadane kompetencje. W takim wypadku organy te musiałyby opierać się o istniejące już prawo. Konstytucja z 1997 r. wyklucza możliwość bezpośredniego stosowania umowy przed jej ratyfikacją. W związku z tym umowa tymczasowo stosowana, która nie weszła w życie i nie została ratyfikowana oraz ogłoszona w Dzienniku Ustaw, nie może stanowić źródła powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. W wielu przypadkach dla zrealizowania wymogów tymczasowego stosowania umowy muszą istnieć środki krajowe. A. Wyrozumska wskazuje: „Rząd zatem, zawierając umowę przewidującą tymczasowe stosowanie, powinien rozważyć, czy np.: istnieją normy przewidujące mechanizm prawny, który może być stosowany do wypełnienia zobowiązania zawartego w umowie lub czy istnieją normy pozwalające rządowi na szybkie przyjęcie aktów dla wykonania tymczasowo stosowanych postanowień umowy np.: delegacja do wydania rozporządzenia (...), możliwość podjęcia indywidualnej decyzji (...) itp. Nie można jednak wykluczyć, że dla tymczasowego stosowania umowy niezbędna będzie ustawa”¹¹.

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów ma fundamentalne znaczenie dla działalności państwa w przestrzeni prawnomiędzynarodowej. Dowody na to widzimy również na przykładzie naszego państwa. Szczególnym dla kraju był czas od 1990 r. do 2020 r. Był to okres, w którym Polska była już stroną Konwencji wiedeńskiej. To właśnie w tym przedziale czasowym powstała imponująca praktyka traktatowa: 3100 zawartych umów dwustronnych oraz ponad 600 zawartych umów wielostronnych. Równocześnie warto wspomnieć, że od roku 1990 r. Polska wypowiedziała 209 umów dwustronnych oraz 38 umów wielostronnych. Konwencja, postrzegana jest jako jeden z najlepszych

¹¹A. Wyrozumska, op. cit., s. 630.

dział z punktu widzenia techniki prawodawczej. Mimo że uważana jest również za najważniejsze osiągnięcie w praktyce międzynarodowego prawotwórstwa, nie jest dokumentem idealnym. Zawiera ona kilka niejasnych artykułów. Jednym z nich jest właśnie art. 25, który niewątpliwie trudno uznać za szczytowe osiągnięcie myśli prawnotraktatowej. Jest to jednak wyraz dostrzeżenia problemu, który stopniowo narastał w praktyce traktatowej.

Tymczasowe stosowanie traktatu może być uważane za wyraz pragmatyzmu prawnego i politycznego. Instytucja ta może sprawiać takie wrażenie, ponieważ to wyzwania, potrzeby i interesy stron traktatów skłaniają je do pełnego lub częściowego stosowania umowy zanim jeszcze wejdzie ona w życie. Ma to miejsce, kiedy waga traktatu jest istotna lub oczekiwania związane z traktatem są poważne. Istotna jest też wspólnie wyrażona i zgodna wola stron. W takim wypadku traktat stosuje się jeszcze przed jego wejściem w życie. Tymczasowe stosowanie traktatu nie jest jednak prostym rozwiązaniem. Wywołuje ono szereg wątpliwości, tak na poziomie międzynarodowym, jak i w sferze wewnętrznej podmiotów tymczasowo stosujących traktat. Należy pamiętać, że zwłaszcza przedłużające się okresy tymczasowego stosowania traktatu mogą być uważane za jeden ze szczegółowych przejawów tendencji do deformalizacji prawa międzynarodowego. Mamy wtedy jednak do czynienia z sytuacją, kiedy traktat już działa, co oznacza, że wywiera już skutki prawne. Dzieje się to przynajmniej w sferze międzynarodowej, mimo że formalnie państwa nie są jeszcze związane. To skłania do postawienia pytania, czy w takiej sytuacji potrzebne jest nam ostateczne związanie umową? Nawet jeśli nie jest to przejawem obejścia prawa zarówno międzynarodowego jak i krajowego, to z całą pewnością jest to przejawem ograniczenia roli formalnej zgody stron na wiązanie się traktatem. Pozytywnym skutkiem tymczasowego stosowania traktatu jest umożliwienie jego działania, zanim dokończone zostaną czasochłonne procedury związania traktatem. Z takiego obrotu sprawy, w odpowiednich warunkach prawnych, mogą skorzystać tak samo strony umowy, jak i podmioty krajowe. W każdej sytuacji możemy jednak odnaleźć zarówno plusy jak i minusy. Przykładem negatywnej konsekwencji tymczasowego stosowania traktatu jest z pewnością stan niepewności jaki jest generowany, zwłaszcza gdy tylko niektóre strony zdecydują się na taki krok.

Również Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej otworzyła się na prawo międzynarodowe. Wyraża się to przede wszystkim w regulacjach rozdziału I pt. „Rzeczpospolita”, zawierającego normy dotyczące ustroju i podstawowych instytucji społeczeństwa i państwa. Oczywiście ważne zasady ustrojowe znajdują się również w innych rozdziałach Konstytucji, a także wynikają z interpretacji zawartych w niej przepisów. Właśnie Konstytucja z 1997 r. – po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu – szerzej podjęła temat umów międzynarodowych, a w szczególności kwestię obecności prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym. W rozdziale I polskiej Konstytucji, w art. 9, zapisano jedną z zasad o niewątpliwie fundamentalnym znaczeniu ustrojowym w państwie: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Spośród przepisów Konstytucji odnoszących się do prawa

międzynarodowego ten ma najbardziej ogólny charakter. Podkreślono w nim wobec społeczności międzynarodowej, że Polska jest państwem prawa także w stosunkach zewnętrznych. Zastosowano przy tym formułę szerszą niż zasada *pacta sunt servanda* z Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r., gdyż mowa jest o całym prawie międzynarodowym. Obejmuje ona także powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego oraz prawo zwyczajowe. Nasza Konstytucja, niestety, milczy w kwestii tymczasowego stosowania traktatów międzynarodowych, nie uniemożliwia to jednak ich faktycznego stosowania w praktyce. Doskonałym przykładem tymczasowego stosowania umowy międzynarodowej jest Traktat Karty energetycznej z 1994 r., gdzie w postanowieniach końcowych w art. 45 czytamy o zasadach tymczasowego stosowania umowy, a nawet okresie po którym nastąpi zakończenie tymczasowego stosowania traktatu. „Każdy sygnatariusz może zakończyć tymczasowe stosowanie niniejszego Traktatu poprzez pisemną notyfikację depozytariuszowi swojego zamiaru nie stawiania się Umawiającą się Stroną niniejszego Traktatu. Zakończenie tymczasowego stosowania dla takiego sygnatariusza wejdzie w życie po upływie sześćdziesięciu dni od dnia otrzymania przez depozytariusza pisemnej notyfikacji od takiego sygnatariusza”¹².

Kwestia tymczasowego stosowania traktatów międzynarodowych nie jest jeszcze usystematyzowana tak jak być powinna. W związku z brakiem stosownych regulacji można mieć uzasadnione obawy co do prawidłowości posługiwania się instytucją tymczasowego stosowania umów międzynarodowych w praktyce. Obawy te nie są bezpodstawne, zwłaszcza że instytucja tymczasowych traktatów międzynarodowych jest coraz częściej stosowana. Należy jak najszybciej uściślić tę kwestię, zarówno na arenie międzynarodowej, jak i krajowej. Autorka niniejszego artykułu uważa, że równie ważną kwestią jest Konwencja wiedeńska o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi i między organizacjami międzynarodowymi z 21 marca 1986 r., która nadal nie weszła jeszcze w życie. Jeżeli mają zajść istotne zmiany w wyżej wymienionych kwestiach, niezbędna jest mobilizacja państw i wspólna ich praca nad osiągnięciem zamierzonego celu.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Czapliński W., Wyrozumsk A., *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001.
Dalton R.E., *Provisional Application of Treaties*, Oxford 2012.
Mik C., *Tymczasowe stosowanie traktatów w świetle prawa międzynarodowego i prawa polskiego*, Kraków 2020.
Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszawa 2007.

¹²Traktat Karty energetycznej oraz Protokół Karty energetycznej dotyczący efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska, sporządzone w Lizbonie dnia 17 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 105, poz. 985).

Nahlik S., *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.

Quast Mertsch A., *Provisionally Applied Treaties: Their Binding Force and Legal Nature*, Boston 2012

Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

Akty prawne

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi i między organizacjami międzynarodowymi z 21 marca 1986 r., A/CONF.129/15.

Traktat Karty Energetycznej oraz Protokół Karty Energetycznej dotyczący efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska, sporządzone w Lizbonie dnia 17 grudnia 1994 r.

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. Nr 39, poz. 443 z późn. zm.).

As designed by the article No 25 of the Vienna Convention on the Law of Treaties under international and Polish law

Summary

Historically, the most important role among the sources of international law was attributed to customary norms. The nineteenth century saw the introduction of international agreements – now considered the most important instrument governing international relations and the foundation of public international law. With parliamentarism, the problem of waiting for a treaty to bind and come into force was created. The answer is that the treaty can be applied provisionally. This theme is clarified in Art. 25 KWPT. In the Polish doctrine there are numerous voices speaking about the need to normalize the issue also in the Constitution of the Republic of Poland or in a law, because currently the Constitution does not contain a provision on the provisional application of international agreements. However, this is not a simple solution; it should be borne in mind that prolonged periods of provisional application of a treaty can be considered as one of the specific manifestations of the tendency to deform international law. The positive effect is to allow the Treaty to operate before time-consuming procedures are completed. This course of action, under the right legal conditions, can benefit both the contracting parties and national entities. Equally important is the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organisations and between International Organisations of 21 March 1986, which has still not entered into force. If there is to be significant change on the issues mentioned above, it is essential that countries mobilise and work together to achieve the desired goal.

Key words: Vienna Convention, treaty, Constitution, contract, provisional application of treaties