

Sukcesja do umów międzynarodowych a ewentualna niepodległość Kurdystanu

**(z perspektywy dwustronnych
umów iracko-polskich)**

pod redakcją Pawła Czubika i Wojciecha Burka



Kraków 2016

**Sukcesja do umów
międzynarodowych
a ewentualna
niepodległość Kurdystanu**

(z perspektywy dwustronnych umów iracko-polskich)

Sukcesja do umów międzynarodowych a ewentualna niepodległość Kurdystanu

(z perspektywy dwustronnych umów iracko-polskich)

pod redakcją Pawła Czubika i Wojciecha Burka

Wydawca: Ziyad Raoof

Kraków 2016

Recenzent:

dr hab. Elżbieta Karska, prof. UKSW

Redakcja:

dr hab. Paweł Czubik, dr Wojciech Burek

Wydanie I

Stan prawny: styczeń 2016 r.

Wydawca:

Ziyad Raoof

Korekta:

Joanna Rapicka

Projekt okładki, skład i łamanie:

Studio Grafpa

Druk i oprawa:

Drukarnia Skleniarz

Publikacja sfinansowana przez przedstawicielstwo Rządu Regionalnego
Kurdystanu w Polsce

© Copyright by Ziyad Raoof & Authors

Kraków 2016

ISBN: 978-83-935927-1-5

Spis treści

Wstęp	7
Ziyad Raoof Zarys sytuacji politycznej w Regionie Kurdystanu u progu ewentualnego ogłoszenia niepodległości	11
Michał Balcerzak Sukcesja do umów międzynarodowych – kilka uwag w kontekście ewentualnej niepodległości Kurdystanu	21
Paweł Filipek Problem określenia typu i reguł sukcesji do umów międzynarodowych w przypadku ewentualnej niepodległości Kurdystanu	33
Wojciech Szczepan Staszewski Umowa o współpracy kulturalnej z 1959 r.	45
Katarzyna Myszone-Kostrzewska Umowa o cywilnej komunikacji lotniczej z 1961 r.	63
Piotr Szwedo Umowa o współpracy gospodarczej i technicznej z 1972 r. wraz z późniejszymi protokołami	77

Dominik Wolski	
Umowa o współpracy w dziedzinie turystyki z 1975 r.	83
Wojciech Burek	
Konwencja konsularna z 1980 r.	97
Marcin Kałduński	
Umowa w sprawie międzynarodowych przewozów drogowych z 1984 r.	105
Paweł Czubik	
Umowa o pomocy prawnej z 1988 r.	121
Bibliografia	135

Wstęp

Zagadnienie sukcesji do umów międzynarodowych jest jednym z tradycyjnych zagadnień prawa międzynarodowego. W momencie przyjmowania Konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów z 1978 r.¹, a więc umowy, której celem było wyznaczenie głównych ram prawnomiędzynarodowych sukcesji do umów międzynarodowych, można było przypuszczać, że praktyka międzynarodowa w tym zakresie będzie powoli zanikać wraz z końcem procesu dekolonizacji. Jednak zmiany, jakie nastąpiły na świecie (a w szczególności w Europie) po przełomie z 1989 r. przyniosły w ostatniej dekadzie XX wieku istotny wzrost zainteresowania (zarówno od strony praktycznej, jak i teoretycznej) tym tematem. Rozpad ZSRR², Czechosłowacji i Jugosławii wiązał się z szeregiem problemów sukcesyjnych. Również ostatnie lata powiększają praktykę międzynarodową w tej materii (m.in. ogłoszenie niepodległości przez Kosowo, podział Sudanu na Sudan i Sudan Południowy).

Niniejsza publikacja dotyczy jeszcze innej sytuacji, a mianowicie potencjalnej niepodległości nowego państwa, które może powstać na terytorium irackiego Kurdystanu i jego ewentualnej przyszłej praktyki odnośnie do sukcesji umów międzynarodowych. W tekście otwierającym niniejszy tom, autorstwa Ziyada Raoofa – Pełnomocnika Rządu Regionalnego Kurdystanu w Polsce, przedstawiono zarys sytuacji politycznej w irackim Kurdystanie u progu spodziewanego ogłoszenia niepodległości. Jeśli przedstawione prognozy znajdą odzwierciedlenie w rzeczywistości, niniejsza pozycja będzie rzadkim przypadkiem analiz prawnomiędzynarodowych, które nie będą, jak to zwykle bywa,

¹ *United Nations Treaty Series* vol. 1946, s. 3.

² O rozpadzie ZSRR pisze szczegółowo K. Karski – zob. K. Karski, *Rozpad Związku Radzieckiego a prawo międzynarodowe*, Warszawa 2015, *passim*.

jedynie spóźnioną reakcją prawników na wydarzenia z zakresu stosunków międzynarodowych, ale od razu dostępną i – mamy nadzieję – realną pomocą dla nowopowstałego państwa.

Idea przygotowania tego opracowania narodziła się podczas licznych rozmów i współpracy Pana Ziyada Raoofa z jednym z redaktorów (Pawłem Czubikiem). Od samego początku założono, że do grona autorów zaproszeni zostaną polscy eksperci z zakresu prawa międzynarodowego, co z kolei zdeterminowało ramy i treść publikacji. Postanowiono skupić się na dotychczasowych relacjach umownych iracko-polskich. Dążąc do większej przejrzystości i możliwości pełnego wyczerpania tematu, zdecydowano ograniczyć się do umów dwustronnych. W związku z powyższym po dwóch tekstach, w sposób ogólny analizujących zagadnienie sukcesji do umów międzynarodowych w kontekście ewentualnej niepodległości Kurdystanu, ze specjalnym naciskiem na sukcesję do umów dwustronnych (autorstwa Michała Balcerzaka oraz Pawła Filipka), skupiono się na szczegółowej analizie poszczególnych umów dwustronnych. W rozważaniach tych nie tylko przedstawiono genezę i kontekst tych umów oraz dotychczasową praktykę ich stosowania, ale przede wszystkim podjęto próby odpowiedzi na pytanie o celowość dalszego podtrzymywania stosunków umownych w danym obszarze pomiędzy ewentualnym, nowo powstałym państwem kurdyjskim a Polską. W tej części pracy przyjęto układ chronologiczny, biorąc pod uwagę datę przyjęcia omawianej umowy dwustronnej. I tak Wojciech Szczepan Staszewski dokonał analizy umowy o współpracy kulturalnej z 1959 r., Katarzyna Myszone-Kostrzeva umowy o cywilnej komunikacji lotniczej z 1961 r., Piotr Szwedo umowy o współpracy gospodarczej i technicznej z 1972 r. (wraz z późniejszymi protokołami), Dominik Wolski umowy o współpracy w dziedzinie turystyki z 1975 r., Wojciech Burek konwencji konsularnej z 1980 r., Marcin Kałduński umowy w sprawie międzynarodowych przewozów drogowych z 1984 r., a Paweł Czubik umowy o pomocy prawnej z 1988 r.

Wierzymy, że oddana w ręce P.T. Czytelników pozycja, będzie w zależności od przyszłej sytuacji irackiego Kurdystanu: albo (w przypadku opóźniającej się niepodległości) jedynie swoistym *case study* z zakresu sukcesji do umów dwustronnych, które będzie kolejnym głosem w doktrynalnej dyskusji nad tym zagadnieniem oraz jednocześnie przeglądem/ewaluacją dwustronnych umów iracko-polskich albo (w przypadku uzyskania niepodległości czego życzymy Kurdystanowi) również realną pomocą dla obu rządów w decydowaniu o celowości podtrzymywania relacji umownych oraz sposobie formalnoprawnym ich ustanowienia.

Wstęp

Niniejsza publikacja jest wynikiem współpracy naukowców reprezentujących kilka ośrodków naukowych w Polsce z Kurdyjskim Centrum Informacji i Dokumentacji. Prace nad nią oraz jej powstanie były możliwe dzięki patronatowi polskiego przedstawicielstwa Rządu Regionalnego Kurdystanu. Redaktorzy pragną niniejszym podziękować za owocną współpracę autorom oraz obu zaangażowanym instytucjom, tj. Kurdyjskiemu Centrum Informacji i Dokumentacji oraz polskiemu przedstawicielstwu Rządu Regionalnego Kurdystanu.

Paweł Czubik, Wojciech Burek
Kraków, październik 2015 r.

Ziyad Raoof³

Zarys sytuacji politycznej w Regionie Kurdystanu u progu ewentualnego ogłoszenia niepodległości⁴

Główny temat seminarium eksperckiego, czyli „sukcesja do umów dwustronnych na przykładzie ewentualnej niepodległości Kurdystanu oraz umów międzynarodowych pomiędzy Irakiem a Polską”, z pewnością nie jest już wyłącznie zagadnieniem akademickich dyskusji. Najlepiej obrazuje to wypowiedź prezydenta Regionu Kurdystanu Masouda Barzaniego, który podczas niezwykle ważnej, oficjalnej wizyty w maju 2015 r. w Stanach Zjednoczonych oznajmił w kwestii ogłoszenia niepodległości: „Nie wiem czy stanie się to w następnym roku czy kiedy indziej, lecz z pewnością ona nadejdzie (...) Pragnę zapewnić, że niepodległość Kurdystanu jest procesem, który już się toczy, lecz chcemy przeprowadzić go w pokoju, zrozumieniu i dialogu, a nie przemocą”⁵.

Mamy więc do czynienia z procesem, który już się rozpoczął i nieuchronnie zmierza do finału, czyli ogłoszenia niepodległości. Pytanie nie brzmi już „czy”, ale „kiedy” to nastąpi. Dla specjalistów z zakresu prawa międzynarodowego

³ Pełnomocnik Rządu Regionalnego Kurdystanu w Polsce.

⁴ Tekst wystąpienia otwierającego seminarium eksperckie *Sukcesja do umów dwustronnych na przykładzie ewentualnej niepodległości Kurdystanu oraz umów międzynarodowych pomiędzy Irakiem a Polską*, jakie odbyło się w Krakowie na Uniwersytecie Jagiellońskim w dniu 28 maja 2015 r.

⁵ M. Barzani, Independence will come, and peacefully, <http://rudaw.net/english/kurdistan/060520158> (dostęp: 8.05.2015).

to doskonały materiał do badań i dyskusji. Polskie wnioski w tej kwestii będą z uwagą analizowane w Kurdystanie.

Na początku warto zarysować aktualną sytuację polityczną i prawną w irackim Kurdystanie. Pozwoli to znaleźć odpowiedź na pytanie, dlaczego kurdyjskie władze zdecydowały się na przełomowy ruch, czyli rozpoczęcie prac nad referendum w sprawie ogłoszenia niepodległości. Ruch ten miał miejsce, jak wielokrotnie będę przypominać, przy pełnej aprobachie narodu.

Stracone nadzieje na lepszy Irak

Na wstępie trzeba zauważyć, że Kurdowie i kurdyjskie władze nie zawsze patrzyły tak sceptycznie na przyszłość Iraku. W 2003 r., po obaleniu przez międzynarodową koalicję pod wodzą USA dyktatury Saddama Husajna, my, Kurdowie, pokładaliśmy spore nadzieje w organizacji nowego ustroju kraju. Amerykański prezydent George W. Bush jasno określił, iż Irak epoki post-saddamowskiej będzie „federacją Szyitów, Sunnitów i Kurdów”⁶. Nasz naród bardzo aktywnie włączył się w prace nad nową konstytucją i reorganizacją najważniejszych organów państwowych. Nie będzie przesadą stwierdzenie, że polityczne doświadczenie Kurdów w tym ważnym momencie dziejowym okazało się wręcz niezbędne. Irakijczycy stanęli przed wyzwaniem budowy demokracji od podstaw, tymczasem w Regionie Kurdystanu mieliśmy już za sobą ponad 10 lat rozwijania tego ustroju. W 1992 r. ukonstytuował się Parlament Kurdystanu i Rząd Regionalny Kurdystanu (*Kurdistan Regional Governemnt – KRG*). Stało się to po zorganizowaniu powszechnych wyborów uznanych przez międzynarodowych obserwatorów za uczciwe i transparentne. Politycy i eksperci z Regionu Kurdystanu odgrywali więc istotną rolę w powołanej przez USA Irackiej Radzie Zarządzającej, a także w pracach nad stworzeniem tzw. Tymczasowego Prawa Administracyjnego (*Transitional Administrative Law – TAL*) z 2004 r., a następnie irackiej konstytucji przyjętej w powszechnym referendum 15 października 2005 r. Zaangażowanie w utrwalenie nowego, demokratycznego ustroju wyrazili zresztą nie tylko kurdyjscy politycy, ale i obywatele, którzy bardzo licznie wzięli udział 30 stycznia 2005 r. w premierowych wyborach parlamentarnych po obaleniu Saddama Husajna.

Pierwsze rezultaty partycypacji Kurdów w tworzeniu powojennego ładu w Iraku były naprawdę obiecujące. Dwie największe ugrupowania polityczne w irackim Kurdystanie – Demokratyczna Partia Kurdystanu i Patriotyczna

⁶ P. W. Galbraith, *Kurdistan in a federal Iraq*, [w:] B. O’Leary, J. McGarry, K. Salih (red.), *The Future of Kurdistan in Iraq*, Philadelphia 2005, s. 270.

Unia Kurdystanu – wzniosły się ponad lokalne, niegdyś bardzo silne animozje i wystawiły wspólną listę w styczniowych wyborach do irackiego parlamentu. „Sojusz Kurdystanu” odniósł wielki sukces – zdobył 25,73% głosów. Wprowadził do izby poselskiej aż 75 deputowanych, co stanowiło drugą z największych frakcji. Dzięki temu kurdyjski głos był mocny w kluczowym momencie finalizowania kształtu irackiej konstytucji. Znalazło się w niej ostateczne potwierdzenie federacyjnego ustroju Iraku i wiele bardzo ważnych uregulowań dla Regionu Kurdystanu. Bardzo istotny jest art. 117, utrwalający szczególny status kurdyjskiego terytorium oraz art. 115 przyznający pierwszeństwo regionalnego prawodawstwa w przypadku uprawnień dzielonych z władzą centralną. Warto przytoczyć oba artykuły w całości:

„Art. 117 ust. 1: Konstytucja ta, po wejściu w życie, uznaje Region Kurdystanu, wraz z jego istniejącymi władzami, za region federalny.

Art. 115: Wszystkie uprawnienia nieprzewidziane w wyłącznej kompetencji rządu federalnego należą do władz regionów (...) W odniesieniu do innych uprawnień dzielonych między rządem federalnym i regionalnym, w przypadku sporu pierwszeństwo należy przyznać prawu regionów”⁷.

Premier Maliki i wielkie rozczarowanie

Kurdowie planowali spokojnie budować swoją przyszłość i dobrobyt w ramach federacyjnego Iraku, który w świetle prawa gwarantował szerokie swobody i możliwości. Zresztą szybko zaczęto czerpać znaczące korzyści z zakończenia próżni prawnomiędzynarodowej, w której iracki Kurdystan istniał w latach 1992–2003. Rząd Regionalny Kurdystanu uchwalił nowoczesne i przejrzyste ustawodawstwo gospodarcze, w tym prawo regulujące działalność sektora naftowego oraz szczególnie chwalone Prawo Inwestycyjne Regionu Kurdystanu z 2006 r. W wydanej w 2014 r. książce *The Miracle of the Kurds* amerykański dziennikarz Stephen Mansfield podkreśla: „większość kurdyjskiego dynamizmu gospodarczego świętowanego dziś jest bezpośrednim rezultatem tej śmiałej decyzji (...) To niewiarygodny wyłom z trendów panujących w sąsiednich krajach i kolejny dowód, że Kurdowie są zdeterminowani, by się wyróżnić”⁸. Na wymierne efekty odważnych posunięć nie trzeba było długo czekać. Rozpoczął się boom gospodarczy, napłynęli zagraniczni inwestorzy, na czele z potenta-

⁷ Constitution of Iraq, [w]: http://www.iraqinationality.gov.iq/attach/iraqi_constitution.pdf (dostęp: 10.05.2015).

⁸ S. Mansfield, *The Miracle of the Kurds. A remarkable story of hope reborn in northern Iraq*, Brentwood–Tennessee 2014, s. 203–204.

tami światowego rynku naftowego – ExxonMobile, Chevron, Total, czy Gazprom. Niegdyś najuboższa część Iraku stała się oazą pokoju i dobrobytu w porównaniu z targaną konfliktami i zamachami resztą kraju. PKB na mieszkańca w Regionie Kurdystanu (7 tysięcy dolarów na mieszkańca w 2014 r.⁹) znacząco przewyższył inne prowincje. Zgodnie z art. 121 ust. 4 konstytucji, kurdyjski region zorganizował na świecie sieć zagranicznych przedstawicielstw i aktywnie działał na arenie międzynarodowej. Stale rośnie też liczba międzynarodowych placówek dyplomatycznych i konsularnych w Erbilu, w tym gronie jest także polskie przedstawicielstwo – Agencja Konsularna RP w Erbilu. Będąc wolnym od religijnych i etnicznych uprzedzeń i radykalizmów, które cechowały politykę rządu w Bagdadzie, KRG zbudował sieć dobrych kontaktów zarówno na Bliskim Wschodzie, jak i na Zachodzie, pokonując historyczne zaszłości, np. w relacjach z Turcją. Pomyślnie rozwija się mozaika religijno-etniczna. Przedstawiciele różnych wyznań i mniejszości etnicznych cieszą się swobodą praktyk i korzystają z pełni praw.

Niestety, równocześnie z pomyślną koniunkturą gospodarczą i rozwojem we wszystkich dziedzinach życia, rosły też napięcia w relacjach z władzą centralną. Główną tego przyczyną była polityka Nuriego al-Maliki, który w 2006 r. objął stanowisko premiera. Z perspektywy dziewięciu lat bez wątpienia można stwierdzić, że to przede wszystkim jego posunięcia, przy niestety biernej postawie Zachodu, doprowadziły kraj na krawędź rozpadu. Lista grzechów Malikiego jest bardzo długa: gigantyczna korupcja, ignorowanie parlamentu, akceptowanie terroru paramilitarnych bojówek. Jednak najpoważniejszy z nich to zlekceważenie konstytucyjnych zasad, na których miał się opierać powojenny Irak. Obowiązkiem sprawowania rządów mieli się dzielić Arabowie, Kurdowie, szyici, sunniti, chrześcijanie, jazydzi oraz wszystkie inne mniejszości narodowe i religijne. Pod rządami despotycznego premiera sytuacja wyglądała jednak inaczej. Rozłamy narodowościowe i wyznaniowe uległy pogłębieniu, a zamiast podziału władzy doszło do skumulowania przez Malikiego zwierzchności nad wszystkimi kluczowymi instytucjami państwa: resortami siłowymi, służbami specjalnymi, a nawet bankiem centralnym.

Kurdowie szczególnie boleśnie odczuli politykę ignorowania konstytucji przez premiera. Wydawało się, że ustawa zasadnicza skutecznie zabezpiecza prawa Regionu Kurdystanu. Niestety, w praktyce wyglądało to inaczej i dziś istnieje kilka poważnych punktów spornych, w których konstytucja jasno wskazuje rozwiązanie, ale władze w Bagdadzie konsekwentnie temu zaprze-

⁹ *Kurdistan Review. Leading the way for 2020*, Invest in Group, Dubai 2015, s. 19.

czają. Pierwszym przykładem jest status kurdyjskich ziem poza administracją KRG. Sercem tych terenów jest Kirkuk, jedno z najważniejszych miast dla Kurdów. Trafnie podsumował jego znaczenie David L. Phillips w książce *The Kurdish Spring*: „dla Kurdów, Kirkuk jest ich Jerozolimą, integralną częścią narodowych aspiracji. Żaden kurdyjski polityk nie mógłby odpuścić w negocjacjach historycznych roszczeń Kurdów do Kirkuku”¹⁰. Nadzieje narodu kurdyjskiego zostały potwierdzone w art. 140 konstytucji Iraku. W Kirkuku i innych spornych terenach jeszcze przed końcem 2007 r. miały zostać przywrócone stosunki ludnościowe sprzed okresu wysiedleń Kurdów i arabizacji tych ziem, później miał zostać przeprowadzony spis ludności, a na samym końcu – referendum, w którym mieszkańcy mieliby zadecydować o przynależności do Iraku lub do Regionu Kurdystanu. Wciąż jednak nie podjęto żadnych działań w tej sprawie.

Równie jaskrawe naruszenia litery konstytucji następowały w kwestii kurdyjskich sił zbrojnych. Zgodnie z art. 9: „iracka armia i siły bezpieczeństwa będą stworzone ze wszystkich części składowych narodu irackiego z uwzględnieniem ich równowagi oraz uczestnictwa bez dyskryminacji, czy wykluczenia”. Co więcej, art. 121 ust. 5 konstytucji dodaje: „władze regionalne będą odpowiedzialne za wszystkie administracyjne zadania w regionie, szczególnie za ustanowienie i organizację wewnętrznych sił bezpieczeństwa, takie jak policja, siły bezpieczeństwa i straż”. Tymczasem premier Maliki przez lata świadomie zaniedbywał finansowanie i uzbrojenie kurdyjskich jednostek. Gdy w czerwcu 2014 r. terroryści ISIS wykorzystali nieudolność armii rządowej i wdarli się do Iraku, Peszmergowie zatrzymali ich wyłącznie dzięki niebywalej determinacji i heroiczności, gdyż uzbrojenie, jakie mieli do dyspozycji było przestarzałe i niekompletne. Zresztą szef rządu w Bagdadzie, zamiast wesprzeć ich w najtrudniejszych chwilach, oznajmiał w mediach, że to Kurdowie wspierają atakujących kraj ekstremistów.

Nie było widać też chęci porozumienia ze strony władz centralnych w kwestii sprzedaży ropy naftowej. Rząd Regionalny Kurdystanu, wsparty analizami międzynarodowych ekspertów prawa, rozpoczął eksploatację swoich zasobów surowców energetycznych, a następnie ich sprzedaż. Budując własny rurociąg we współpracy z Turcją, rozpoczął eksport ropy do śródziemnomorskiego portu Ceyhan. W odwecie Bagdad zawiesił gwarantowaną przez konstytucję (art. 121) subwencję budżetową dla Regionu Kurdystanu, która wynosi 17% budżetu kraju. Do dziś, mimo kolejnych obietnic, rząd centralny nie wywią-

¹⁰ D. L. Phillips, *The Kurdish Spring. A New Map of the Middle East*, New Brunswick–London 2015, s. 106.

zuje się w pełni ze swoich finansowych zobowiązań względem Kurdów. Postawione w tej trudnej sytuacji kurdyjskie władze podjęły decyzję o całkowicie samodzielnej sprzedaży ropy za granicę. Pamiętajmy, że w tym samym czasie Kurdystan musi odpierać na tysiąc kilometrowej linii frontu ataki ISIS i jednocześnie mierzyć się z prawdopodobnie najpoważniejszym w historii kryzysem humanitarnym na Bliskim Wschodzie. Region Kurdystanu udziela na swoim terytorium schronienia dla prawie 1,8 miliona uchodźców.

Polityka rządu centralnego, oparta na ignorowaniu konstytucji oraz pogłębianiu religijno-etnicznych podziałów, zgodnie z przewidywaniami doprowadziła Irak do katastrofy. Niektóre grupy społeczne sfrustrowane fatalną sytuacją ekonomiczną, a także byli funkcjonariusze partii BAAS wsparli ISIS, który wzmacniał swoją pozycję w sąsiedniej Syrii. W dogodnym momencie terroryści umiejętnie skorzystali z irackiego chaosu, zdobywając przyczółki w prowincji Anbar, a następnie w czerwcu 2014 r. zajmując Mosul (drugie największe miasto kraju) i całą prowincję Niniwa. Głęboko podzielona i skorumpowana iracka armia okazała się całkowicie bezradna wobec takiego rozwoju sytuacji. Tysiące żołnierzy zdezerterowało z pola bitwy i porzuciło w Mosulu nowoczesny sprzęt wojskowy dostarczony przez USA, który następnie wzbogacał arsenały ISIS. Skompromitowany szef rządu ostatecznie oficjalnie ustąpił 8 września 2014 r. Szkody, jakie w tym czasie wyrządziły Irakijczykom jego posunięcia niestety wydają się już być nieodwracalne.

Twardym dowodem bankructwa polityki Malikiego była wspomniana już ofensywa ISIS z czerwca 2014 r. W pewnym momencie całkiem realna była groźba upadku Bagdadu. Maliki został zastąpiony przez Hajdara al-Abadi. Za jego kadencji polityka wobec Kurdów nieco się zmienia, lecz na razie wyłącznie w sferze werbalnej i deklaratywnej. Wciąż nie widać wymiernych rezultatów koncyliacyjnej postawy i ugodowej retoryki Abadiego. Żaden z wyżej wymienionych problemów na linii Erbil–Bagdad nie został rozwiązany.

Czas na samostanowienie

Kurdyjskie władze po wydarzeniach z czerwca 2014 r., które uwiaryściły praktyczny rozpad Iraku i bezradność jego rządu oraz wojska, jasno dały do zrozumienia, iż nie ma już możliwości powrotu do stanu sprzed ataku ISIS. Wszak do kryzysu doprowadziła nieudolna polityka Bagdadu, a nie Erbilu. Dobitnie podsumował to prezydent Masoud Barzani: „Irak się rozpada. Jest oczywiste, że centralny rząd stracił kontrolę nad wszystkim. Wszystko się rozpada – armia, wojsko, policja. (...) Czas na samostanowienie. (...) to nie my

spowodowaliśmy rozpad Iraku. Zrobili to inni. A my nie możemy pozostać zakładnikami nieznanego”¹¹. Kurdyjski przywódca zaapelował do posłów Parlamentu Kurdystanu, aby rozpoczęli przygotowania do utworzenia komitetu ds. przeprowadzenia referendum niepodległościowego.

W tym przełomowym momencie dziejowym pozycję Regionu Kurdystanu bardzo wzmocniła heroiczna postawa kurdyjskich wojsk, które dzielnie stawiają czoła ISIS (tzw. państwu islamskiemu). W zgodnej opinii międzynarodowych polityków Peszmergowie są „najbardziej efektywną siłą lądową” walczącą z terrorystami także w imię obrony wartości wyznawanych przez zachodnią cywilizację. Kurdowie zyskali miano wiarygodnego i ważnego partnera na Bliskim Wschodzie, z których zdaniem trzeba się liczyć. Dobrą polityczną koniunkturę skrzętnie wykorzystują kurdyjscy przywódcy. Podczas ważnej wizyty prezydenta Masouda Barzaniego w USA, gdy został przyjęty z honorami przez najważniejsze postaci na czele z prezydentem Barackiem Obamą, kurdyjski przywódca powrócił do tematu niepodległości, wypowiadając cytowane na wstępie zdanie o nieuchronności decyzji o secesji. Warto w tym momencie zauważyć, że jeszcze kilka lat temu wizyty kurdyjskich polityków w Stanach Zjednoczonych miały wyłącznie nieoficjalny, a czasem wręcz pokątny charakter, nie wspominając nawet o wypowiadaniu wtedy tak odważnych deklaracji.

Obecnie Rząd Regionalny Kurdystanu kontynuuje strategię polityki dwutorowej. Z jednej strony wciąż deklarowana jest gotowość, aby w razie jakiegokolwiek przyjaznego sygnału ze strony Bagdadu powrócić do rozmów i przełamać impas. Lecz z drugiej strony, władze podejmują przygotowania, aby zgodnie z deklaracjami prezydenta Barzaniego proces usamodzielniania się przebiegł spokojnie, zgodnie z prawem i z pełnym uszanowaniem woli obywateli. Kurdyjski parlament pracuje nad przygotowaniem referendum w sprawie ogłoszenia niepodległości. W izbie poselskiej działa także specjalna komisja, która ma przedstawić projekt konstytucji. Choć między kurdyjskimi partiami politycznymi nie brakuje gorących sporów, to jednak w kwestii zmierzania ku niezależności panuje pełne porozumienie. Obywatele wypowiadali się już zresztą w tej sprawie. W 2003 r. oddolny ruch społeczny *Kurdistan Referendum Movement* zebrał aż ponad 1,7 miliona podpisów w sprawie zorganizowania referendum na rzecz niepodległości. 22 grudnia 2004 r. oficjalnie przedłożono je do ONZ, a nieco ponad miesiąc później, 30 stycznia 2005 r., zorganizowano nieoficjalne głosowanie. Przytłaczająca większość, bo aż 98,8% głosujących opowiedziało się za niezależnością od Iraku¹². Rząd Regionalny Kurdystanu,

¹¹ *Ibidem*, s. 196.

¹² *Ibidem*, s. 103.

biorąc pod uwagę trwające wówczas trudne negocjacje nad kształtem ustroju nowego Iraku, nie podjął żadnych kroków wobec tej oddolnej inicjatywy. Otrzymał jednak jasny sygnał, jakie są oczekiwania obywateli i z pewnością dziś, kiedy powraca temat odłączenia się od Iraku, kurdyjscy politycy mają świadomość nieustannie wysokiego poparcia dla secesji.

Stanowisko społeczności międzynarodowej

Ważnym czynnikiem, który sprawia, że KRG widzi sens w działaniach na rzecz usamodzielnienia się Kurdystanu, jest rosnąca akceptacja dla tej idei ze strony społeczności międzynarodowej. Przez cały dwudziesty wiek Kurdowie borykali się z problemem braku zrozumienia dla ich uzasadnionych roszczeń ze strony innych krajów, szczególnie światowych potęg, argumentujących swoje stanowisko koniecznością zachowania za wszelką cenę integralności terytorialnej Iraku. Niejednokrotnie kurdyjskie interesy, a nawet życie tysięcy Kurdów były poświęcane w imię strategicznych rozgrywek wielkich i regionalnych mocarstw. Lecz w 2015 r., mając za sobą sukcesy gospodarcze, stworzenie stabilnej demokracji, efektywnie funkcjonującą mozaikę etniczno-religijną oraz poświęcenie Peszmergów w walce z ISIS, Kurdowie mogą liczyć na coraz więcej poważnych głosów wsparcia z różnych części świata.

W lutym 2015 r. szwedzka minister spraw zagranicznych Margot Wallström podczas przemówienia w parlamencie Szwecji również poparła wolny Kurdistan, mówiąc: „nadszedł czas na kurdyjską niepodległość”¹³. Kolejne wyrazy wsparcia napłynęły w maju 2015 r. od premiera Węgier Viktora Orbána. Przyjmując podczas oficjalnej wizyty w Budapeszcie prezydenta Masouda Barzani, podkreślił on, że „Region Kurdystanu ma wszystkie przymioty i spełnia wszystkie podstawowe kryteria, aby ogłosić niepodległość i zostać efektywnie działającym krajem (...) Węgry podkreślają swoją sympatię i szacunek dla kurdyjskich starań o niepodległość”¹⁴.

W listopadzie 2015 r. szerokim echem odbyła się wypowiedź na łamach dziennika „The Telegraph” byłego brytyjskiego ministra spraw zagranicznych Williama Hague’a. Postuluje on zaakceptowanie przez międzynarodową społeczność możliwości podziału Syrii i Iraku: „jeżeli przywódcy żadnego z tych

¹³ P. Woźniak, Szwedzka dyplomacja kolejny raz prowokuje, <http://www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/swiat/szwedzka-dyplomacja-kolejny-raz-prowokuje/ar-AA9qYk0?ocid=UP97DHP> (dostęp: 23.04.2015).

¹⁴ Hungary greets Barzani, support independence, <http://rudaw.net/english/world/110520151> (dostęp: 12.05.2015).

krajów nie są w stanie stworzyć państwa, w którym wszystkie społeczności mogą żyć razem, słusznie by było rozważyć międzynarodowe wsparcie na rzecz ich podziału. Kurdowie pokazali zdolność do radzenia sobie ze swoimi sprawami”¹⁵.

W czerwcu 2014 r. także premier Izraela Benjamin Netanyahu ogłosił poparcie dla „kurdyjskich aspiracji niepodległościowych”¹⁶. Na Bliskim Wschodzie może to być nieco „kłopotliwa” deklaracja, niemniej jednak jest ona wyrazem uznania dla obecnych osiągnięć irackiego Kurdystanu, a także historycznej sympatii biorącej się tego, iż Żydzi przez wieki żyli w kurdyjskich miastach, nie doznając tam żadnych prześladowań. Ich emigracja była dopiero efektem powstania państwa Izrael.

Nawet Turcja, która przez całe dekady bezwzględnie prześladowała tureckich Kurdów, a ostatnio wznowiła ataki na partyzantów Partii Pracujących Kurdystanu (PKK), w sprawie Kurdystanu irackiego już nie przyjmuje wrogiej postawy. Biorąc pod uwagę przewidywalną politykę KRG i świetnie rozwijającą się współpracę gospodarczą, dla Ankary Kurdowie są dziś lepszym partnerem do interesów niż władze w Bagdadzie. Huseyin Celik, doradca prezydenta Recepca Erdoğan’a powiedział w wywiadzie dla kurdyjskiej telewizji Rudaw, że „Kurdowie iraccy mają prawo decydować gdzie i pod czyją władzą żyć. Turcja nie będzie za nich decydować (...) Więc jeśli Irak nie jest w stanie rozwiązać swych problemów i praktyczny podział Iraku, o którym wspomnieliśmy wcześniej, stanie się oficjalnym podziałem, wtedy ludzie żyjący tam będą mieli prawo do samostanowienia, tak jak każdy inny naród”¹⁷.

Jeżeli chodzi o Stany Zjednoczone, to Biały Dom oficjalnie nie wyraża poparcia dla rozpadu federacji i secesji Kurdystanu. Lecz kurdyjskie media donoszą, iż nieoficjalnie amerykańscy politycy coraz częściej wysyłają sygnały, że Waszyngton nie tyle aktywnie wspierałby niepodległość Kurdystanu irackiego, ile przynajmniej nie sprzeciwiałby się takiemu rozwojowi wydarzeń. Sygnały te nie są zresztą żadną nowością. Już w 2006 r. senator Joe Biden, obecny wiceprezydent USA sugerował głęboką decentralizację Iraku i podzielenie go na trzy części: kurdyjską, sunnicką i szyicką¹⁸.

¹⁵ H. Abdulrazaq, UK ex-Foreign Secretary: Partition Iraq and Syria, <http://www.basnews.com/index.php/en/news/world/245508> (dostęp: 27.11.2015).

¹⁶ *Ibidem*, s. 217.

¹⁷ Erdogan Advisor Blames Maliki, Says ‘Iraq Practically Divided’, <http://rudaw.net/english/interview/18062014> (dostęp: 23.04.2015).

¹⁸ http://usatoday30.usatoday.com/news/washington/2006-05-01-biden-iraq_x.htm (dostęp: 30.11.2015).

Widzimy więc, że niemoc w jakiej pogrążyła się władza centralna w Bagdadzie, przy jednocześnie postępujących przygotowaniach w parlamencie Kurdystanu do ogłoszenia referendum niepodległościowego oraz sprzyjającej Kurdom koniunkturze międzynarodowej stwarzają realne szanse na niezależność Kurdystanu irackiego.

Michał Balcerzak¹⁹

Sukcesja do umów międzynarodowych – kilka uwag w kontekście ewentualnej niepodległości Kurdystanu

I.

Problematyka sukcesji państw do umów międzynarodowych raczej nie stanowi obiektu ciągłego i ożywionego zainteresowania doktryny prawa międzynarodowego, co jest zupełnie zrozumiałe, zważywszy na fakt, iż przypadków sukcesji w XXI wieku było relatywnie niewiele, przynajmniej w porównaniu z wiekiem XX. Nie umniejsza to jednak znaczeniu tego zagadnienia dla prawa i stosunków międzynarodowych, a ponadto nie oznacza, że było ono jedynie sporadycznie podejmowane w piśmiennictwie. Wręcz przeciwnie – prace Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ zakończone przyjęciem projektu, a następnie otwarciem do podpisu Konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów z dnia 23 sierpnia 1978 r.²⁰, dały impuls dla całego szeregu analiz doktrynalnych w XX wieku²¹, z których znaczna część zacho-

¹⁹ Doktor habilitowany nauk prawnych, Katedra Praw Człowieka, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

²⁰ *United Nations Treaty Series* vol. 1946, s. 3. Dalej jako: Konwencja wiedeńska z 1978 r.

²¹ Zob. I. Sinclair, *Some reflections on the Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties*, [w:] *Essays in honour of Erik Castrén*, Helsinki 1979, s. 149-83; P. K. Menon, *Vienna convention of 1978 on succession of states in respect of treaties*, *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques* 1981, vol. 59, s. 1-81; idem: *The succession of states in respect to treaties, state property, archives, and debts*, Lewiston,

wała aktualność. Niektóre opracowania na ten temat Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. powstały zupełnie niedawno²². W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że zainteresowanie doktrynalne problematyką sukcesji było zwykle stymulowane spodziewanymi, trwającymi lub zakończonymi przypadkami powstawania nowych państw, co w XX wieku było przecież fenomenem dość regularnym, poczynając od zmian na mapie świata po I i II wojnie światowej, poprzez czasy dekolonizacji, aż po upadek muru berlińskiego i przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej po 1989 r.

Biorąc pod uwagę XX-wieczną praktykę państw dotyczącą sukcesji, można byłoby domniemywać, że w prawie międzynarodowym wykształcił się w miarę spójny reżim prawny sukcesji do traktatów. Byłoby to jednak błędne przypuszczenie, ponieważ Konwencja wiedeńska z 1978 r. była – po pierwsze – dużo spóźniona w stosunku do potrzeb, tj. okresu dekolonizacji, a po drugie: zawarte w niej rozwiązania rozmijały się z dotychczasową praktyką i z tego względu nie budziły entuzjazmu ani komentatorów, ani samych państw. Przyjęte w ostatecznym projekcie rozwiązanie odnoszące się do zasady sukcesji *ipso iure* zarówno w przypadku rozpadu państwa, jak i secesji – w odróżnieniu od zasady *tabula rasa* przyjętej dla państw nowo niepodległych – było krytykowane jako niezasadne, a wręcz nielogiczne²³. Konwencja weszła wprawdzie w życie w 1996 r., lecz obecnie (2015 r.) jej stronami są jedynie 22 państwa, spośród których nie ma np. państw Europy Zachodniej.

Poniższe rozważania nie mają na celu rekapitulowania treści Konwencji wiedeńskiej z 1978 r., ani przeglądu praktyki dotyczącej sukcesji traktatów, gdyż obszary te zostały wyczerpująco przeanalizowane w piśmiennictwie. Uwaga autora skupia się jedynie na wskazaniu ram i rozwiązań prawnych dla problematyki sukcesji do umów międzynarodowych po ewentualnym ogło-

NY [etc.] 1991; w polskim piśmiennictwie: M. Frankowska, Zagadnienie sukcesji państw i rządów w odniesieniu do umów międzynarodowych, *Sprawy Międzynarodowe* 1969, nr 6 s. 86–96; R. Szafarz, Sukcesja państw w odniesieniu do traktatów we współczesnym prawie międzynarodowym, Wrocław 1982; A. Wyrozumski, Teorie sukcesji państw w stosunku do traktatów a koncepcja sukcesji w Konwencji Wiedeńskiej z 23 sierpnia 1978 r., *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica* 1982, nr 7 s. 155–175.

²² Zob. P. Dumberry, *State Succession to Bilateral Treaties: A Few Observations on the Incoherent and Unjustifiable Solution Adopted for Secession and Dissolution of States under the 1978 Vienna Convention*, *Leiden Journal of International Law* 2015, vol. 28 no. 1, s. 13–30; *idem*: *State Succession with Respect to Multilateral Treaties in the Context of Secession: from the Principle of Tabula Rasa to the Emergence of a Presumption of Continuity of Treaties*, *Baltic Yearbook of International Law* 2014, vol. 13 (2013), s. 27–65. Zob. także: M. Zając, *Sukcesja państw a ciągłość de iure traktatów na podstawie Konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów*, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 2013, nr 315/1, s. 309–327.

²³ Zob. na ten temat P. Dumberry, *State Succession...*, *op. cit.*, s. 22 i nast.

szeniu niepodległości Regionu Kurdystanu – obecnie federalnego (i w dużej mierze autonomicznego) podmiotu składowego Republiki Iraku. Wprawdzie poruszanie tych zagadnień w kontekście Kurdystanu można by uznać za nieco przedwczesne, niemniej akurat sukcesją umów międzynarodowych warto się zajmować, antycypując fakty polityczno-prawne. Pytanie o to, czy i jakie zobowiązania umowne obecnej Republiki Iraku przejmie nowo powstałe Państwo Kurdyjskie, pojawi się bowiem nieuchronnie, niezależnie od momentu formalnego ogłoszenia niepodległości.

II.

Pierwszą kwestią, którą należy poruszyć, jest status Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. w perspektywie ewentualnej niepodległości Kurdystanu. Otóż warto odnotować, że Republika Iraku, na terytorium której funkcjonuje obecnie aspirujący do niepodległości Region Kurdystanu, jest stroną Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. (i *nota bene* państwem, które ratyfikowało ją jako pierwsze w 1979 r.). Okoliczność ta nie pozostaje bez znaczenia w perspektywie spodziewanej secesji Kurdystanu, ponieważ w świetle art. 35 Konwencji (pozycja państwa istniejącego po oddzieleniu części terytorium), wszystkie traktaty będące w mocy w momencie sukcesji pozostają w stosunku do państwa–poprzednika, chyba że (1) strony danego traktatu postanowią inaczej, (2) dany traktat odnosił się tylko do terytorium, które oddzieliło się od państwa–poprzednika albo gdy (3) z traktatu lub innych okoliczności wynika, że stosowanie go w stosunku do państwa–poprzednika byłoby niezgodne z jego przedmiotem i celem, albo w sposób radykalny zmieniałoby warunki jego obowiązywania. Nie ma zatem jakichkolwiek wątpliwości, że skutki prawne secesji Kurdystanu w zakresie zobowiązań umownych Iraku regulowane są w art. 35 Konwencji.

Jeśli chodzi natomiast o kwestię zastosowania postanowień Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. do nowo powstałego Państwa Kurdyjskiego, trzeba zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, co do zasady podzielam opinię P. Filipka, iż uzyskanie przez Kurdystan niepodległości w drodze secesji w granicach obecnej Republiki Kurdystanu powinno skutkować tym, że Kurdystan jako państwo–sukcesor przejmie zobowiązania państwa–poprzednika wynikające z umów wielostronnych²⁴. Jest to bowiem zasada przewidziana przez samą Konwencję wiedeńską w przypadku sukcesji lub rozpadu państwa, a nie ma wyraźnego powodu, aby z zakresu działania Konwencji wyłączać nią samą.

²⁴ P. Filippek, *Sprawa sukcesji traktatów w przypadku spodziewanej niepodległości Kurdystanu*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2015, vol. XIII, s. 182.

Innymi słowy, nie ma podstaw do uznania, że zasada przewidziana w art. 34 Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. (sukcesja państw w przypadku oddzielenia części terytorium państwa, zob. niżej) nie obejmuje także tego traktatu.

W dotychczasowej praktyce państw–stron Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. nie było wiele przypadków zdarzeń powodujących (przynajmniej teoretycznie) zastosowanie jej postanowień, ale można wymienić tu m.in. *casus* dekompozycji b. Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii w 1991 r. oraz uzyskania niepodległości przez Czarnogórę w 2006 r. (wcześniej wchodzącej w skład federacyjnej Serbii i Czarnogóry). Rozpad Czechosłowacji na Republikę Czeską i Słowacką w 1993 r., a także secesja Sudanu Południowego w 2011 r. dotyczą natomiast przypadków, w których państwa–poprzednicy były tylko sygnatariuszami Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. Niezależnie jednak od pozornie dość oczywistego zastosowania tej Konwencji w przypadku państw–stron, trzeba zaznaczyć, że praktyka państw po rozpadzie b. Jugosławii była daleka od przyjęcia jednolitej reguły sukcesji *de iure* państw–sukcesorów do traktatów państw–poprzedników²⁵. Z tego względu należy uznać, że teza o przejęciu przez przyszłe Państwo Kurdyjskie – na mocy Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. – wszystkich zobowiązań Republiki Iraku wynikających z umów wielostronnych, ma raczej charakter solidnie podpartej hipotezy.

Zważywszy na wspomniany już, dyskusyjny charakter dużej części postanowień tej Konwencji, nie sposób przyjąć, aby wszystkie zawarte w niej normy miały walor zwyczajowego prawa międzynarodowego i w związku z tym w sposób wiążący kształtowały decyzje nowego Państwa Kurdyjskiego odnośnie do sukcesji traktatów. Skądinąd warto mieć na względzie, że Konwencja z 1978 r. stanowi w art. 7 ust. 2, iż: „Państwo–sukcesor może w chwili wyrażania zgody na związanie się niniejszą konwencją lub później złożyć deklarację, że będzie stosować postanowienia niniejszej Konwencji w stosunku do własnej sukcesji, która nastąpiła przed wejściem w życie konwencji, w stosunku do innego państwa lub państwa–strony, pod warunkiem, że to państwo także złoży deklarację akceptującą oświadczenie państwa–sukcesora”. Jest to zatem rozwiązanie legitymizujące retroaktywne stosowanie Konwencji w stosunkach dwustronnych, oczywiście za obopólną zgodą obu państw.

W dotychczasowej praktyce stosowania Konwencji z 1978 r. deklaracje na mocy art. 7 ust. 2 złożyły tylko dwa państwa – Republika Czeska i Słowacka. Trudno jednoznacznie powiedzieć, czy istnieją obiektywne powody, aby nowo

²⁵ Na temat praktyki państw powstałych po rozpadzie Jugosławii w odniesieniu do sukcesji traktatów zob. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 312–313.

powstałe Państwo Kurdyjskie rozważało związanie się Konwencją z 1978 r. (tj. w przypadku zanegowania sukcesji do tego traktatu *ipso iure*), w tym także z możliwością jej stosowania retroaktywnego. Można przypuszczać, że z perspektywy kurdyjskiej korzystniejsze jest stanowisko elastyczne, uzależniające reżim prawny sukcesji traktatów od własnych interesów politycznych, przy zastrzeżeniu, że ich realizacja powinna pozostać w zgodzie z prawem międzynarodowym. Nie należy jednak *a priori* wykluczać wykorzystania przez Kurdystan rozwiązań zawartych w Konwencji z 1978 r. Warto w tym miejscu przypomnieć, że niektóre obecne państwa-strony Konwencji zdecydowały się na związanie nią niemal bezpośrednio po uzyskaniu (lub odzyskaniu) niepodległości. Było tak w przypadku kilku państw powstałych po rozpadzie Jugosławii (przypadek Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Słowenii²⁶, a także Czarnogóry po rozpadzie Serbii i Czarnogóry), jak również np. Estonii i Ukrainy.

Reasumując, nie ma przekonujących powodów, aby przystąpienie nowo powstałego Państwa Kurdyjskiego do Konwencji z 1978 r. postrzegać jako konieczność, ale nie ma także okoliczności, które nakazywałyby traktować taką ewentualność jako zdecydowanie niekorzystną z kurdyjskiego punktu widzenia. Można przyjąć, że mimo swych ułomności postanowienia Konwencji wiedeńskiej mają tę zaletę, że określają prawny reżim sukcesji do traktatów i zapobiegają powstaniu próżni czy niepewności, jak miało to miejsce w przypadku niektórych państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego²⁷.

III.

Niezależnie od decyzji nowego Państwa Kurdyjskiego w stosunku do Konwencji z 1978 r., warto poczynić krótką refleksję na temat tego, czy niepodległy Kurdystan powinien być postrzegany jako przypadek opisany w art. 34 tej Konwencji (sukcesja państw w przypadku oddzielenia części terytorium państwa), czy jako przypadek „nowego państwa niepodległego”, dla którego reżim prawny sukcesji traktatów określają art. 16-30. Z pozoru pytanie to jest oczywiste, ale spróbujmy przyjrzeć się tej kwestii nieco bliżej, zwłaszcza że Konwencja z 1978 r. inaczej kształtuje reżim sukcesji do traktatów w przypadku podziału państwa (czyli w przypadku Kurdystanu – sukcesji częściowej), a inaczej w przypadku „nowych państw niepodległych”. W pierwszym przypadku zasa-

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, s. 313 oraz M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 179. Zob. także A. M. Beato, *Newly Independent and Separating States' Succession to Treaties: Considerations on the Hybrid Dependency of the Republics of the Former Soviet Union*, *American University International Law Review* 1994, vol. 9, issue 2, s. 525-558.

dą jest kontynuacja zobowiązań traktatowych państwa–poprzednika *ipso iure*; w drugim natomiast – zasada czystej tablicy (łac. *tabula rasa*), a zatem „zasada dyskontynuacji”. Rozróżnienie reżimów prawnych dla podziału państwa i „nowych państw niepodległych” zostało poddane doktrynalnej krytyce²⁸, podobnie jak przyjęcie jednolitej regulacji sukcesji traktatów w przypadku rozpadu państwa i secesji²⁹. Nie zmienia to jednak faktu, iż w Konwencji z 1978 r. takie rozróżnienie istnieje i – jak się wydaje – ma wręcz znaczenie zasadnicze.

Z pozoru oczywista odpowiedź na pytanie, jakiemu reżimowi prawnemu podlegały niepodległy Kurdystan, wynika z definicji „nowego państwa niepodległego”, zawartej w art. 2 (f) Konwencji. W świetle tego postanowienia termin ten oznacza bowiem „państwo–sukcesora, którego terytorium bezpośrednio przed sukcesją stanowiło terytorium zależne, za którego stosunki międzynarodowe odpowiedzialne było państwo–poprzednik”. Nie ulega wątpliwości, że definicja ta odnosi się w pierwszym rzędzie do państw powstałych w wyniku dekolonizacji. Rozszerzenie spektrum pojęcia „nowe państwo niepodległe” poza kontekst dekolonizacyjny byłoby trudne, ale przede wszystkim wymagałoby wywiedzenia, że przed sukcesją to państwo–poprzednik było odpowiedzialne za stosunki międzynarodowe terytorium posiadającego status zależności (ang. *dependent territory*). Odpowiedzialność za stosunki międzynarodowe trudno rozumieć inaczej niż jako kształtowanie i realizowanie polityki zagranicznej niejako w imieniu i na rzecz podmiotu, który w innych okolicznościach byłby uprawniony do samodzielnego prowadzenia takich działań.

Wprawdzie w obecnej, federalnej strukturze Iraku Kurdystan posiada status autonomiczny (jako Region Kurdystanu), jednak nie można przyjąć, aby było to terytorium „zależne” w znaczeniu prawnomiędzynarodowym, a już na pewno nie w rozumieniu deklaracji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 1514(XV) w sprawie przyznania niepodległości krajom i ludom kolonialnym z 1960 r.³⁰. Jeśli chodzi o odpowiedzialność za prowadzenie stosunków międzynarodowych, art. 110 konstytucji Iraku z 2005 r. wyraźnie stanowi, że formułowanie i prowadzenie polityki zagranicznej stanowi wyłączną kompetencję rządu federalnego, co w zestawieniu ze zobowiązaniem władz do zapewnienia m.in. jednności i integralności „Iraku i jego federalnego systemu demokratycznego” (art. 109 konstytucji), pozwala uznać, że regiony autonomiczne nie mają przymiotu „zależności”, lecz są częściami składowymi państwa federalnego.

²⁸ Zob. m.in. P. Dumberry, *State Succession...*, op. cit., *passim*.

²⁹ Zob. M. Frankowska, *Prawo traktatów*, op. cit., s. 176.

³⁰ UN General Assembly Resolution 1514(XV), przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 14 grudnia 1960 r.

Władze centralne (federalne) co do zasady nie odpowiadają za stosunki międzynarodowe „w imieniu” Regionu Kurdystanu, lecz – przynajmniej w teorii – realizują uprawnienia z tego zakresu jako władza zwierzchnia wykonująca uprawnienia suwerenne w odniesieniu do całości terytorium.

Z powyższych względów należy przyjąć, że ewentualna niepodległość obecnego Regionu Kurdystanu stanowiłaby przypadek sukcesji poprzez oddzielenie terytorium i co do zasady byłaby regulowana przez art. 34 Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. (zakładając jej obowiązywanie wobec nowego Państwa Kurdyjskiego). Artykuł ten stanowi:

- „1. Jeżeli część lub części terytorium państwa oddzielają się, aby utworzyć jedno lub więcej państw, niezależnie od kontynuacji istnienia państwa–poprzednika:
 - a) każdy traktat pozostający w mocy w chwili sukcesji państw w stosunku do całego terytorium państwa–poprzednika pozostaje w mocy w stosunku do każdego utworzonego w ten sposób państwa–sukcesora;
 - b) każdy traktat pozostający w mocy w chwili sukcesji państw jedynie w stosunku do tej części terytorium państwa–poprzednika, która stała się państwem–sukcesorem, pozostaje w mocy tylko w stosunku do państwa–sukcesora.
2. Ustęp 1 nie stosuje się, jeżeli:
 - a) państwa postanowią inaczej lub
 - b) z traktatu wynika lub ustalono w inny sposób, że stosowanie traktatu w stosunku do państwa–sukcesora byłoby niezgodne z przedmiotem i celem traktatu, albo radykalnie zmieniłoby warunki jego obowiązywania”³¹.

Nieco bardziej elastyczne stanowisko w kwestii dopuszczalności potraktowania niepodległego Kurdystanu jako „nowe państwo niepodległe” w rozumieniu Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. zajmuje P. Filipek³². Wprawdzie w całości podzielam pogląd tego autora, iż reżim sukcesji oparty na zasadzie *tabula rasa* jest bardziej korzystny, a „państwo, rozpoczynając z «czystą kartą», ma znacznie większą swobodę ukształtowania swoich stosunków zobowiązaniowych”, jednak stawiałbym pytanie, czy prostszą drogą do uzyskania takiej elastyczności nie jest samodzielne ukształtowanie przez Kurdystan reguł sukcesji do traktatów zawartych przez Irak (czyli np. poprzez przyjęcie znanej z praktyki państw doktryny kontynuacji z prawem wypowiedzenia albo doktryny prawa

³¹ Tłumaczenie autora.

³² P. Filipek, *Sprawa sukcesji...*, *op. cit.*, s. 185 i n.

wyboru³³), niż wywodzenie podobieństw między obecnym statusem Regionu Kurdystanu a terytoriami zależnymi. Rację ma P. Filipek, pisząc, że przyjęta w Konwencji wiedeńskiej dychotomia reżimów sukcesyjnych w przypadku sukcesji lub rozpadu a „nowymi państwami niepodległymi” może „pozostawiać drzwi otwarte dla dalszej uznaniowej praktyki państw i niestosowania części reguł przewidzianych w Konwencji”³⁴. Nie jest to wprawdzie stanowisko pokrzepiające z perspektywy autorytetu tej Konwencji oraz prawa międzynarodowego w ogóle, ale akurat z perspektywy praktyki państw w zakresie sukcesji do traktatów trudno się z tym stanowiskiem nie zgodzić.

IV.

Zagadnieniem nieuregulowanym wprost w Konwencji wiedeńskiej z 1978 r., ale mimo to bardzo istotnym i dyskutowanym w piśmiennictwie, jest sukcesja do traktatów z dziedziny praw człowieka. Wypowiadając się na ten temat w połowie lat 90. XX wieku, M. Kamminga opowiadał się za przyjęciem, że sukcesja do traktatów z zakresu praw człowieka powinna następować automatycznie, bez konieczności formalnej notyfikacji przez państwo-sukcesora³⁵. Podstawowym argumentem na rzecz tej tezy jest specyficzny charakter traktatów dotyczących praw człowieka oraz potrzeba zapewnienia prawnych gwarancji w tej dziedzinie bez względu na wygaśnięcie jurysdykcji państwa-poprzednika. Podobne argumenty są wysuwane w odniesieniu do sukcesji umów z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego.

Opinia M. Kamminga zyskała pewne poparcie w doktrynie, aczkolwiek nie było ono jednomyślne, a oponenti tezy o automatycznej sukcesji traktatów z dziedziny praw człowieka podkreślali m.in. skąpość i niejednolitość praktyki państw³⁶. Rzeczywiście kwestię sukcesji do traktatów z tego zakresu poruszano przede wszystkim w związku z dekompozycją Związku Radzieckiego i sukcesją zobowiązań na podstawie Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (MPPOiP) z 1966 r.³⁷, chociaż kwestia ta była również poruszana m.in. na tle rozpadu Czechosłowacji i zobowiązań na mocy Europejskiej kon-

³³ Zob. M. Frankowska, *Prawo traktatów*, op. cit., s. 172.

³⁴ P. Filipek, *Sprawa sukcesji...*, op. cit., s. 187.

³⁵ M. Kamminga, *State Succession in Respect of Human Rights Treaties*, European Journal of International Law 1996, vol. 7, s. 469–484. Zob. także *idem*, *Human Rights Treaties and State Succession*, The Status of International Treaties on Human Rights, Council of Europe 2006, s. 31–42.

³⁶ Zob. A. Rasulov, *Revisiting Succession to Humanitarian Treaties: Is There a Case for Automaticity?*, European Journal of International Law 2003, vol. 14, s. 141–170.

³⁷ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

wencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.³⁸. Innym ciekawym przypadkiem był *casus* obowiązywania MPPOiP w Hongkongu po przejściu zwierzchnictwa terytorialnego nad tą była brytyjską kolonią przez Chińską Republikę Ludową. W tym przypadku sukcesja do MPPOiP została uzgodniona w umowie dwustronnej³⁹.

W kontekście spodziewanego uzyskania niepodległości przez Kurdystan warto przypomnieć o stanowisku Komitetu Praw Człowieka ONZ, który stanowczo opowiada się za automatyczną sukcesją do MPPOiP, mimo że jednocześnie dopuszcza, a wręcz oczekuje formalnej notyfikacji dotyczącej sukcesji albo dokonania przystąpienia. Stanowisko to nie było co do zasady kwestionowane przez państwa postradzieckie, z wyjątkiem niejasnej pozycji Kazachstanu, który ostatecznie ratyfikował MPPOiP w 2006 r.⁴⁰. W odniesieniu do sukcesji Kurdystanu, należy opowiedzieć się za tym, że zobowiązania Republiki Iraku na podstawie MPPOiP przejdą na nowo powstałe Państwo Kurdyjskie *ipso iure* w momencie uzyskania niepodległości. Następnie Komitet Praw Człowieka ONZ zwróci się o złożenie pierwszego raportu (ang. *initial report*), co powinno nastąpić w trybie art. 40 ust. 1 a) MPPOiP, czyli w ciągu roku od dnia wejścia w życie Paktu wobec Kurdystanu.

Przyjmując założenie o automatycznej sukcesji do umów z zakresu praw człowieka, trzeba wskazać, że dotyczyłaby ona także pozostałych traktatów ratyfikowanych przez Republikę Iraku w tej dziedzinie⁴¹. Można przy tym odnotować, że w ostatniej dekadzie Irak przystąpił do kilku istotnych umów z tego zakresu, w tym m.in. do Protokołów fakultatywnych do Konwencji o prawach dziecka: w sprawie zaangażowania dzieci w konfliktach zbrojnych oraz w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii (w 2008 r.)⁴², Konwencji o ochronie wszystkich osób przed wymuszonymi zaginięciami (w 2010 r.)⁴³, Konwencji przeciwko torturom oraz innemu okrutnemu, nie-

³⁸ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

³⁹ Zob. na ten temat: J. Chan, *State succession to human rights treaties: Hong Kong and the International Covenant on Civil and Political Rights*, *International and Comparative Law Quarterly* 1996, vol. 45, issue 4, s. 928-946.

⁴⁰ M. Kamminga, *Human Rights Treaties...*, *op. cit.*, s. 37-38.

⁴¹ Stanowisko Komitetu Praw Człowieka uzyskało poparcie także w pozostałych komitetach traktatowych wykonujących funkcje kontrolne w ramach systemu ochrony praw człowieka ONZ.

⁴² Dz. U. z 2007 r. Nr 76, poz. 494.

⁴³ *United Nations Treaty Series*, vol. 2716, s. 3.

ludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (w 2011 r.)⁴⁴, a także Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (w 2013 r.)^{45, 46}.

Osobnym zagadnieniem jest kwestia poddania się przez Kurdystan mechanizmom kontrolnym przewidzianym w traktatach ONZ z dziedziny praw człowieka. O ile procedury sprawozdawcze są immanentnym składnikiem tych traktatów i ich obowiązywanie nie wymaga dodatkowych kroków po stronie państwa, o tyle mechanizmy skargowe i śledcze wymagają już takich działań, w tym osobnych notyfikacji o uznaniu kompetencji danego komitetu traktatowego do rozpatrywania zawiadomień indywidualnych lub – jak w przypadku MPPOiP – ratyfikacji I Protokołu opcyjnego. Trudno byłoby uznać, że sukcesja do traktatów z dziedziny praw człowieka obejmuje także oświadczenia państwa–poprzednika o uznaniu dodatkowych kompetencji kontrolnych komitetów traktatowych ONZ⁴⁷. Decyzje nowego Państwa Kurdyjskiego w tym zakresie byłyby zatem podejmowane już bez związku z problematyką sukcesji.

V.

Optymalne jest przyjęcie stanowiska, że spodziewane uzyskanie niepodległości przez Kurdystan powinno skutkować wdrożeniem sukcesji do umów międzynarodowych (tak wielostronnych, jak i dwustronnych) na zasadach przewidzianych w Konwencji wiedeńskiej z 1978 r., a konkretnie art. 34 tego traktatu (sukcesja państw w przypadku oddzielenia części terytorium państwa). Przyjmując ten punkt widzenia, należałoby uznać, że podstawową zasadą w tym przypadku powinna być sukcesja *ipso iure* umów obowiązujących państwo–poprzednika, z możliwością odstępstw w wyniku porozumień szczególnych, a także innych okoliczności, takich jak zastosowanie zasady *rebus sic stantibus*.

Niejednolitość praktyki państw w dziedzinie sukcesji do traktatów międzynarodowych sprzyja postawieniu tezy, że mimo niemal dwudziestoletniego obowiązywania Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. jej postanowienia nie są przyjmowane bezdyskusyjnie. Charakterystyczne jest natomiast, że niektóre nowo powstałe państwa widzą korzyści w związaniu się tą Konwencją, co za-

⁴⁴ Dz. U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378.

⁴⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1169.

⁴⁶ Wszystkie dane dotyczące umów ze strony internetowej Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka.

⁴⁷ Na marginesie można wskazać, że Republika Iraku uznała jedynie kompetencje śledcze komitetów traktatowych na podstawie art. 20 Konwencji przeciwko torturom oraz art. 33 Międzynarodowej konwencji o ochronie osób przed wymuszonymi zaginięciami. Nie uznała natomiast żadnych kompetencji komitetów w zakresie rozpoznawania zawiadomień indywidualnych.

pewne służy uporządkowaniu zagadnień sukcesyjnych w warunkach „nowej” niepodległości. Jak wskazuje praktyka międzynarodowa, przystąpienie do Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. przez Kurdystan nie oznaczałoby przecież wyrzeczenia się wpływu na zakres i warunki sukcesji do traktatów państwa-poprzednika. Można przyjąć, że dominujące znaczenie w przypadku sukcesji nowego Państwa Kurdyjskiego do traktatów obowiązujących uprzednio w Iraku będą miały porozumienia szczególne w przypadku umów dwustronnych oraz kazuistyczne podejście do obowiązywania umów wielostronnych, z zastrzeżeniem szczególnego charakteru umów międzynarodowych z zakresu praw człowieka. W zakresie tych traktatów domniemanie sukcesji *ipso iure* jest szczególnie silne.

Paweł Filipek⁴⁸

Problem określenia typu i reguł sukcesji do umów międzynarodowych w przypadku ewentualnej niepodległości Kurdystanu⁴⁹

1. Wprowadzenie

Powstawanie nowego państwa w sposób naturalny rodzi pytanie o zakres jego uprawnień i zobowiązań jako nowego podmiotu prawa międzynarodowego, a także o instytucje prawne i mechanizmy, przez które je nabywa lub zaciąga. Część uprawnień i zobowiązań może przejść na nowy podmiot w drodze sukcesji umów międzynarodowych. Na tym tle pojawia się szereg zagadnień i związanych z nimi pytań. Jakie źródła prawa międzynarodowego regulujące zagadnienia sukcesji wiązałyby niepodległy Kurdystan? Czy i ewentualnie w jakim zakresie sam Kurdystan mógłby kształtować swoją sytuację w tej dziedzinie? Czy samo nowo powstałe państwo ma wpływ na wybór reguł własnej sukcesji w odniesieniu do traktatów? To ostatnie zagadnienie w pewnej mierze jest pochodną tego, w jaki sposób państwo powstanie i z jakim rodzajem sukcesji mielibyśmy do czynienia. W konsekwencji rozważenia wymaga także to, jakie reguły odnoszone do sukcesji wielostronnych i dwustronnych umów

⁴⁸ Doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego.

⁴⁹ Niniejszy tekst opiera się na tekście artykułu: P. Filipek, *Sprawa sukcesji traktatów w przypadku spodziewanej niepodległości Kurdystanu*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2015, vol. XIII, s. 180 i nast.

międzynarodowych znajdowałyby zastosowanie w przypadku powstania Kurdystanu – czy będzie to raczej reguła automatycznej kontynuacji w przypadku wszystkich umów, czy też reguła czystej karty z prawem wyboru w przypadku umów wielostronnych lub konsensualnym prawem wyboru w przypadku umów dwustronnych, czy też może odmienne rozwiązanie – pewna formuła pośrednia.

2. Zastosowanie międzynarodowego prawa o sukcesji traktatów do Kurdystanu

Dziedzina międzynarodowego prawa sukcesji państw pozostaje obszarem, w którym nie ma jednolitej, spójnej i wyczerpującej regulacji. W relacjach większości państw opierać się można jedynie na normach prawa zwyczajowego, których treść w tej dziedzinie – jak się podnosi – z natury rzeczy jest niejasna⁵⁰ i nie obejmuje szeregu zagadnień. Wskazuje się wręcz, że norm, które niewątpliwie mogą być uznane za zwyczaj międzynarodowy, jest niewiele⁵¹. Dlatego sukcesja w odniesieniu do umów międzynarodowych nadal wielokrotnie przebiega według w dużej mierze dowolnej – a przez to i zróżnicowanej – praktyki państw, która nie jest kwalifikowana przez przypisanie jej prawotwórczego *opinio iuris*. Co więcej, zaznacza się w doktrynie, że w związku z niejednorodną praktyką międzynarodową objawiającą się w znaczących odstępach czasu i dotyczącą często odmiennych prawnie i faktycznie przypadków pozostają wątpliwości, które uogólnienia praktyki nabrały już charakteru norm zwyczajowych, które są *in statu nascendi*, które mogą być ledwie zaczątkiem procesu prawotwórczego, a które jedynie jednokrotnym odstępstwem od obowiązujących norm traktatowych nieprowadzącym do ich przełamania⁵².

W dziedzinie sukcesji traktatów brakuje powszechnie przyjętej kodyfikacji. W 1978 r. przyjęto wprowadzić Konwencję wiedeńską o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów (KWST)⁵³, obecnie związanych jest nią jednak relatywnie nieduża liczba państw: w sumie dwadzieścia dwa. Ale nie tylko dlatego nie

⁵⁰ M. Frankowska, *Prawo traktatów*, wyd. II, Warszawa 2007, s. 168.

⁵¹ A. Zimmermann, *State Succession in Treaties*, [w:] R. Wolfrum (red.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford 2013, pkt 4. O ocenie stanu prawa zwyczajowego w kontekście opracowywania Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. zob. m.in. R. Szafarz, *Sukcesja państw w odniesieniu do traktatów we współczesnym prawie międzynarodowym*, Wrocław et al. 1982, s. 67–70.

⁵² W. Czapliński, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990–1992)*, Warszawa 1998, s. 9–10.

⁵³ Konwencja z 23 sierpnia 1978 r., weszła w życie 6 listopada 1996 r.

można jej dzisiaj przyjąć za reprezentatywny zbiór aktualnych norm prawa o sukcesji państw. Bo wśród powodów niewielkiego zainteresowania związaniem się Konwencją wiedeńską wskazuje się, iż nie była kodyfikacją jedynie inkorporującą – w formie pisemnej – wykształcony wcześniej w tej dziedzinie zwyczaj międzynarodowy, ale w wielu istotnych aspektach stanowiła wyraz „postępowego rozwoju” prawa międzynarodowego. W zakresie, w jakim zaprogramowano w niej ów postępowy rozwój, Konwencja nie została jednak zaakceptowana przez szereg państw, a późniejsza praktyka sukcesji dowiodła, że Konwencja jej nie odzwierciedla⁵⁴.

Rodzi się zatem pierwotne dla naszych rozważań pytanie, czy Konwencja z 1978 r. będzie znajdować zastosowanie w przypadku uzyskania państwowości przez iracki Kurdystan. Irak dzierży symboliczną palmę pierwszeństwa jako państwo, które najwcześniej ratyfikowało Konwencję wiedeńską o sukcesji państw⁵⁵. Skoro Irak jest stroną Konwencji, w związku z tym po ewentualnym wyodrębnieniu się z niego Kurdystanu, nowe państwo od razu stanie przed kwestią uczestnictwa w niej. Stosując do niego jej własne reguły, należałoby przyjąć, że Kurdystan byłby związany Konwencją wiedeńską i przyjętymi w niej regułami. Tak będzie, jeśli uznamy, iż Kurdystan powstał w wyniku secesji (lub rozpadu Iraku), a zatem wiąże go reguła automatycznej sukcesji tych umów wielostronnych, których stroną był Irak⁵⁶, co odnosiłoby się także do samej Konwencji wiedeńskiej.

Natomiast odmienny reżim kształtowałby prawa i obowiązki Kurdystanu, jeśliby przyjąć, że powstał jako nowe państwo niepodległe i korzysta z reguły *tabula rasa* uzupełnionej o prawo wyboru uczestnictwa w umowach wielostronnych. Wtedy partycypacja Kurdystanu w Konwencji z 1978 r. uzależniona byłaby od złożenia jednostronnej deklaracji na ręce Sekretarza Generalnego ONZ, pełniącego funkcję depozytariusza⁵⁷. Jeśliby zaś nowe państwo nie decydowało się „wybrać” Konwencji wiedeńskiej, pozostawałoby związane jedynie normami prawa zwyczajowego – w takim zakresie, w jakim ono w ogóle ist-

⁵⁴ Zob. m.in. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. III, Warszawa 2014, s. 404–405, 408; A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 474; M. Frankowska, *Prawo traktatów*, *op. cit.*, s. 168. Bardziej pozytywną ocenę Konwencji wyraża R. Szafarz, choć i ona wskazuje rozbieżności między Konwencją a zwyczajem międzynarodowym, R. Szafarz, *Sukcesja państw...*, *op. cit.*, s. 364 i nast.

⁵⁵ Irak podpisał Konwencję 23 maja 1979 r., a ratyfikował ją nieco ponad pół roku później: 5 grudnia 1979 r.

⁵⁶ Zob. art. 34 ust. 1 KWST.

⁵⁷ Zob. art. 17 ust. 1 KWST.

nieje. W zależności zatem, którą formułę sukcesji przypiszemy ewentualnemu powstaniu Kurdystanu, kontynuowałoby on *ipso iure* uczestnictwo Iraku w Konwencji wiedeńskiej, względnie udział taki zależałby od jego decyzji.

Niemniej biorąc pod uwagę, z jednej strony – dyspozytywny charakter norm Konwencji wiedeńskiej umożliwiający państwom odmienne, umowne ukształtowanie stosunków sukcesyjnych, zaś z drugiej – ograniczony materialnie zakres norm zwyczajowych w tej dziedzinie, dostrzegamy, iż rzeczywisty zakres przejścia przez państwo–sukcesora dorobku traktatowego poprzednika będzie w zasadniczej mierze zależał od praktyki przyjętej przez nowo powstałe państwo. Kurdystan będzie mógł zatem wpływać na kształt (formułę) i faktyczny zakres sukcesji traktatowej po państwie–poprzedniku. Dotyczyć to będzie tak umów wielostronnych, jak dwustronnych. Przy czym o ile, w przypadku umów wielostronnych podstawową formą potwierdzenia przez państwo–sukcesora uczestnictwa w umowie i przejścia wynikających z niej zobowiązań będzie akt jednostronny państwa – oświadczenie, deklaracja w formie notyfikacji, o tyle w przypadku umów dwustronnych – ich pozostawianie w mocy będzie najpewniej przedmiotem konsultacji i ewentualnie zawierania odpowiednich umów sukcesyjnych z państwami–stronami poszczególnych umów bilateralnych.

3. Powstanie Kurdystanu w drodze secesji

Najbardziej prawdopodobnym sposobem ewentualnego powstania Kurdystanu wydaje się secesja, tj. oddzielenie, wyodrębnienie się Kurdystanu od Iraku. Powstałoby wtedy jedno państwo nowe – państwo–sukcesor (Kurdystan) przy kontynuacji istnienia państwa–poprzednika (Irak) uszczuplonego terytorialnie, lecz zachowującego tożsamość państwową, tj. ciągłość i identyczność. Zagadnienie sukcesji traktatów byłoby wtedy ograniczone w gruncie rzeczy do ustalenia statusu prawnego Kurdystanu w odniesieniu do umów uprzednio zawartych przez Irak. Sam Irak jako państwo kontynuujące istnienie co do zasady pozostawałby stroną umów zawartych przed secesją części swojego terytorium, aczkolwiek pewne wyjątki byłyby dopuszczalne lub nawet konieczne⁵⁸.

W trakcie przygotowywania Konwencji wiedeńskiej doszło do fundamentalnego odwrócenia reguł przewidzianych dla sukcesji umów w przypadku oderwania się części terytorium od istniejącego państwa. W swej pierwotnej propozycji Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ – powołując się przy tym

⁵⁸ Zob. art. 35 KWST. Tak byłoby przykładowo w przypadku umów, które odnosiły się wyłącznie do terytorium, które się oddzieliło od państwa–poprzednika.

na utrwaloną praktykę – przyjęła, iż w przypadku secesji powstałe państwo-sukcesor będzie objęte zasadą czystej karty z prawem wyboru sukcesji umów wielostronnych i konsensualną sukcesją umów dwustronnych (uzależnioną od zgody obu stron umowy)⁵⁹. Dwa lata później Komisja zmieniła stanowisko i w sposób zasadniczy przekształciła proponowane rozwiązanie – jako punkt wyjścia dla sukcesji umów w przypadku wyodrębnienia się państwa, przyjmując tym razem reżim taki, jak dla rozpadu państwa, czyli kontynuację *ipso iure*. W ten sposób ograniczono wykonywanie praw suwerennych państw, a jednocześnie prawa narodów do samostanowienia na rzecz trwałości (kontynuacji) zobowiązań umownych. Komisja przewidziała jednak możliwość „powrotu” do wcześniej proponowanego rozwiązania. Gdyby bowiem państwo miało powstać poprzez secesję części terytorium innego państwa „w okolicznościach, które są zasadniczo tego samego rodzaju, jak te istniejące w przypadku powstawania nowego państwa niepodległego”, takie państwo-sukcesora należy uważać za nowe państwo niepodległe⁶⁰. Mając na uwadze to, do jak zasadniczo odmiennych reżimów prawnych odwoływać się będzie państwo powstałe w wyniku secesji, w zależności od tego, jak zakwalifikowane zostaną „okoliczności” jego powstania (kontynuacja *ipso iure* albo *tabula rasa*), można było oczekiwać, że kryterium odróżniające obie sytuacje zostanie bardzo precyzyjnie określone. Tymczasem ani projekt artykułów Konwencji z 1974 r., ani komentarz Komisji do nich nie wyjaśniał klarownie, jakie to są okoliczności. W wersji przyjętej podczas Konferencji wiedeńskiej z tej swoistej kłódki do reżimu nowego państwa niepodległego ostatecznie zrezygnowano.

4. Powstanie Kurdystanu przy rozpadzie Iraku

Biorąc pod uwagę dynamiczną sytuację na Bliskim Wschodzie, nie można wykluczyć realizacji także innego niż secesja scenariusza – niemożności utrzymania przez państwo irackie integralności terytorialnej i w konsekwencji całkowitego jego upadku. Wtedy obok Kurdystanu mogłoby dojść do powstania innych państw na gruzach dotychczasowego podmiotu. Rozpad oznaczałby zniknięcie państwa-poprzednika i wystąpienie sukcesji całkowitej w tym

⁵⁹ Zob. art. 12 ust. 1, art. 19 ust. 1 (odpowiadające dzisiejszym art. 17 ust. 1 i art. 24 ust. 1 KWST) w zw. z art. 28 ust. 2 projektu z 1972 r., *Draft articles on succession of States in respect of treaties*, Yearbook of the International Law Commission 1972, vol. II, s. 254, 272 i 296.

⁶⁰ Zob. art. 33 ust. 3 projektu z 1974 r., *Draft Articles on Succession of States in respect of Treaties with commentaries*, Yearbook of the International Law Commission 1974, vol. II, Part One, s. 260.

znaczeniu, że wszystkie państwa istniejące po zakończeniu procesu rozpadu byłyby państwami nowymi – państwami-sukcesorami.

Teoretycznie rzecz biorąc, nie można wykluczyć, że w sukcesji uczestniczyłoby także państwo istniejące już przed rozpadem, w sytuacji gdyby część terytorium dotychczasowego Iraku została objęta (w sposób zgodny z prawem międzynarodowym – czyli zasadniczo bez uciekania się do użycia siły lub jej groźby) przez któregoś z jego sąsiadów. W swych skutkach dotyczących przejścia zobowiązań traktatowych taka sytuacja przypominałaby cesję terytorialną i angażowała regułę przesuwalnych granic traktatowych⁶¹.

5. Powstanie Kurdystanu jako „nowego państwa niepodległego”

W pierwszej chwili hipoteza, że Kurdystan mógłby zostać potraktowany jak nowe państwo niepodległe może wydawać się zupełnie nieuzasadniona, jeśli ma się w pamięci to, że kategorię tę wprowadzono na rzecz państw powstających z byłych kolonii w procesie dekolonizacji. Niemniej na gruncie rozwiązań przyjętych w Konwencji wiedeńskiej można mimo wszystko stawiać pytanie, czy aby wyodrębnienie się Kurdystanu nie mogłoby jednak zostać potraktowane jako powstanie nowego państwa niepodległego (*newly independent state*). Termin „nowe państwo niepodległe” użyty najpierw przez Komisję Prawa Międzynarodowego, a zaakceptowany przez konferencje wiedeńskie z 1977 i 1978 r. literalnie odnosić się może do każdego państwa-sukcesora, które wcześniej nie istniało – zatem jest „nowe”, a z racji swej państwowości jest także suwerenne – zatem jest „niepodległe”.

Co więcej, Konwencja z 1978 r. określiła „nowe państwo niepodległe” przez odniesienie go do pojęcia „terytorium zależnego”⁶², które jednak nie zostało w niej zdefiniowane. W komentarzu do projektu Konwencji (z 1974 r.) Komisja Prawa Międzynarodowego przykładowo wyliczyła, że może chodzić o kolonie, powiernictwa, mandaty, protektoraty, itd.⁶³. Komisja dodała także, że definicja nowego państwa niepodległego wyklucza przypadki dotyczące powstania nowego państwa w wyniku secesji części istniejącego państwa⁶⁴, nie przytoczyła jednak żadnych bezpośrednich argumentów przemawiających za tym. Arbitralna konstatacja Komisji jest nieprzekonująca, tym bardziej że dwa

⁶¹ Zob. art. 15 KWST.

⁶² „Nowe państwo niepodległe” oznacza Państwo-sukcesora, którego terytorium bezpośrednio przed datą sukcesji Państw stanowiło terytorium zależne, za którego stosunki międzynarodowe odpowiedzialne było Państwo–poprzednik, art. 2 ust. 1 lit f) KWST.

⁶³ *Draft Articles...* (1974), *op. cit.*, s. 176.

⁶⁴ *Ibidem*.

lata wcześniej – w komentarzu do ówczesnego art. 28 projektu z 1972 r. dotyczącego przypadku secesji – ta sama Komisja równie stanowczo oznajmiła, iż „silne dowody wskazują, że wyodrębnione terytorium, które staje się suwerennym państwem ma być traktowane jako nowe państwo niepodległe” i wprost odesłała do reguł sukcesji przyjętych dla tych właśnie państw⁶⁵.

Jak wcześniej wskazano, nawet po zmianie podejścia do państw powstających w drodze secesji i zasadniczo oderwanie ich od reżimu właściwego dla nowych państw niepodległych i przyłączenie do reżimu państw powstających w wyniku rozpadu państwa–poprzednika, Komisja Prawa Międzynarodowego nadal przewidywała, iż w pewnych okolicznościach (nawiązując do słów KPM – zasadniczo takich, jak przy powstawaniu nowego państwa niepodległego) państwo powstające w wyniku oderwania się części terytorium istniejącego państwa ma być traktowane jak nowe państwo niepodległe. R. Szafarz wskazuje, że Komisji niewątpliwie chodziło o takie sytuacje secesji, które „w sposób ewidentny stanowią realizację prawa narodów do samostanowienia”⁶⁶. Pytaniem retorycznym (bo prowadzącym *ad absurdum*) jest: dlaczego powstanie niepodległego Kurdystanu miałyby nie stanowić realizacji prawa narodu kurdyjskiego do samostanowienia.

6. Reguła automatycznej sukcesji *vis-à-vis* reguły czystej karty

Już wyżej zaznaczono, przyjęcie tej czy innej koncepcji sukcesji Kurdystanu ma podstawowe znaczenie dla wskazania zasadniczego reżimu prawnego rządzącego następstwem prawnym partycypacji w umowach międzynarodowych – reguły automatycznej sukcesji albo reguły czystej karty z dołączeniem do niej prawa wyboru.

W Konwencji wiedeńskiej z 1978 r. reguły sukcesji w odniesieniu do umów w przypadku secesji zostały ujednolicone z regułami stosowanymi w sytuacji rozpadu państwa. W obu przypadkach (ponieważ ich w tym zakresie nie różniła) Konwencja przewiduje sukcesję uniwersalną, tj. kontynuację *ipso iure* tak umów wielostronnych, jak dwustronnych⁶⁷. Oznaczałoby to automatyczne wstąpienie Kurdystanu w multi- i bilateralne stosunki zobowiązaniowe nawiązane uprzednio przez Irak. Nowe państwo nie posiadałoby (jednostronnego) prawa wyboru przejmowanych umów, choć reżim automatyzmu sukcesji zła-

⁶⁵ „(...) evidence strongly indicates that the separated territory which becomes a sovereign State is to be regarded as a newly independent State (...)”, *Draft articles...* (1972), *op. cit.*, s. 297.

⁶⁶ R. Szafarz, *Sukcesja państw...*, *op. cit.*, s. 242.

⁶⁷ Zob. art. 34 ust. 1 KWST.

godzony został możliwością odmiennego porozumienia się stron konkretnych umów odnośnie do ich kontynuacji⁶⁸.

Szczególny skutek dotyczyłby z kolei umów dwustronnych zawartych uprzednio przez Irak. W przypadku sukcesji Kurdystanu w odniesieniu do nich, umowy te ulegałyby zduplikowaniu. Przykładowo polsko-iracka konwencja konsularna z 1980 r.⁶⁹ zwiłokrotniłaby się na konwencję polsko-iracką i konwencję polsko-kurdyjską. Niemniej trzeba mieć na uwadze to, że skutek kontynuacji *ipso iure* występowałoby zasadniczo jedynie w relacjach między Kurdystanem a innymi państwami–stronami KWST, których jest niewiele. W szczególności w odniesieniu do umów bilateralnych sukcesja automatyczna dotyczyłaby tylko niedużej części irackich umów dwustronnych. Dla przykładu Polska nie będąc stroną Konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw, nie byłaby związana regułą kontynuacji w relacjach z Kurdystanem.

Specyficzny przypadek stanowiłyby ewentualne umowy geograficznie zlokalizowane – umowy dotyczące reżimów terytorialnych, w tym granic państwowych. Wyodrębnione one zostały w części ogólnej Konwencji, a w związku z tym, że sukcesja państw sama z siebie ma w nie ingerować⁷⁰ – ich obowiązywanie i wykonywanie ma być kontynuowane *ipso iure*. Niemniej w przypadku, gdyby dalsze wykonywanie takiej umowy miało się ograniczać w całości do terytorium nowo powstałego Kurdystanu, należałoby w konsekwencji uznać, że umowa taka wobec Iraku wygasa, a w jego miejsce wstępuje Kurdystan.

Konfrontując reżim prawny sukcesji ukształtowany w Konwencji wiedeńskiej dla sytuacji secesji (rozpadu) z reżimem prawnym sukcesji w przypadku nowego państwa niepodległego, dochodzi się do prostej konkluzji, że ten drugi reżim jest dla nowo powstającego podmiotu dużo bardziej korzystny. Państwo rozpoczynając z „czystą kartą” ma znacznie większą swobodę ukształtowania swoich stosunków zobowiązaniowych. Choć status nowego państwa niepodległego lub państwa „podobnego do” nowego państwa niepodległego, tj. traktowanego tak jak nowe państwo niepodległe, nie daje uprawnień do jednostronnego, dowolnego kształtowania swoich praw i obowiązków międzynarodowo-prawnych. Bez wątpienia państwo związane jest imperatywnymi normami prawa międzynarodowego, zobowiązaniami granicznymi i innymi reżimami terytorialnymi oraz zapewne – w jakimś stopniu – także standardami ochrony

⁶⁸ Zob. art. 34 ust. 2 pkt a) KWST.

⁶⁹ Konwencja konsularna z 16 kwietnia 1980 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Iraku, Dz. U. z 1982 r. Nr 27, poz. 194.

⁷⁰ Por. art. 11 i 12 KWST.

praw jednostki, ale w pozostałym zakresie jego swoboda jest duża, choć nie jest nieograniczona. Jej podstawową granicą będzie wola innych państw wyrażająca się w chęci bądź braku chęci nawiązania z nowo powstałym państwem relacji umownych o określonej treści.

Przeciwieństwo reżimów prawnych przewidzianych w Konwencji dla sytuacji secesji i nowego państwa niepodległego szczególnie dobitnie widać w przypadku umów dwustronnych. Sukcesja tych umów w przypadku secesji ma być automatyczna, a w przypadku nowego państwa niepodległego nastąpi jedynie za zgodą obu stron. W ten sposób Konwencja nie tylko różnicuje status prawny państwa-sukcesora, ale równie skrajnie różnicuje status tych innych stron umów dwustronnych. W pierwszym przypadku są one niejako tylko świadkami, odbiorcami zmiany podmiotowej w umowie – odnotowują przejście ich dwustronnych zobowiązań z jednego podmiotu na drugi, zaś w drugim przypadku – współdecydują, czy chcą przeniesienia zobowiązań dwustronnych na nowe państwo, czy też nie. Wydaje się nieuzasadnione to, że państwa będące stronami umów dwustronnych – które mogą (mają) podlegać sukcesji – są w sytuacjach tożsamyh (zmiana kontrahenta w wyniku sukcesji) traktowane z gruntu odmiennie z uwagi na okoliczności (typ sukcesji), z którymi nie mają żadnego związku i na które nie mają żadnego wpływu. W doktrynie wyrażane bywają dość zdecydowane oceny krytyczne wobec takiego rozwiązania⁷¹.

Brak pełnej przejrzystości terminologicznej, brak ostrości kryteriów odróżniających sytuację secesji od sytuacji państwa postkolonialnego, a przede wszystkim zaprogramowanie przez Konwencję wiedeńską rozwiązań rozbieżnych, czy nawet skrajnie odmiennych, rozwiązań – o których nie można powiedzieć, że są same przez się zrozumiałe – a ponadto przynajmniej w części nieoddających uprzedniej praktyki sukcesyjnej, pozostawiają drzwi otwarte dla dalszej dowolnej praktyki państw i niestosowania części reguł przewidzianych w Konwencji.

7. „Trzecia droga” w sukcesji umów

Konwencja wiedeńska o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów jawi się w gruncie rzeczy nie jako zasadniczy, podstawowy mechanizm regulowania przejścia partycypacji w umowach międzynarodowych, ale jako mechanizm uzupełniający, suplementarny. Za taką oceną przemawia przede wszystkim niski stopień uczestnictwa państw w Konwencji, który odzwierciedla swoje

⁷¹ Zob. np. P. Dumberry, *State Succession to Bilateral Treaties...*, *op. cit.*, s. 15 i nast.

votum separatum wobec przewidzianych w niej reguł, a także zarówno uprzednia, jak i późniejsza praktyka sukcesyjna w wielu przypadkach przebiegająca odmiennie od rozwiązań zaprogramowanych w KWST.

Co więcej, będąc zbiorem norm względnie obowiązujących (*iuris dispositivi*), Konwencja immanentnie zawiera w sobie mechanizm derogacyjny – odejścia od zawartych w niej reguł sukcesji. Zgodnie już z samą naturą normy dyspozytywnej państwa mogą umówić się inaczej, niż przewiduje dyspozycja owej normy. Norma znajdzie zatem zastosowanie, jeśli państwa nie uzgodnią odmiennego rozwiązania. Istnienie takiej możliwości nie musiałoby być nawet zapisane w samej Konwencji, jest bowiem kluczową cechą samej normy względnie obowiązującej. Zawarte w Konwencji z 1978 r. postanowienia prowadzące do tego samego skutku⁷² należy traktować jako deklaratywne potwierdzenie istnienia opcji derogacyjnej.

Pozbawiony automatyzmu mechanizm uzgadniania przez państwo–sukcesora sukcesji w odniesieniu do umów międzynarodowych ze stronami tych umów wydaje się rozwiązaniem bardzo racjonalnym; odda bowiem wyraźną wolę wszystkich zainteresowanych państw co do kontynuacji lub niekontynuowania określonych zobowiązań umownych. Wypracowując konsensus państwa mogą optymalnie dostosować zakres zobowiązań do swoich aktualnych potrzeb. Porozumienia takie mogą być uzgadniane w odniesieniu zarówno do umów wielostronnych – choć z uwagi na potencjalną liczbę zaangażowanych stron są tu mniej praktyczne, jak i umów dwustronnych – w przypadku których wydają się rozwiązaniem najlepszym. W praktyce międzynarodowej bilateralne umowy sukcesyjne już nie są rzadkością. Mogą być zawierane tak w formie wymiany not, jak jednolitego dokumentu, a określają, które z umów w relacjach państwa–sukcesora z innym państwem są kontynuowane, a które tracą moc. Swoistym mankamentem konsensualnej drogi sukcesji traktatów jest natomiast jej czasochłonność – potrzeba wynegocjowania stosownych porozumień, a ułomnością może być także czasowy stan niepewności w odniesieniu do statusu poszczególnych umów – czy, do czasu uzgodnienia, pozostają w mocy i są stosowane, czy ulegają zawieszeniu, czy też wygasły.

Obok derogacji konsensualnej Konwencja wiedeńska przewiduje również derogację pozakonsensualną, w postaci swoistych klauzul ucieczki. Zawarte w Konwencji reguły sukcesji nie będą bowiem zastosowane, jeśli stosowanie umowy międzynarodowej w odniesieniu do państwa–sukcesora byłoby niezgodne z przedmiotem i celem traktatu lub zasadniczo zmieniało warunki jego

⁷² Np. art. 34 ust. 2 lit. a) KWST.

działania (klauszula *rebus sic stantibus*). Takie klauszule przewidziano zarówno w przypadku sukcesji w drodze secesji (lub rozpadu)⁷³, jak sukcesji nowego państwa niepodległego⁷⁴.

8. Zakończenie

Dynamika wydarzeń na Bliskim Wschodzie każe z wielką troską patrzeć na rozwój sytuacji w regionie. Jest ona opatrzona dużą dozą niepewności, a państwowość irackiego Kurdystanu nie jest jeszcze przesądzona, choć jest prawdopodobna w pewnej perspektywie. W przypadku powstania nowe państwo kurdyjskie będzie musiało zmierzyć się z uregulowaniem statusu prawnego umów, którymi związane było państwo–poprzednik, w granicach którego zamieszkiwała ludność nowego państwa i znajdowało się wcześniej jego terytorium.

Jeśliby Kurdystan powstał w drodze secesji lub rozpadu państwa–poprzednika, byłby związany Konwencją wiedeńską o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów i regułą kontynuacji zobowiązań traktatowych z mocy samego prawa. Niemniej w zakresie uregulowania przypadku secesji Konwencja wiedeńska od początku nie odzwierciedlała jednak praktyki międzynarodowej, a i późniejsza praktyka także od niej odbiega. W związku z tym Kurdystan mógłby przedstawiać swoje powstanie jako przypadek nowego państwa niepodległego i odwołać się do reguł czystej karty i prawa wyboru traktatów. Mógłby także, powołując się na występowanie praktyki międzynarodowej niezgodnej z postanowieniami Konwencji, „dołączyć” do owej praktyki, przełamując działaniami faktycznymi, jak i prawnymi reguły konwencyjne jako przestarzałe, nieodpowiadające rzeczywistości i współczesnym potrzebom państw.

Trzecią drogą jest przyjęcie konwencyjnego *status quo* jako punktu wyjścia i korzystanie z mechanizmów uelastyczniających reżim Konwencji, a *de facto* pozwalających na odejście od reguł w niej zawartych. Można bowiem jako uzasadnienie braku sukcesji do określonej umowy powoływać klauszulę niezgodności kontynuowania umowy z jej przedmiotem i celem lub odwołać się do klauszuli *rebus sic stantibus*. Przede wszystkim warto jednak wykorzystać możliwość odmiennego niż rygor konwencyjny porozumienia się z innymi stronami umów podlegających sukcesji, w szczególności w drodze zawierania umów sukcesyjnych – zwłaszcza zaś w odniesieniu do umów dwustronnych.

⁷³ Zob. art. 35 ust. 2 lit. b) KWST.

⁷⁴ Zob. art. 17 ust. 2 KWST.

Wojciech Szczepan Staszewski⁷⁵

Umowa o współpracy kulturalnej z 1959 r.

1. Uwagi wstępne

Rozpatrując kwestię przejęcia przez nowo powstałe państwo zobowiązań wynikających z umów dwustronnych, należy nie tylko dokonać analizy postanowień poszczególnych umów, ale także ocenić ich stosowanie w stosunkach pomiędzy dotychczasowymi kontrahentami. Perspektywa utworzenia nowego państwa na obszarze irackiego Kurdystanu, co wydaje się w nieodległej przyszłości prawdopodobne⁷⁶, skłania do dokonania prezentacji i analizy poszczególnych umów

⁷⁵ Doktor nauk prawnych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Składam podziękowanie dla pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP (dalej: MSZ), Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego RP (dalej: MKiDN) oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego RP (dalej: MNiSW) za okazaną pomoc w trakcie gromadzenia materiałów oraz cenne wskazówki przy przygotowywaniu niniejszego artykułu.

⁷⁶ Zwraca się uwagę, że obecnie Kurdowie dysponują już „de facto własnym państwem” w Iraku. Iracki autonomiczny Region Kurdystanu uważany jest – jak podkreśla K. Strachota – jako „de iure podmiot federacji irackiej, de facto niemal niezależne państwo” – zob. K. Strachota, Turcja i węzeł kurdyjski. Przewartościowania w cieniu kryzysu na Bliskim Wschodzie, Ośrodek Studiów Wschodnich im. M. Karpią, Warszawa, styczeń 2013, s. 11 i 14. Zob. też: Rozwój sytuacji Kurdów na Bliskim Wschodzie. Analiza Departamentu Analiz Strategicznych BBN z 11 lipca 2014 r. Tekst dostępny na stronie: <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5685,Analiza-Rozwoj-sytuacji-Kurdow-na-Bliskim-Wschodzie.pdf> (dostęp: 14.07.2015); M. Giedz, Kurdowie we współczesnych społecznościach Bliskiego Wschodu, Przegląd Politologiczny 2014, nr 1, s. 283 i nast.; R. Kurpiewska-Korbut, Dążenia polityczne Kurdów w Iraku, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2007, nr 1, s. 115 i nast.; W. Malendowski, Kwestia kurdyjska. Między prawem do samostanowienia narodów a suwerennością państwa,

dwustronnych obowiązujących obecnie w stosunkach polsko-irackich w perspektywie ewentualnego – przejścia zobowiązań z nich wynikających⁷⁷.

Najstarszą umową dwustronną obowiązującą współcześnie w stosunkach polsko-irackich jest Umowa o współpracy kulturalnej między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Iraku, podpisana w Warszawie w dniu 2 kwietnia 1959 r.⁷⁸. Należy przy tym zwrócić uwagę, że oba państwa nawiązały stosunki dyplomatyczne na szczeblu poselstw w 1932 r.⁷⁹, a początki budowania podstaw traktatowych dla stosunków dwustronnych datuje się na 1937 r., kiedy to zostało zawarte (w dniu 6 marca) Prowizoryczne Porozumienie handlowe między Polską a Irakiem⁸⁰. Po II wojnie światowej pierwszymi polsko-irackimi umowami dwustronnymi były podpisane w dniu 1 stycznia 1959 r. w Bagdadzie⁸¹: Umowa o wymianie towarów i płatnościach⁸² oraz Umowa o współpracy gospodarczej, naukowej i technicznej⁸³.

[w:] A. Abbas (red.), W kręgu problematyki Kurdów i Kurdystanu. Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Poznań, 20-21 października 2004, Poznań 2004, s. 43 i nast.; P. Filipek, Sprawa sukcesji traktatów w przypadku spodziewanej niepodległości Kurdystanu, *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego* 2015, vol. 13, s. 180.

⁷⁷ Na temat zagadnień sukcesji umów międzynarodowych w przypadku prawdopodobnego utworzenia nowego państwa – Kurdystanu pisze – P. Filipek, *Sprawa sukcesji...*, op. cit., s. 180 i nast.

⁷⁸ Dz. U. z 1960 r. Nr 13, poz. 75 oraz A. Przyborowska-Klimczak, W. Sz. Staszewski, S. Wrzosek, *Międzynarodowa współpraca w dziedzinie kultury. Wybór dwustronnych umów zawartych przez Polskę*, Radom 2002, s. 119-120.

⁷⁹ Stosunki dyplomatyczne Polski 1944–1979 r. Informator, T. V – Afryka i Bliski Wschód, Warszawa 1982, s. 120. Zob. też – Rocznik Służby Zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej według stanu na 1 czerwca 1939, Warszawa 1939, s. 88. Na temat stosunków dyplomatycznych po II wojnie światowej zob. Stosunki dyplomatyczne Polski 1944–1979..., op. cit., s. 119-120 oraz K. Szczepanik, A. Herman-Łukasik, B. Janicka (red.), *Stosunki dyplomatyczne Polski. Informator*, T. IV – Afryka i Bliski Wschód 1918-2009, Warszawa 2010, s. 91.

⁸⁰ Prowizoryczne Porozumienie handlowe między Polską a Irakiem w formie wymiany not, wymienionych w Bagdadzie dnia 6 marca 1937 r. Tekst – załącznik do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 maja 1937 r. w sprawie tymczasowego wprowadzenia w życie postanowień prowizorycznego porozumienia handlowego między Polską a Irakiem w formie wymiany not, wymienionych w Bagdadzie dnia 6 marca 1937 r., Dz. U. z 1937 r. Nr 37, poz. 280.

⁸¹ W dniach 12-31 grudnia 1958 r. w Bagdadzie przebywała polska delegacja, która prowadziła negocjacje w sprawie wymiany handlowej między Polską a Irakiem. Polskiej delegacji przewodniczył Janusz Burakiewicz, wiceminister handlu zagranicznego, a delegacji irackiej Ibrahim Kubba, minister ekonomii – zob. Stosunki dyplomatyczne Polski 1944–1979..., op. cit., s. 121.

⁸² Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Rządem Republiki Irackiej o wymianie towarów i płatnościach, Bagdad, 1 stycznia 1959 r. Tekst nieopublikowany, udostępniony przez MSZ – zob. Ibidem, s. 128.

⁸³ Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Rządem Republiki Irack-

2. Ogólny kontekst analizowanej umowy

Umowa o współpracy kulturalnej została podpisana podczas wizyty delegacji irackiej w Warszawie, której przewodniczył dyrektor generalny Instytutu Ochrony Zabytków, Taha Bagir. Podlegała ona, zgodnie z jej art. 5⁸⁴, ratyfikacji, a wymiana dokumentów ratyfikacyjnych nastąpiła w Bagdadzie i weszła ona w życie w dniu 9 grudnia 1959 r.⁸⁵. Umowa ta została zawarta na okres pięciu lat i zawiera klauzulę prolongacyjną, która powoduje automatyczne jej przedłużanie na dalsze pięcioletnie okresy, o ile żadna ze stron nie wypowie jej na sześć miesięcy przed upływem odpowiedniego okresu (art. 6).

Warto podkreślić, że co prawda podpisywanie dwustronnych umów międzynarodowych w dziedzinie kultury w ostatnich kilku dziesięcioleciach jest dosyć rozpowszechnione, to jednak wymaga to na ogół nie tylko zgodności dwustronnych interesów kulturalnych, ale także i sprzyjającego klimatu politycznego⁸⁶. Są one dokumentami ramowymi, w których strony określają zasadnicze kierunki i formy współpracy. Stopień ich szczegółowości bywa różny i uzależniony jest od różnych czynników, takich jak: tradycje współpracy, wcześniejsze doświadczenia, zbieżności lub odmienności struktur organizacyjnych w kulturze, położenie geograficzne⁸⁷. Można też zauważyć, że współcześnie zawierane umowy są bardziej szczegółowe niż te, które były podpisywane wcześniej⁸⁸.

Pierwszą po II wojnie światowej dwustronną umową w dziedzinie kultury zawartą przez Polskę była Konwencja o współpracy kulturalnej między Rzeczpospolitą Polską i Federacyjną Ludową Republiką Jugosławii, podpisa-

iej o współpracy gospodarczej, naukowej i technicznej, Bagdad, 1 stycznia 1959 r. Tekst nieopublikowany, udostępniony przez MSZ – zob. Ibidem.

⁸⁴ Artykuł 5 Umowy brzmi: „Umowa niniejsza podlega ratyfikacji i wejdzie w życie w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, która odbędzie się w Bagdadzie”.

⁸⁵ Zob. Oświadczenie rządowe z dnia 11 lutego 1960 r. w sprawie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych Umowy o współpracy kulturalnej między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Iraku, podpisanej w Warszawie dnia 2 kwietnia 1959 r., Dz. U. z 1960 r. Nr 13, poz. 76.

⁸⁶ G. Michałowska, Międzynarodowe stosunki kulturalne. Skrypt dla studentów IV i V roku Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa 1986, s. 32.

⁸⁷ Ibidem, s. 33.

⁸⁸ Charakterystykę niektórych współcześnie zawieranych przez Polskę umów dwustronnych w tym zakresie dokonuje: S. Kowalska, Umowa międzynarodowa w sferze kultury, Poznań–Kalisz 2009, s. 17 i nast. Zob. też – K. Cebul, Sposoby regulacji międzynarodowych stosunków kulturalnych, [w:] R. Zenderowski, K. Cebul, M. Krycki, Międzynarodowe stosunki kulturalne, Warszawa 2010, s. 230 i nast.

na w Warszawie w dniu 16 marca 1946 r.⁸⁹, a zatem pierwszym państwem, z którym Polska po 1945 r. uregulowała w formie umowy międzynarodowej współpracę kulturalną była Jugosławia⁹⁰. Natomiast Irak, z którym podpisano umowę w tym zakresie w 1959 r., jest siedemnastym państwem, z którym Polska po II wojnie światowej zawarła tego typu umowę⁹¹. Umowa z Irakiem jest

⁸⁹ Dz. U. z 1947 r. Nr 26, poz. 102. Na temat instytucji i mechanizmów decyzyjnych w procesie formułowania i realizacji zagranicznej polityki kulturalnej po 1956 r. pisze: M. Sirecka-Wołodko, *Zagraniczna polityka kulturalna Polski w latach 1956-1970*, Toruń 2011, s. 93 i nast. Zob. też – J. Machowski, *Organizacja współpracy PRL z zagranicą w dziedzinie kultury oraz nauki i techniki*, [w:] M. Frankowska (red.), *Podstawy prawnoorganizacyjne stosunków PRL z zagranicą*, Wrocław 1983, s. 147 i nast.

⁹⁰ Do pierwszych państw, z którymi Polska zawarła tego typu umowy po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. należą: Francja (*Accord relatif aux relations scientifiques, littéraires et scolaires entre La Pologne et La France*, Varsovie, 9 mai 1923, Paris, 11 Juin 1923, Dz. Urz. MSZ z 1923 r., Nr 12, dodatek), Belgia (Układ w sprawie stosunków naukowych, literackich i szkolnych między Polską a Belgią, Warszawa 1 września 1925 r., Dz. U. z 1926 r. Nr 66, poz. 387), Jugosławia (Porozumienie dotyczące stosunków naukowych, szkolnych i artystycznych między Rzeczypospolitą Polską i Królestwem Jugosławii, Warszawa, 2 grudnia 1931 r., Dz. U. z 1933 r. Nr 45, poz. 347), Węgry (Konwencja pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Królestwem Węgier dotycząca współpracy intelektualnej, Warszawa, 21 października 1934 r., Dz. U. z 1935 r. Nr 71, poz. 450), Bułgaria (Konwencja między Rzeczypospolitą Polską a Królestwem Bułgarii, Warszawa, 8 kwietnia 1935 r., Dz. U. z 1935 r. Nr 67, poz. 417), Rumunia (Konwencja między Rzeczypospolitą Polską a Królestwem Rumunii dotycząca współpracy intelektualnej, Warszawa, 27 listopada 1936 r., Dz. U. z 1937 r. Nr 36, poz. 273). Na temat pierwszych dwustronnych umów w tym zakresie zawartych przez Polskę w okresie międzywojennym wspomina: G. Michałowska, *Istota i geneza międzynarodowych stosunków kulturalnych*, [w:] A. W. Ziętek (red.), *Międzynarodowe stosunki kulturalne*. Podręcznik akademicki, Warszawa 2010, s. 26.

⁹¹ W kolejności chronologicznej: Jugosławia (Umowa z 1946 r., została ona zastąpiona Umową o współpracy kulturalnej między Polską Rzeczypospolitą Ludową i Federacyjną Ludową Republiką Jugosławii, Belgrad, 6 lipca 1956 r., Dz. U. z 1957 r. Nr 20, poz. 99), Francja (Konwencja między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Francuską dotycząca współpracy intelektualnej, Paryż, 19 lutego 1947 r., Dz. U. z 1947 r. Nr 62, poz. 363; obecnie obowiązuje we wzajemnych stosunkach: Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Francuskiej o współpracy w dziedzinie kultury i edukacji, Paryż, 22 listopada 2004 r., M. P. z 2008 r. Nr 36, poz. 325), Bułgaria (Umowa o współpracy kulturalnej między Rzeczypospolitą Polską a Ludową Republiką Bułgarii, Warszawa, 28 czerwca 1947 r., Dz. U. z 1948 r. Nr 11, poz. 79; obecnie obowiązuje we wzajemnych stosunkach: Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Bułgarii o współpracy kulturalnej i naukowej, Warszawa, 25 lutego 1993 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 124, poz. 565), Czechosłowacja (Umowa o współpracy kulturalnej między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką, Praga, 4 lipca 1947 r., Dz. U. z 1948 r. Nr 47, poz. 346), Węgry (Konwencja kulturalna między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Węgierską, Budapeszt, 31 stycznia 1948 r., Dz. U. z 1948 r. Nr 51, poz. 399; obecnie obowiązuje w stosunkach wzajemnych: Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Węgierskiej o współpracy kulturalnej i naukowej, Budapeszt, 13 października 1992 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 123, poz. 552), Rumunia (Umowa o współpracy kulturalnej między

bardzo zbliżona w stopniu szczegółowości określenia zakresu współpracy do niektórych umów zawieranych przez Polskę pod koniec lat 50., a mianowicie z Koreą Północną z 1956 r., Jugosławią z 1956 r., Wietnamem z 1957 r., czy

Rzeczpospolitą Polską a Rumuńską Republiką Ludową, Warszawa, 27 lutego 1948 r. Dz. U. z 1949 r. Nr 51, poz. 380; obecnie obowiązuje w stosunkach wzajemnych: Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Rumunii o współpracy w zakresie nauki, szkolnictwa i kultury, Warszawa, 23 czerwca 1994 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 109, poz. 532), NRD (Protokół o współpracy kulturalnej między Rzeczpospolitą Polską a Niemiecką Republiką Demokratyczną, Warszawa, 6 czerwca 1950 r., tekst nieopublikowany; został on zastąpiony Umową o współpracy kulturalnej między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Niemieckiej Republiki Demokratycznej, Berlin, 8 stycznia 1952 r., Dz. U. z 1952 r. Nr 27, poz. 183), Albania (Umowa o współpracy kulturalnej między Rzeczpospolitą Polską a Albańską Republiką Ludową, Tirana, 2 grudnia 1950 r., Dz. U. z 1951 r. Nr 29, poz. 225; obecnie obowiązuje w stosunkach wzajemnych: Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Albanii o współpracy kulturalnej i naukowej, Warszawa, 4 maja 1993 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 88, poz. 404), Chiny (Umowa o współpracy kulturalnej między Rzeczpospolitą Polską a Chińską Republiką Ludową, Warszawa, 3 kwietnia 1951 r., Dz. U. z 1952 r. Nr 14, poz. 84; obecnie obowiązuje w stosunkach wzajemnych: Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Chińskiej Republiki Ludowej o współpracy kulturalnej i naukowej, Pekin, 30 września 1986 r., Dz. U. z 1988 r. Nr 31, poz. 222), Korea Północna (Umowa o współpracy kulturalnej między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej, Phenian, 11 maja 1956 r., Dz. U. z 1957 r. Nr 19, poz. 95; w 2015 r. została podpisana nowa umowa w tym zakresie, która nie weszła jeszcze w życie: Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej o współpracy w dziedzinie nauki, edukacji i kultury, Pjongjang, 17 czerwca 2015 r., tekst nieopublikowany), ZSRR (Umowa o współpracy kulturalnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich, Warszawa, 30 czerwca 1956 r., Dz. U. z 1957 r. Nr 16, poz. 83), Egipt (Umowa kulturalna między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Egiptu, Kair, 2 lutego 1957 r., Dz. U. z 1957 r. Nr 42, poz. 196; obecnie obowiązuje w stosunkach wzajemnych: Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Arabskiej Republiki Egiptu o współpracy w dziedzinie kultury i edukacji, Kair, 28 września 2002 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 28, poz. 248), Indie (Umowa o współpracy kulturalnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Indii, New Delhi, 27 marca 1957 r., Dz. U. z 1958 r. Nr 57, poz. 281; Umowa ta do dzisiaj obowiązuje), Wietnam (Umowa o współpracy kulturalnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową i Demokratyczną Republiką Wietnamu, Hanoi, 6 kwietnia 1957 r., Dz. U. z 1958 r. Nr 53, poz. 259; obecnie obowiązuje w stosunkach wzajemnych: Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Socjalistycznej Republiki Wietnamu o współpracy kulturalnej i naukowej, Warszawa, 28 maja 1992 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 125, poz. 571), Norwegia (Umowa kulturalna między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Norwegią, Warszawa, 17 grudnia 1958 r., Dz. U. z 1959 r. Nr 38, poz. 232; Umowa ta do dzisiaj obowiązuje), Mongolia (Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Mongolskiej Republiki Ludowej o współpracy kulturalnej, Warszawa, 23 grudnia 1958 r., Dz. U. z 1960 r. Nr 19, poz. 112; obecnie obowiązuje w stosunkach wzajemnych: Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Mongolii o współpracy w dziedzinie kultury, oświaty i nauki, Warszawa, 9 grudnia 1999 r., M. P. z 2002 r. Nr 17, poz. 294).

z Mongolią w 1958 r., a zdecydowanie odmienna od bardzo ogólnych umów zawartych z Norwegią w 1958 r., czy w 1960 r. z Danią⁹².

3. Dotychczasowe stosowanie i potrzeba utrzymania stosunków umownych w danym obszarze

Przedmiotowe porozumienie, składające się z sześciu artykułów, rządy obu państw zawarły, jak wynika ze wstępu, „(...) pragnąc zacieśnić więzy przyjaźni między obu narodami, w przeświadczeniu, że jednym z najsukcesyjniejszych środków do osiągnięcia tego celu jest współpraca kulturalna (...)”.

W art. 1 Umowy określono zakres dwustronnej współpracy i stwierdzono w nim, że kontrahenci będą popierać:

1. wymianę przedstawicieli instytucji i organizacji naukowych, służby zdrowia, oświatowych i kulturalnych obu państw;
2. organizowanie wystaw, przedstawień teatralnych, pokazów filmowych, odczytów, koncertów, audycji radiowych i programów telewizyjnych państwa–kontrahenta;
3. współpracę między instytucjami i organizacjami naukowymi, służby zdrowia, kulturalnymi i oświatowymi obu państw oraz badania naukowe i studia w odpowiednich instytucjach, archiwach, bibliotekach i muzeach;
4. odbywanie studiów w średnich szkołach zawodowych i na wyższych uczelniach przez studentów państwa–strony drugiej;
5. przyznawanie stypendiów pracownikom naukowym i zabezpieczenia określonej ilości miejsc na odpowiednich uniwersytetach dla studentów i pracowników naukowych kontrahenta, studiujących na koszt własny lub na koszt swoich rządów;
6. nauczanie języka i zapoznavanie się z kulturą drugiego kontrahenta;
7. rozpowszechnianie informacji o osiągnięciach naukowych, kulturalnych i społecznych obu państw, przewidując w perspektywie ewentualność założenia Ośrodków Kulturalnych;
8. wymianę książek, czasopism, wydawnictw, gazet i innych materiałów z zakresu nauki, oświaty i kultury;
9. współpracę między agencjami prasowymi i redakcjami czasopism;

⁹² Umowa kulturalna między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Królestwem Danii, Kopenhaga, 8 czerwca 1960 r., Dz. U. z 1961 r. Nr 2, poz. 5 oraz A. Przyborowska-Klimczak, W. Sz. Staszewski, S. Wrzosek, *Międzynarodowa współpraca...*, op. cit., s. 88.

10. współpracę i wymianę między organizacjami społecznymi i młodzieżowymi oraz organizowanie imprez sportowych.

Artykuł 2 Umowy przewiduje, że zagadnienie równorzędności dyplomów i stopni naukowych będzie przedmiotem dokładnych badań z obu stron i w tej sprawie zostanie zawarte odrębne porozumienie. Należy jednak zaznaczyć, że w tym zakresie nie były prowadzone pomiędzy kontrahentami żadne rozmowy i nie zawarto też dwustronnego porozumienia w sprawie uznawalności wykształcenia⁹³.

W celu zapewnienia właściwego wykonywania postanowień Umowy oraz opracowywania planów współpracy kulturalnej między kontrahentami przewidziano powołanie Polsko-Irackiej Komisji Mieszanej. Przyjęto, że Komisja zbierać się będzie w razie potrzeby na przemian w Warszawie i Bagdadzie, a w jej skład wejdą przedstawiciele rządów państwa, na którego terytorium Komisja obraduje oraz przedstawiciele Ambasady lub upoważniona delegacja drugiej strony (art. 3). Ponadto uzgodniono, że sprawy finansowe wynikające z wykonywania postanowień porozumienia będą uzgadniane między kontrahentami przy opracowywaniu planów współpracy kulturalnej (art. 4).

Początkowo plany współpracy były zawierane na okres dwóch lat, a później na okres trzech lat. Należy jednak zauważyć, że nie odbywało się to systematycznie. Pierwszy taki plan współpracy podpisano już w dniu zawarcia Umowy, tj. 2 kwietnia 1959 r. i dotyczył on realizacji Umowy w latach 1959–1960⁹⁴. Uzgodniono w nim, w zakresie kultury i sztuki: wymianę zespołów pieśni i tańca, umożliwienie zorganizowania w Bagdadzie w 1959 r. wystawy sztuki polskiej i w Polsce wystawy sztuki irackiej, wymianę do dwóch historyków sztuki w celu zapoznania się ze sztuką kontrahenta, wysłanie stałych korespondentów, jak też wysłanie przez każdego z kontrahentów „literata”, w celu zapoznania się z życiem kulturalnym w danym państwie. Ponadto uzgodniono, że strony będą popierać wymianę solistów i zespołów artystycznych (prowadzoną na zasadach komercyjnych), współpracę polskich i irackich instytucji kinematograficznych, współpracę między Polskim Radiem i Telewizją a Radiem i Telewizją Iraku poprzez bezpośrednią wymianę materiałów, przekłady i publikacje „celniejszych utworów literatury kraju Strony drugiej”. Zgodnie z Planem współpracy strona iracka mogła zaprosić profesorów z poszczegół-

⁹³ Informacja udzielona przez MNiSW.

⁹⁴ Plan Realizacji Umowy o współpracy kulturalnej między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Iraku na lata 1959–1960. Test nieopublikowany, udostępniony przez MSZ. Zob. *Stosunki dyplomatyczne Polski 1944–1979...*, op. cit., s. 121.

nych dziedzin sztuki w celu prowadzenia zajęć na uczelniach irackich, przy zapewnieniu im odpowiednich honorariów oraz pokrywając im koszty podróży. Należy odnotować, że w dokumencie tym uzgodniono także szereg przedsięwzięć w zakresie szkolnictwa, nauki, oświaty i zdrowia⁹⁵.

Kolejne dwuletnie Plany Realizacji zawarto 18 czerwca 1969 r. na okres 1969–1970 oraz 21 maja 1971 r. na lata 1971–1972. W dniu 24 marca 1973 r. podpisano Plan Realizacji na lata 1973–1975. Następnie w dniu 24 czerwca 1982 r. Program Wykonawczy na lata 1982–1983–1984, w dniu 30 stycznia 1985 r. Program Wykonawczy na lata 1985–1986–1987, a w dniu 5 sierpnia 1988 r. Program współpracy kulturalnej i naukowej na lata 1988–1989–1990. Ostatni plan współpracy, zatytułowany Program Wykonawczy współpracy kulturalnej, naukowej i oświatowej między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Iraku na lata 1994, 1995 i 1996, podpisano w Bagdadzie w dniu 10 lutego 1994 r.⁹⁶ Uzgodniono w nim bardzo ogólnie kwestie dotyczące współpracy kulturalnej we wskazanym okresie. Stwierdzono, że strony: rozważą możliwość wymiany zespołów artystycznych z okazji świąt narodowych obu państw⁹⁷; wyrażają zainteresowanie wymianą wystaw, o ile powstaną warunki sprzyjające realizacji takiej wymiany⁹⁸; będą popierać współpracę w zakresie kinematografii; jak również będą popierać współpracę pomiędzy Centrum Archeologii Śródziemnomorskiej Uniwersytetu Warszawskiego i Iracką Służbą Starożytności w dziedzinie badań archeologicznych prowadzo-

⁹⁵ M.in. uzgodniono: wymianę do 5 pracowników naukowych na łączny okres 8 miesięcy w celu nawiązania kontaktów, wymiany doświadczeń, przeprowadzenia konsultacji naukowych oraz ewentualnego wygłoszenia odczytów; wymianę 2–3 osobowych delegacji pracowników służby zdrowia w celu zapoznania się ze stanem i organizacją ochrony zdrowia w państwie-kontrahenta; udzielenie stypendiów naukowych dla obywateli stron na łączny okres do 30 miesięcy (strona wysyłająca stypendystów została zobowiązana do uzyskania zgody strony przyjmującej odnośnie do proponowanych specjalizacji osób wyjeżdżających); wymianę materiałów informujących o organizacji szkolnictwa i wychowania oraz metodach nauczania poszczególnych przedmiotów; wymianę pomiędzy odpowiednimi instytucjami i placówkami naukowymi informacji i publikacji w dziedzinie badań archeologicznych oraz kopii i odlewów eksponatów wykopaliskowych.

⁹⁶ Tekst nieopublikowany, udostępniony przez MSZ.

⁹⁷ W Załączniku Finansowym, stanowiącym integralną część Programu Wykonawczego, ustalono zasady wymiany zespołów artystycznych. Koszty podróży do stolicy państwa przyjmującego i z powrotem miała pokrywać strona wysyłająca, a strona przyjmująca miała natomiast pokrywać koszty przejazdów na obszarze państwa goszczącego, wynikające z realizacji programu pobytu oraz koszty opieki lekarskiej w nagłych przypadkach, bezpłatne zakwaterowanie, jak również wypłacać dzienną dietę i kieszonkowe.

⁹⁸ Pozostawiono szczegóły do uzgodnienia drogą dyplomatyczną. Natomiast zasady finansowania ustalono w Załączniku Finansowym do Programu Wykonawczego.

nych w Iraku⁹⁹. W dokumencie zadeklarowano także przyjęcie przez Polskę na pobyty studyjne irackich specjalistów archeologów i konserwatorów zabytków¹⁰⁰. Należy także zauważyć, że wspólnie postanowiono także o wzmacnianiu bezpośredniej współpracy między Narodowymi Komitetami do spraw UNESCO¹⁰¹. W Programie Wykonawczym uzgodniono również zagadnienia dotyczące współpracy w zakresie szkolnictwa wyższego, nauki, oświaty, informacji, sportu i archiwów.

W późniejszym okresie podejmowano próby zorganizowania posiedzenia Komisji Mieszanej i uzgodnienia planu współpracy. Ostatnie posiedzenie Komisji Mieszanej odbyło się w grudniu 2006 r. Miało wówczas dojść do podpisania Programu Współpracy na lata 2006–2009, co niestety nie nastąpiło ze względu na zgłoszone uwagi strony irackiej. Podejmowano próby zorganizowania spotkania Komisji w 2007 r., w związku z zamiarem podpisania – wynegocjowanego drogą dyplomatyczną – dwustronnego Programu współpracy (planu współpracy). Niestety strona iracka wycofała się z zamiaru jego podpisania¹⁰². W późniejszym okresie drogą dyplomatyczną uzgadniano projekt takiego programu współpracy i jego ostatnia negocjowana wersja miała dotyczyć lat 2009–2011. Dokument ten, zatytułowany Program Współpracy w dziedzinie nauki, edukacji, kultury, archeologii, sportu i młodzieży pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Iraku na lata 2009–2011¹⁰³, przewidywał m.in. w dziedzinie kultury i archeologii zobowiązanie strony irackiej do przyznania koncesji odpowiednim instytucjom polskim na prowadzenie wykopalisk archeologicznych w wyznaczonych miejscach¹⁰⁴, a strony polskiej do przyjęcia czterech stypendystów na 3-miesięczne pobyty szkoleniowe dotyczące takich dziedzin, jak: zagadnienia formalnoprawne dotyczące ochrony dziedzictwa archeologicznego, ochrona zabytków archeologicznych poprzez wykonywanie systemowych badań rozpoznawczych, przeprowadzanie wstępnych oględzin terenu i badań ratowniczych oraz zachowania i rekonstrukcji obiektów archeologicznych, w tym nieruchomych (stanowisk), ekspozycji *in*

⁹⁹ W dokumencie stwierdzono także, że strona polska wyraża zainteresowanie wznowieniem polskich wykopalisk na terenie Nimrud oraz kontynuowaniem prac rozpoczętych w Hatrze i Mleffat, jak też prowadzeniem prac wykopaliskowych przez Centrum Archeologii Śródziemnomorskiej na innych, uzgodnionych wspólnie stanowiskach.

¹⁰⁰ Dwóch specjalistów na okres 2 tygodni i jednego specjalistę na okres 1 miesiąca.

¹⁰¹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury, dalej: UNESCO.

¹⁰² Informacja udzielona przez MSZ.

¹⁰³ Tekst udostępniony przez MNiSW.

¹⁰⁴ Kwestie finansowe miały być ustalone w odrębnych, szczegółowych protokołach.

situ oraz ruchomych. Strona polska zobowiązała się także do przyznania stypendiów w zakresie archeologii dla posiadaczy wszystkich stopni naukowych, udzielania pomocy przy odbudowie i utrzymaniu muzeów irackich w Bagdadzie i w innych prowincjach Iraku, współpracy naukowej w dziedzinie konserwacji i rysunków. Niestety nie doszło do ostatecznego uzgodnienia pomiędzy stronami dokumentu i jego podpisania. Obecnie z uwagi na niestabilną sytuację polityczną w Iraku strony nie planują w najbliższym czasie zorganizowania spotkania Komisji Mieszanej¹⁰⁵.

Należy podkreślić, że brak przyjęcia Programu Współpracy nie oznacza, że współpraca polsko-iracka w zakresie kultury nie odbywa się. Prawdą jest natomiast, że sytuacja polityczna pozwala tylko na prowadzenie współpracy raczej o charakterze incydentalnym. Na przykład Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹⁰⁶ podejmuje działania głównie w zakresie organizowania wizyt studyjnych w Polsce irackich specjalistów z dziedziny konserwacji zabytków i muzealnictwa, często także we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. W czerwcu 2010 r. na zaproszenie MSZ przebywali z wizytą studyjną w Polsce Qais H. Rasheed, Przewodniczący Państwowego Zarządu ds. Starożytności i Dziedzictwa, dr Emiry Edan, Dyrektor naczelna Narodowego Muzeum Iraku w Bagdadzie oraz inż. Faezy Abdulkader Hussein, Dyrektor naczelna Departamentu Ochrony Stanowisk Archeologicznych Państwowego Zarządu ds. Starożytności i Dziedzictwa¹⁰⁷. Podczas pobytu spotkali się oni z Pełnomocnikiem Ministra Spraw Zagranicznych ds. Restytucji Dóbr Kultury, prof. Wojciechem Kowalskim, a także prof. Piotrem Bielińskim – dyrektorem Centrum Archeologii Śródziemnomorskiej Uniwersytetu Warszawskiego, dr. Wojciechem Brzezińskim – dyrektorem Państwowego Muzeum Archeologicznego w Warszawie, prof. Witoldem Dobrowolskim – kuratorem zbiorów sztuki starożytnej w Muzeum Narodowym w Warszawie oraz prof. Joachimem Śliwą – kierownikiem Zakładu Archeologii Egiptu i Bliskiego Wschodu In-

¹⁰⁵ Informacja udzielona przez MSZ i MKiDN.

¹⁰⁶ Także i inne ministerstwa prowadzą współpracę w drodze kontaktów ad hoc – w ramach współpracy z Ambasadą Iraku w Polsce lub wizyt studyjnych delegacji irackich w Polsce. Np. w 2012 r. doszło do wizyty w Ministerstwie Edukacji Narodowej RP przedstawicieli irackiego Ministerstwa Praw Człowieka, którzy byli zainteresowani polityką MEN w zakresie edukacji obywatelskiej, a także jej miejsca w podstawie programowej i form realizacji w ramach zarówno zajęć szkolnych, jak i pozaszkolnych oraz działalnością samorządów uczniowskich i wolontariatem młodzieży. Informacja udzielona przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

¹⁰⁷ Więzi uniwersyteckie i szkoleniowe w latach 2004–2008, tekst dostępny na stronie: http://www.bagdad.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/wspolpraca_kulturalno-naukowa/ochrona_dziedzictwa/wiezi_uniwersyteckie_i_szkolenia_ (dostęp: 14.07.2015 r.).

stytutu Archeologii Uniwersytetu Jagiellońskiego¹⁰⁸. W dniu 9 czerwca 2010 r. iracka delegacja odbyła spotkanie z przedstawicielami polskiego MKiDN¹⁰⁹. Celem wizyty studyjnej irackiej delegacji było odnowienie utraconych kontaktów oraz nawiązanie współpracy z polskimi placówkami działającymi w obszarze archeologii. Podczas spotkań, w tym w MKiDN, poinformowała ona, że stronie irackiej zależy na powrocie polskich archeologów i konserwatorów do prac przy badaniu stanowisk archeologicznych na terenie Republiki Iraku¹¹⁰. Była także zainteresowana poznaniem regulacji prawnych oraz instytucjonalnych dotyczących zrabowanych zabytków z terenu Polski. Ponadto podczas spotkań wyrażono także chęć nawiązania współpracy w ramach szkoleń kadry specjalistów w dziedzinach: archeologii, muzealnictwa, ochrony i konserwacji zabytków, restytucji skradzionych i zagrabionych dzieł kultury¹¹¹.

Dwa lata później, w maju 2012 r., miała miejsce w Polsce wizyta studyjna pracowników Wysokiej Komisji ds. Rewitalizacji Cytadeli w kurdyjskim Irbilu (HCECR)¹¹², a w dniu 9 maja odbyło się spotkanie w MKiDN. Celem

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Ze strony polskiej w spotkaniu uczestniczyli: Szymon Badura (Naczelnik w Departamencie Współpracy z Zagranicą), Maciej Mroczek (Naczelnik w Centrum Informacyjnym), Zbigniew Maj (Naczelnik w Departamencie Ochrony Zabytków), płk. Krzysztof Sałaciński (Biuro Administracyjno-Budżetowe), Katarzyna Tomczyńska-Zduńska (Starszy Specjalista w Departamencie Współpracy z Zagranicą) oraz Jakub Wrzosek (Pracownia Archeologii Ratowniczej Krajowego Ośrodka Badań Dokumentacji Zabytków). Na podstawie informacji udostępnionej przez MKiDN.

¹¹⁰ Przewodniczący delegacji irackiej poinformował, że stronie irackiej zależy na powrocie do Iraku polskich ekspertów i podjęcie przez nich prac na szczególnie ważnych stanowiskach, m.in. w świątyni Ninmah. Wcześniej już, jak poinformował, odbył rozmowę z prof. Bielińskim z Centrum Archeologii Śródziemnomorskiej UW, który wyraził zainteresowanie pracami i zgłosił gotowość do ich podjęcia w ciągu najbliższych lat w prowincji Diwanija.

¹¹¹ Wartym odnotowania jest fakt, który podkreślano podczas spotkania w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, że dotychczasowa współpraca w dziedzinie archeologii między Polską i Irakiem układała się bardzo dobrze. Zwrócono uwagę, w związku z odnawianiem współpracy w ramach ochrony zabytków dziedzictwa narodowego, m.in. na potrzebę aktualizacji uregulowań traktatowych w tym zakresie między Polską i Irakiem. Na podstawie informacji udostępnionej przez MKiDN oraz Więzi uniwersyteckie i szkoleniowe..., op. cit.

¹¹² Komisja jest rządową jednostką odpowiedzialną za zarządzanie cytadelą w Irbilu, a jej podstawowym zadaniem jest dokumentowanie i zarządzanie zabytkową cytadelą oraz szkolenie swoich pracowników w tym zakresie. Jej działalność ma doprowadzić do zachowania cytadeli oraz odtworzenia zniszczonych zabytków zgodnie z przygotowanym w latach 2008–2010 wspólnie z UNESCO planem zarządzania, a także do wpisania tego kompleksu na Listę Dziedzictwa Światowego (Lista chronionych obiektów o szczególnym znaczeniu dla społeczności światowej, tworzona zgodnie z postanowieniami Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, Paryż, 16 listopada 1972 r., tekst: Dz. U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190, załącznik oraz I. Głuszyńska, K. Lankosz, Międzynarodowe

wizyty było zaprezentowanie przez stronę polską delegacji irackiej polskich doświadczeń dotyczących wykorzystania zabytków dla celów turystycznych, zwłaszcza tych wpisanych na Listę Dziedzictwa Światowego, a także sposobów prowadzenia prac konserwatorskich przy obiektach złożonych i dużych (typu zespoły pałacowe, starówki miejskie), zarządzania dużymi zespołami zabytkowymi pod względem organizacyjnym i technicznym, a także zasad kształcenia konserwatorów zabytków architektury oraz konserwatorów dzieł sztuki¹¹³.

Wcześniej, w 2004 r. i 2007 r., pięciu archeologów irackich przebywało w Polsce w ramach stypendium polskiego MKiDN. Spędzili oni 6 miesięcy na Wydziale Konserwacji Akademii Sztuk Pięknych w Warszawie, poznając pod opieką polskich wybitnych specjalistów najnowsze metody konserwacji różnego rodzaju zabytków¹¹⁴.

Warto także przypomnieć, że w latach 2003–2008 polskie MKiDN delegowało polskich archeologów do pracy w Polskim Kontyngencie Wojskowym, który rozmieszczony był w środkowym i południowym Iraku. Ich zadaniem była ochrona dziedzictwa kulturalnego i historycznego Iraku, w tym: sporządzanie dokumentacji, zabezpieczenie stanowisk archeologicznych przed dewastacją, interwencje („pilnowanie” żołnierzy) oraz ochrona i prace renowacyjne zabytków archeologicznych. We współpracy z archeologami irackimi zrealizowano ponad czterdzieści projektów o wartości ok. 1,9 mln USD¹¹⁵. Ar-

stosunki kulturalne. Wybór dokumentów, Bielsko-Biała 2007, s. 100–111). Cytadela w Irbilu w 2010 r. została wpisana na Listę informacyjną, a w 2014 r. na Listę Dziedzictwa Światowego. Na temat Konwencji z 1972 r. oraz list tworzonych na jej podstawie zob. A. Przyborowska-Klimczak, Międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie ochrony dziedzictwa kulturalnego, [w:] W. Szafranski, K. Zalasinska (red.), *Wokół problematyki prawnej zabytków i dzieł sztuki*, T. III, Poznań 2009, s. 209–210; A. M. Kosińska, *Kulturalne prawa człowieka. Regulacje normatywne i ich realizacja*, Lublin 2014, s. 110–113.

W skład delegacji irackiej wchodził: Przewodniczący Komisji ds. Rewitalizacji Cytadeli w Irbilu, Dara al-Yaqubi oraz członkowie zarządu Komisji: Jangy Kadir, Abdulmomen Maroof oraz Jihan Sindi.

¹¹³ Strona iracka była też zainteresowana nawiązaniem bliskich kontaktów i współpracy z wiodącymi polskimi instytucjami opiekującymi się zabytkami polskimi wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Na podstawie informacji udzielonej przez MKiDN.

¹¹⁴ Więzy uniwersyteckie i szkoleniowe..., op.cit. Zob. też – K. Sałaciński, Tytułem otwarcia wystawy. Polska na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego Iraku, [w:] P. Świdorski (red.), *Odbudowa pokoju w społeczeństwach postkonfliktowych. Rola mediów i organizacji obywatelskich*, 29–30 września 2004 roku, Cz. I, Kraków 2004, s. 99–100.

¹¹⁵ Projekty realizowane w okresie od listopada 2003 r. do lutego 2005 r. – T. Burda (oprac.), *Wykaz projektów realizowanych przez specjalistów ds. archeologii i ochrony dziedzictwa kulturowego w Polskim Kontyngencie Wojskowym w Iraku w okresie od listopada 2003 do lutego 2005*, tekst dostępny na stronie: <http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/Projekt-Wykaz.pdf> (dostęp: 14.07.2005).

cheolodzy prowadzili także szkolenia z zakresu historii i ochrony dziedzictwa kultury Iraku dla jednostek Sił Koalicyjnych¹¹⁶.

W dniu 15 października 2010 r. grupa polskich archeologów, pod kierunkiem prof. Rafała Kolińskiego z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, rozpoczęła w Irbilu trzytygodniowy kurs szkoleniowy dla dziesięciu irackich archeologów, który był finansowany przez polskie MSZ w ramach małych grantów. Został on zorganizowany przez Ambasadę RP w Bagdadzie we współpracy z *Institute for Conservation of Antiquities and Heritage* oraz Uniwersytetem Salahaddin w Irbilu¹¹⁷.

Od 2012 r. Polska dołączyła do grona państw, które wspierają idee konserwacji niezwykle cennego zespołu zabytkowego, jakim jest cytadela w Irbilu. Współfinansowany przez polskie MSZ, a realizowany przez Ambasadę RP w Bagdadzie projekt pt. „Opracowanie dokumentacji architektonicznej i budowlano-konserwatorskiej budynku zabytkowego nr B 22/3 na terenie cytadeli w Irbilu (Republika Iraku) do celów realizacji prac konserwatorskich połączone ze szkoleniem architektów irackich”, był poważnym wkładem dla władz irackiego Kurdystanu w konserwację zabytkowego zespołu cytadeli. Przygotowana dokumentacja stała się ważnym elementem ułatwiającym i wspomagającym starania Wysokiej Komisji ds. Rewitalizacji Cytadeli w Irbilu o wpisanie tego kompleksu zabytkowego na Listę Światowego Dziedzictwa¹¹⁸, co nastąpiło w 2014 r.¹¹⁹.

¹¹⁶ Działalność archeologiczna i konserwatorska w Iraku w latach 2003–2008, tekst dostępny na stronie: http://www.bagdad.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/wspolpraca_kulturalno-naukowa/ochrona_dziedzictwa/dzialalnosc_archeologiczna_i_konserwatorska_w_iraku_w_latach_2003_2008_?jsessionid=8DA48BE0C6382B72BAB012268176FC88.cmsap5p (dostęp: 14.07.2015); E. Ambroziak, Wojna za... złotych. Polska misja stabilizacyjna w Iraku – bilans zysków i strat, *Polityka&Bezpieczeństwo* 2013, nr 2, szczególnie s. 16-17, 21-22, <http://www.polityka-bezpieczenstwo.uwb.edu.pl/> (dostęp: 14 lipca 2015). Zob. też – K. Niciński, K. Sałaciński, Ochrona dziedzictwa kultury Iraku w ramach polskiej misji stabilizacyjnej, *Ochrona Zabytków* 2004, nr 3-4, s. 115 i nast.; K. Sałaciński, Działania Polski na rzecz ochrony dziedzictwa kultury Iraku w ramach misji stabilizacyjnej, Państwowe Muzeum Archeologiczne w Warszawie, tekst dostępny na stronie: <http://www.pma.pl/Irak/historia-i.htm> (dostęp: 14.07.2015); M. Lasoń, Polska misja w Iraku. Użycie sił zbrojnych jako środka polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie interwencji w Iraku 2003–2008, Kraków 2010, s. 267–269.

¹¹⁷ Szkolenie irackich archeologów, 15 października 2010 r., tekst dostępny na stronie: http://www.bagdad.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/wspolpraca_kulturalno-naukowa/ochrona_dziedzictwa/wspolpraca_kulturalna (dostęp: 14.07.2015).

¹¹⁸ Cytadela w Irbilu, tekst dostępny na stronie: http://www.bagdad.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/wspolpraca_kulturalno-naukowa/cytadela_erbil/ (dostęp: 14.07.2015).

¹¹⁹ Decision of the World Heritage Committee no. 38 COM 8B.20, adopted at its 38th session (Doha, 2014), tekst dostępny na stronie: <http://whc.unesco.org/archive/2014/whc14-38com-16en.pdf> (dostęp: 14.07.2015).

Należy także podkreślić, że Polska wspiera od wielu lat różnego rodzaju inicjatywy, zwłaszcza w ramach UNESCO, które dotyczą ochrony dziedzictwa kulturalnego Iraku. Na przykład w 2007 r. rząd Polski przekazał UNESCO środki finansowe przeznaczone na dokończenie raportu o stanie Babilonu¹²⁰, a w 2011 r. (4–5 kwietnia) odbyło się w Irbilu posiedzenie Międzynarodowego Komitetu Koordynacyjnego UNESCO ds. Ochrony Dziedzictwa Kultury Iraku, m.in. z udziałem irackiego rządu federalnego i korpusu dyplomatycznego – Polska była reprezentowana przez Ambasadora RP w Iraku, Stanisława Smolenia i dyrektora Centrum Archeologii Śródziemnomorskiej Uniwersytetu Warszawskiego, prof. Piotra Bielińskiego¹²¹.

W 2009 r. polski resort spraw zagranicznych rozpoczął prace nad „nową” umową z Irakiem o współpracy w dziedzinach kultury i edukacji¹²², która miała zastąpić obowiązującą do dzisiaj Umowę z 1959 r. Jednakże ze względu na sytuację w Iraku prace zostały przerwane i do dzisiaj nie wznowiono działań w tym zakresie¹²³. Należy zwrócić uwagę, że panująca w Iraku sytuacja spowodowała, że polski Minister Spraw Zagranicznych podjął decyzję o czasowym zawieszeniu z dniem 9 września 2004 r. działalności Ambasady RP w Bagdadzie¹²⁴.

W tym samym roku były prowadzone uzgodnienia przedstawicieli polskiego MNiSW z przedstawicielami Republiki Iraku, które zakończono wypracowaniem wstępnego projektu Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Iraku o współpracy w dziedzinie nauki i szkol-

¹²⁰ Raport został opublikowany w czerwcu 2009 r. Tekst w jęz. angielskim (Final Report on Damage Assessment in Babylon) znajduje się na stronie: <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Iraq/pdf/Report%20on%20Damages%20in%20Babylon.pdf> (dostęp: 14.07.2015).

¹²¹ Podczas spotkania przedyskutowano ramy współpracy polsko-irańskiej w dziedzinie archeologii, w tym program szkoleń dla irańskiej kadry, przygotowany przez stronę polską oraz udział polskich archeologów w rewitalizacji irackich obiektów. Na forum UNESCO, 2009 r., tekst dostępny na stronie: http://www.bagdad.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/wspolpraca_kulturalno-naukowa/ochrona_dziedzictwa/na_forum_unesco (dostęp: 14.07.2015).

¹²² Należy zauważyć, że już w 2004 r. zwracano uwagę na potrzebę przygotowania takiej umowy. Zob. K. Sałaciński, M. Lemiesz, Realizacja przez Polskę zadań na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego Iraku w ramach misji stabilizacyjnej, [w:] J. Nowicki, K. Sałaciński (red.), Dziedzictwo kultury wobec zagrożeń czasu wojny i pokoju. Konferencja międzynarodowa w 50. rocznicę podpisania Konwencji z 14 maja 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, Warszawa, 13–15 maja 2004 r., Warszawa 2004, s. 46.

¹²³ Informacja udzielona przez MSZ.

¹²⁴ Warto zauważyć, że Agencja Konsularna RP w Irbilu (na obszarze autonomicznego Regionu Kurdystanu) działa cały czas bez zakłóceń.

nictwa wyższego¹²⁵. Prace nad tym projektem zostały przerwane i w najbliższej perspektywie raczej nie zostaną wznowione.

Warto zauważyć, że w Polsce kształcą się studenci i doktoranci z Iraku. Polskie uczelnie podpisują sukcesywnie umowy o współpracy z uniwersytetami, m.in. w Irbilu, Sulejmanii¹²⁶. W roku akademickim 2014/2015 w Polsce kształciło się 89 studentów irackich na studiach pierwszego i drugiego stopnia oraz 47 doktorantów¹²⁷.

4. Uwagi końcowe

Współpraca kulturalna pomiędzy państwami odgrywa ważną rolę¹²⁸, a zawarcie umowy dwustronnej w tym zakresie dowodzi, że stosunki pomiędzy

¹²⁵ W projekcie Umowy uzgodniono, że strony będą rozwijać współpracę w następujących dziedzinach: a) popierania bezpośredniej współpracy między szkołami i jednostkami naukowymi w zakresie wymiany pracowników naukowych i pracowników naukowo-dydaktycznych oraz prowadzenia przez nich zajęć dydaktycznych i wspólnych badań naukowych; b) kształcenia studentów, doktorantów oraz doskonalenia nauczycieli akademickich; c) upowszechniania nauczania języka polskiego i arabskiego, a także popierania badań nad historią, językiem, literaturą i sztuką obu państw, d) wymiany doświadczeń, materiałów informacyjnych i dydaktycznych z zakresu planowania, rozwoju i zarządzania szkolnictwem wyższym oraz innych zagadnień dotyczących organizacji procesu kształcenia w szkołach wyższych. Wspomniane popieranie bezpośredniej współpracy między szkołami wyższymi i zainteresowanymi jednostkami naukowymi miało być wspierane w zakresie: a) wspólnych badań naukowych, b) wymiany pracowników naukowych, naukowo-dydaktycznych, ekspertów i kadry zarządzającej w celu podwyższenia poziomu kształcenia i jakości badań naukowych oraz udziału w seminariach, sympozjach, konferencjach i kongresach naukowych albo w celu prezentacji wyników współpracy; c) wymiany informacji, publikacji i dokumentacji naukowych oraz publikacji wyników badań naukowych, d) udostępniania zbiorów bibliotecznych i innych materiałów źródłowych. Wypracowano także, że strona polska przyjmie każdego roku na studia pierwszego i drugiego stopnia, studia jednolite magisterskie lub studia trzeciego stopnia (doktoranckie) albo 9-miesięczne staże naukowe do 20 studentów studiów magisterskich, doktorantów lub nauczycieli akademickich z Iraku, a strona iracka przyjmie na 9-miesięczne staże naukowe do 20 studentów, doktorantów lub nauczycieli akademickich z Polski. W projekcie umowy przewidziano także postanowienia dotyczące wspierania nauczania języka polskiego i kultury polskiej w irackich szkołach wyższych oraz języka arabskiego i kultury irackiej w polskich szkołach wyższych. Na podstawie informacji udzielonej przez MNiSW.

¹²⁶ Współpraca kulturalno-naukowa, tekst dostępny na stronie: http://www.bagdad.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/wspolpraca_kulturalno-naukowa/ (dostęp: 14.07.2015).

¹²⁷ Informacja udzielona przez MNiSW.

¹²⁸ Należy podkreślić, że rola kultury wzrasta w procesach zachodzących na arenie międzynarodowej oraz w polityce zagranicznej państw. F. Gołembski podkreśla, że nie można „zapominać o roli czynnika kulturowego, który wpływa bezpośrednio na świadomość ludzką i na kształtowanie systemu wartości, od których również w dużym stopniu zależy przyszłość świata” – zob. F. Gołembski, *Kultura a stosunki międzynarodowe*, Sprawy Międzynarodowe 1980, z. 4, s. 20.

nimi są przynajmniej poprawne. Jak słusznie zauważa Franciszek Gołębski „trudno bowiem zakładać, aby umowa kulturalna mogła być zawarta między państwami, których stosunki w innych dziedzinach pozostają napięte lub nie zostały uregulowane te problemy, które rzutują na całokształt stosunków dwustronnych”¹²⁹. Naturalnie brak umów dwustronnych o współpracy kulturalnej między państwami nie oznacza, że w praktyce nie występują także m.in. kontakty kulturalne. Bez wątpienia jednak umowa o współpracy kulturalnej, która służy interesom obu stron, jest ważnym i dodatkowym czynnikiem dla intensyfikacji ich wzajemnych stosunków.

Dokonując oceny polsko-irackiej Umowy o współpracy kulturalnej z 1959 r., należy stwierdzić, że mimo tego, że nie były systematycznie uzgadniane programy współpracy, to w znaczący sposób wpłynęła ona na rozwój współpracy kulturalnej między kontrahentami, a zatem pozytywnie należy ocenić jej stosowanie w dotychczasowej praktyce. Prawdą jest, że jest ona jedną z typowych umów zawieranych przez Polskę w tym okresie i odbiega od umów zawieranych współcześnie, które m.in. w sposób bardziej szczegółowy określają zakres i formy współpracy. W niezbyt długiej perspektywie należy uregulować wzajemne stosunki kulturalne, biorąc pod uwagę chociażby długotrwałą i owocną współpracę w tym zakresie, w formie nowej umowy bilateralnej dostosowanej do aktualnych warunków, a wstępne prace w tym zakresie były już podjęte. Jednak do czasu wynegocjowania nowej umowy należy ją zachować w mocy. Biorąc powyższe pod uwagę właściwym wydaje się także przejęcie zobowiązań z niej wynikających przez ewentualnie nowo powstałe państwo – Kurdystan. Należy przy tym pamiętać, że „wymiana w dziedzinie nauki i kultury toruje drogę różnym formom współpracy politycznej, ułatwia również zbliżenie między państwami i narodami na innych płaszczyznach”¹³⁰. Rekomendować można, analizując ostatnią praktykę polską w zakresie uregulowania w formie dwustronnych porozumień sukcesji umów dwustronnych z niektórymi nowo powstałymi państwami¹³¹, w stosunku do Umowy o współpracy kulturalnej

¹²⁹ F. Gołębski, *Rola kultury w procesie kształtowania współpracy międzynarodowej*, Warszawa 1984, s. 55-56.

¹³⁰ A. Kwilecki, M. Boral, *Międzynarodowe stosunki kulturalne*, *Sprawy Międzynarodowe* 1973, z. 5, s. 8.

¹³¹ Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Radą Ministrów Bośni i Hercegowiny o sukcesji prawnej Bośni i Hercegowiny w stosunku do umów zawartych między Rzeczypospolitą Polską a Socjalistyczną Federacyjną Republiką Jugosławii, w formie wymiany not, Sarajewo, 22 grudnia 2006 r. (M. P. z 2008 r. Nr 52, poz. 462); Porozumienie między Rzeczypospolitą Polską a Czarnogórą o uregulowaniu dwustronnych stosunków traktatowych, w formie wymiany not, Podgorica, 23 kwietnia 2009 r. (M. P. z 2011 r. Nr 74, poz. 739); Porozumienie między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Macedonii o uregulowaniu dwu-

z 1959 r., wariant zastosowany ze Słowenią¹³², a mianowicie umieszczenie Umowy z 1959 r. wśród umów, które zachowują moc we wzajemnych stosunkach oraz dodania stwierdzenia, że w stosunku do tej Umowy wyrażono intencję modyfikacji lub zastąpienia nową.

stronnych stosunków traktatowych, Warszawa, 9 maja 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 27, poz. 163); Porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowenii o obowiązywaniu w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowenii umów dwustronnych zawartych przez byłą Jugosławię i Polskę w latach 1922–1991, w formie wymiany not, Warszawa, 1 marca 1995 r. (tekst nieopublikowany, udostępniony przez MSZ).

¹³² „(...) Republika Słowenii jest sukcesorem prawnym w stosunku do umów zawartych przez byłą Jugosławię i Polskę w okresie od 1922 do czerwca 1991 r. Następujące umowy zachowują moc obowiązującą w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowenii: [...](wymieniono siedemnaście umów)].

W odniesieniu do umów wymienionych pod numerami 2–17 wyrażono intencję ich modyfikacji bądź zastąpienia nowymi umowami.

Z chwilą wejścia w życie niniejszego porozumienia następujące umowy tracą moc obowiązującą: (...)”.

Katarzyna Myszona-Kostrzewa¹³³

Umowa o cywilnej komunikacji lotniczej z 1961 r.

1. Uwagi wstępne

Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Iraku o cywilnej komunikacji lotniczej została podpisana w dniu 27 lipca 1961 r., a weszła w życie w dniu 12 czerwca 1962 r. Jako tzw. umowa „międzyrządowa” nie została ogłoszona w Dzienniku Ustaw¹³⁴. Obowiązuje nadal, choć nie jest stosowana – nie ma bezpośrednich połączeń lotniczych między Polską i Irakiem.

2. Ogólny kontekst analizowanej umowy oraz zarys międzynarodowego i unijnego prawa lotniczego

Międzyrządowe umowy dwustronne składające się na międzynarodowe prawo lotnicze stały się i nadal pozostają częścią systemu chicagowsko-bilateralnego – podstawowego systemu traktatowego, wyznaczającego zasady międzynaro-

¹³³ Doktor habilitowana nauk prawnych, kierownik Zakładu Międzynarodowego Prawa Lotniczego i Kosmicznego w Instytucie Prawa Międzynarodowego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹³⁴ Obecnie na mocy ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443 ze zm.) umowy o komunikacji lotniczej są zawierane przez Polskę poprzez zatwierdzenie. Zgoda na podpisanie i zatwierdzenie takich umów jest udzielana w drodze uchwały przez Radę Ministrów. Prezes Rady Ministrów zarządza ich ogłoszenie w Monitorze Polskim.

dowej żeglugi powietrznej. Jak słusznie zauważył M. Żylicz, „Luki w umowach lotniczych o zasięgu światowym, w niewielkim tylko zakresie wypełnione przez układy regionalne, stworzyły konieczność zawierania umów dwustronnych”¹³⁵. Umowy takie powinny być zgodne z jedną z najważniejszych powszechnych umów lotniczych, jaką jest konwencja chicagowska o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (konwencja chicagowska)¹³⁶ z 7 grudnia 1944 r., zawierająca podstawowe zasady rządzące transportem lotniczym¹³⁷.

Restrykcyjny charakter postanowień tej konwencji spowodował jednak, że wykonywanie międzynarodowych lotów cywilnych wymagało dodatkowej zgody państw i przyznanie przez nie określonych przywilejów obcym przewoźnikom lotniczym. A te najłatwiej było wyrazić w dopełniających konwencję umowach dwustronnych. Już zasada suwerenności państw w przestrzeni powietrznej wyrażona w art. 1 konwencji chicagowskiej¹³⁸ zrodziła poważne implikacje dla komunikacji lotniczej¹³⁹. Jedną z nich stał się wymóg uzyskania zgody państwa na wykonywanie lotów międzynarodowych w granicach jego terytorium. Dotyczy to lotów państwowych statków powietrznych, statków niemających pilota na pokładzie, statków przewożących materiały wojenne, a w przypadku cywilnego transportu powietrznego – wykonywania regularnych międzynarodowych służb powietrznych¹⁴⁰. Należy zgodzić się

¹³⁵ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 151.

¹³⁶ Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.

¹³⁷ Artykuł 3 konwencji chicagowskiej stwierdza, że stosuje się ją wyłącznie do cywilnych statków powietrznych, natomiast nie stosuje się jej do państwowych statków powietrznych, z jednym wyjątkiem – statki państwowe nie mogą przelatywać nad terytorium innego państwa ani lądować na nim bez zezwolenia udzielonego w drodze specjalnego porozumienia lub w inny sposób albo niezgodnie z warunkami takiego zezwolenia.

¹³⁸ Zasada suwerenności państwa w przestrzeni powietrznej po raz pierwszy została zawarta w konwencji urządzającej żeglugę powietrzną przyjętej w Paryżu 13 października 1919 r., a następnie powtórzona w konwencji iberoamerykańskiej z 1926 r. i konwencji panamerykańskiej z 1928 r. W art. 1 konwencji chicagowskiej czytamy: „każde Państwo posiada całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium”.

¹³⁹ Każde państwo ma prawo wprowadzać na swoim terytorium, na zasadzie niedyskryminacji, strefy zakazane i czasowe ograniczenia lotów oraz stosować środki przymusu wobec statków powietrznych wykonujących loty bez zezwolenia lub z naruszeniem obowiązujących przepisów, może również egzekwować własne przepisy dotyczące przybycia i pobytu statków powietrznych na jego terytorium oraz opuszczenia tego terytorium. Państwo wyznacza na swoim terytorium drogi lotnicze i porty lotnicze dla statków powietrznych używanych w międzynarodowych służbach powietrznych.

¹⁴⁰ Konwencja chicagowska nie zawiera definicji „międzynarodowej regularnej służby powietrznej”. Definicja ta została przyjęta dopiero przez Radę ICAO w 1952 r. Opracowano wówczas do niej także Komentarz, który został uzupełniony w 1980 r. Przez regularną międzynarodową służbę powietrzną rozumie się szereg lotów, które spełniają jednocześnie trzy warunki: i) przebiegają przez przestrzeń powietrzną więcej niż jednego państwa; ii) są

z I. Szymajdą, że „Konwencja potwierdziła dążenia państw do regulowania zasad rządzących przestrzenią powietrzną, czyli wprowadzenia „porządku w powietrzu” (*order in the air*), zamiast ogólnej wolności żeglugi powietrznej”¹⁴¹. Jednocześnie była wyrazem woli państw, które starały się chronić własny rynek i narodowych przewoźników lotniczych¹⁴² przed konkurencją ze strony obcych przedsiębiorstw. W praktyce międzynarodowej do rozpoczęcia eksploatacji uzgodnionej służby powietrznej stało się wymagane wyznaczenie przedsiębiorstwa lotniczego przez uprawnioną stronę, wykazanie, że przedsiębiorstwo spełnia wymagania dotyczące jego własności i kontroli oraz udzielenie wyznaczonemu przedsiębiorstwu przez stronę przyznającą przywileju odpowiedniego zezwolenia eksploatacyjnego (ang. *operating permission, authorisation*; franc. *autorisation d'exploitation*). W konsekwencji każde umawiające się państwo zachowało prawo cofnięcia praw przewozowych w sytuacji, w której wyznaczony obcy przewoźnik lotniczy nie posiadał „większościowej własności i rzeczywistej kontroli” podmiotów państwa wyznaczającego tego przewoźnika.

Konwencja chicagowska ustanowiła jedynie prawo wykonywania lotów w przestrzeni powietrznej umawiających się państw przez statki powietrzne innych umawiających się państw używane w nieregularnej międzynarodowej służbie powietrznej¹⁴³. Zagadnienie przywilejów dla regularnych międzynaro-

wykonywane statkami powietrznymi w celu przewożenia pasażerów, poczty lub towarów za wynagrodzeniem w taki sposób, że każdy lot jest otwarty do wykorzystania przez członków społeczności; iii) są wykonywane tak, ażeby obsługiwać przewozy między tymi samymi dwu lub więcej punktami zgodnie z opublikowanym rozkładem lotów, albo z taką regularnością lub częstotliwością, że stanowią wyraźnie ciągłą serię.

¹⁴¹ I. Szymajda, Publicznoprawne zagadnienia międzynarodowej żeglugi powietrznej – system chicagowsko-bilateralny, *Studia Iuridica* 2003, vol. XLI, s. 272.

¹⁴² Zasada „narodowości” przewoźnika lotniczego była celowo przyjęta przez rządy państw uczestniczących w konferencji chicagowskiej w 1944 r. Miała zapewnić, że przedsiębiorstwa lotnicze, działające w danym państwie, a niebędące w posiadaniu i pod efektywną kontrolą jego obywateli, nie uzyskają zezwolenia na eksploataowanie służb powietrznych, przyznanych na podstawie zawartych umów dwustronnych. Konwencja chicagowska nie zawiera postanowień dotyczących „narodowości” i własności linii lotniczych, ale znalazły się one w uzupełniających konwencję układach o dwóch i pięciu wolnościach oraz chicagowskich klauzulach wzorcowych. Ich konsekwencją było umieszczenie klauzuli dotyczącej własności i efektywnej kontroli we wszystkich dwustronnych umowach lotniczych. W praktyce międzynarodowej pojęcia „narodowy przewoźnik lotniczy” używa się dla określenia największych linii lotniczych danego państwa dokonujących przewozów międzynarodowych. Zwykle są one w całości lub w części własnością państwa.

¹⁴³ Na mocy konwencji chicagowskiej podmiotem przyznającym prawa do wykonywania nieregularnych służb powietrznych jest każde umawiające się państwo, działające w imieniu swojego terytorium, zdefiniowanego w art. 2 konwencji. Otrzymującym prawa są

dowych służb powietrznych zostało wyraźnie wyłączone z zakresu zastosowania konwencji¹⁴⁴. Tym samym państwa, jak zauważono wcześniej, zmuszone były do uregulowania tej kwestii poprzez umowy dwustronne.

Większość z nich ma podobnie jak sama konwencja chicagowska charakter restryktywny. W okresie powojennym wykształciły się pewne typy umów oparte na wzorach (m.in. wzór chicagowski oraz wzór strasburski, a także wzór bermudzki), które wprawdzie nie miały charakteru wiążącego, były jednak wykorzystywane w całości lub w części, w postaci czystej lub zmodyfikowanej przez państwa zawierające dwustronne umowy w zakresie transportu powietrznego. Tekst wzorcowy, zwany strasburskim, uwzględniał przede wszystkim praktykę państw europejskich w pierwszym okresie po II wojnie światowej. Został przyjęty przez Europejską Konferencję Lotnictwa Cywilnego (*European Civil Aviation Conference* – ECAC)¹⁴⁵ na sesji w Strasburgu w 1959 r. i od razu znalazł szerokie zastosowanie w praktyce. Klauzule w nim zawarte były wykorzystywane w umowach zawieranych przez Polskę z państwami Bliskiego Wschodu, w tym z Irakiem. Wzór strasburski wymieniał prawa, które przyznawała sobie każda ze stron w celu utworzenia regularnej międzynarodowej służby powietrznej na określonych trasach (podane w załączniku do umowy). Są to: prawo przelotu nad terytorium drugiej strony bez lądowania, prawo lądowania na wspomnianym terytorium w celach niehandlowych oraz inne ważne prawa, np. zabierania i przywożenia pasażerów, towarów i poczty. Ponadto wzór strasburski regulował tryb wyznaczania przewoźników lotniczych przez stronę uprawnioną, udzielania im przez drugą stronę odpowiednich ze-

wszystkie statki powietrzne innych umawiających się państw, nieużywane do regularnych międzynarodowych służb powietrznych.

¹⁴⁴ W okresie konferencji chicagowskiej zaniechano używania dawnego terminu „wolności lotniczej”, a wprowadzono pojęcie „wolności lotniczych” dla określenia różnych częściowych praw mogących być przedmiotem wymiany międzynarodowej. Oprócz pięciu wolności zdefiniowanych w Chicago, później zostały wyodrębnione cztery kolejne. Dwie pierwsze wolności mają charakter techniczny, następne są to wolności handlowe: wolność pierwsza oznacza przywilej przelotu nad terytorium państwa bez lądowania, wolność druga to przywilej przelotu i lądowania w celach niehandlowych, wolność trzecia to przywilej przywożenia pasażerów, poczty i towarów zabranych z państwa przynależności statku powietrznego, wolność czwarta oznacza przywilej zabierania pasażerów, towarów i poczty do państwa przynależności statku powietrznego, wolność piąta – przywilej zabierania pasażerów, towarów i poczty przeznaczonych na terytorium państwa trzeciego oraz przywożenia pasażerów, towarów i poczty z każdego takiego terytorium.

¹⁴⁵ ECAC utworzona została w wyniku zaleceń Konferencji ds. koordynacji europejskiego transportu lotniczego zwołanej z inicjatywy Rady Europy przez ICAO w Strasburgu w dniach 21 kwietnia–8 maja 1954 r. Obecnie ECAC liczy 42 państwa członkowskie. Jej siedziba mieści się w Paryżu. Głównym celem ECAC jest promowanie ciągłego rozwoju bezpiecznego, efektywnego i zrównoważonego systemu transportu lotniczego w Europie.

zwoleń eksploatacyjnych oraz uruchamiania przez nie uzgodnionych służb; warunki, na których można cofnąć zezwolenie eksploatacyjne lub zawiesić wykonywanie przyznawanych przywilejów; immunitety celne dotyczące statków powietrznych, ich wyposażenia, paliwa i innego zaopatrzenia; zakres kontroli i stosowanie cel i innych obciążeń w przypadku tranzytu pasażerów i bezpośredniego tranzytu bagażu lub towarów; tryb zmiany umowy oraz uproszczony tryb zmiany określonych tras; tryb wypowiedzenia umowy; a także tryb załatwiania sporów dotyczących wykładni lub stosowania umowy poprzez bezpośrednie rokowania lub arbitraż. Tak więc podstawowym elementem każdej z umów dwustronnych (zawartym w tekście umowy lub dołączonym do niej w załączniku) była i nadal jest wymiana określonych przywilejów handlowych.

Obecnie Polska jako członek Unii Europejskiej (UE) jest związana nie tylko powszechnym międzynarodowym prawem lotniczym i umowami dwustronnymi, ale także prawem lotniczym stanowionym przez instytucje UE. Jak słusznie zauważyła M. Słok-Wódkowska, „(...) prawo lotnicze w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest przykładem dziedziny, gdzie wyjątkowo silnie przenikają się trzy systemy prawne – prawo międzynarodowe publiczne, prawo europejskie i prawo krajowe.”¹⁴⁶. Prawo lotnicze Unii Europejskiej jest często określane jako prawo „otwartego nieba”¹⁴⁷, które powstało w wyniku procesu liberalizacji, osiągniętego poprzez deregulację. Przez liberalizm w dziedzinie transportu lotniczego rozumie się powstrzymywanie się przez państwo od działań mogących krępować rozwój tego transportu i ograniczać wolną konkurencję przewoźników lotniczych. M. Żylicz określił liberalizm w międzynarodowych stosunkach lotniczych jako „znoszenie ograniczeń dotyczących: przynależności państwowej i własności przedsiębiorstw lotniczych; dostępu obcych przewoźników do wykonywania międzynarodowych przewozów lotniczych na wybranych przez nich trasach; zdolności przewozowej oferowanej w lotach regularnych i nieregularnych; ustalania taryf i innych warunków przewozu; sprzedaży usług przewozowych; transferu uzyskiwanych wpływów oraz innych warunków wykonywania działalności handlowej”¹⁴⁸.

¹⁴⁶ M. Słok-Wódkowska, Umowy regulujące transport lotniczy – praktyka UE i państw członkowskich, [w:] Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszona-Kostrzewska (red.), 40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 2009, s. 333.

¹⁴⁷ Zob. K. Myszona, System otwartego nieba w Unii Europejskiej, Roczniki Nauk Prawnych Towarzystwo Naukowe KUL 2004, Tom XIV, nr 1; I. Szymajda, M. Polkowska, Dostęp do portów lotniczych Unii Europejskiej – przydział czasów operacji, WZMP 2005; M. Żylicz, Realizacja idei „otwartego nieba” w prawie lotniczym, Państwo i Prawo 2003, nr 5. M. Żylicz, Prawo lotnicze..., op. cit., s. 118-150.

¹⁴⁸ M. Żylicz, Prawo międzynarodowego transportu lotniczego, Warszawa 1995, s. 33.

Proces liberalizacji i deregulacji transportu powietrznego w skali światowej zaczął ograniczać system umów bilateralnych obowiązujący w transporcie lotniczym¹⁴⁹.

W Unii Europejskiej przebiegał on stopniowo w drodze tzw. trzech pakietów liberalizacji lotnictwa (1987, 1990 i 1992)¹⁵⁰. Liberalizacja transportu lotniczego w UE objęła koncesjonowanie przewoźników lotniczych, znoszenie ograniczeń oferowanej zdolności przewozowej, uwolnienie taryf, zakaz porozumień antykonkurencyjnych, itd.¹⁵¹. Zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 2407/92 w sprawie przyznawania licencji przewoźnikom lotniczym¹⁵² narodowych przewoźników lotniczych zastąpili przewoźnicy lotniczy Wspólnoty („wspólnotowy przewoźnik lotniczy” oznacza przewoźnika lotniczego z ważną koncesją przyznaną przez właściwy organ wydający koncesje). Należy podkreślić, że przewoźnicy lotniczy, nabywając status przewoźników lotniczych Wspólnoty, zrezygnowali z przynależności państwowej na rzecz przynależności wspólnotowej (dzisiaj Unii Europejskiej – chociaż w aktach prawnych z zakresu transportu lotniczego terminologia nie została zmieniona). Jednym z najważniejszych czynników, który zadecydował, iż takie przekształcenie stało się możliwe i zostało zrealizowane akurat we Wspólnocie, było utworzenie tam wspólnego, a następnie wewnętrznego rynku z prawem do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej przez obywateli jednego z państw członkowskich na terytorium innego państwa członkowskiego¹⁵³. Przedsiębiorstwa lotnicze zyskały tym samym możliwość ubiegania się o koncesję w dowolnym państwie członkowskim Unii Europejskiej, ale tylko wówczas jeśli spełniły wszystkie warunki przewidziane przez prawo lotnicze Unii Europejskiej. Trzeci pakiet liberalizacji lotnictwa

¹⁴⁹ Od restryktywnej polityki odeszły poszczególne państwa, np. USA, Kanada, Australia, Nowa Zelandia.

¹⁵⁰ Dla porównania w USA (które przodowały w procesie liberalizacji i deregulacji transportu lotniczego) wydany został w 1977 r. Air Cargo Reform Act, który dotyczył lotów krajowych, a w 1978 r. Airline Deregulation Act, który zapoczątkował proces liberalizacji w zakresie międzynarodowego transportu lotniczego w odniesieniu do przewoźników amerykańskich.

¹⁵¹ Zob. szerzej na ten temat: B. Adkins, *Air Transport and E.C. Competition Law*, Londyn 1994; J. Balfour, *European Community Air Law*, Londyn 1995; P. D. Dagtoglou, *Air Transport and the European Union*, Sakkoulas-Kluwer 1994; J. D. McClean, J. M. Balfour, R. K. Gardiner, J. Goh, R. D. Margo (red.), *Shawcross and Beaumont: Air Law*, Londyn 2010; M. Słok-Wódkowska, *Umowy regulujące...*, op. cit., s. 327; M. Polkowska, *Podstawy prawne funkcjonowania międzynarodowej żeglugi powietrznej – system chicagowski: geneza, działanie perspektywy*, Warszawa 2007; M. Żylicz, *Prawo międzynarodowego...*, op. cit., s. 29 i nast.; M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, op. cit., Warszawa 2002.

¹⁵² Dz. Urz. UE z 1992 r. Nr L 240, s. 1.

¹⁵³ Zob. K. Myszona, *Status prawny przewoźnika lotniczego w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000.

z 1992 r. zawierał także rozporządzenie Rady nr 2408/92 o dostępie przewoźników lotniczych Wspólnoty do tras wewnątrz Wspólnoty¹⁵⁴. Na mocy tego rozporządzenia przewoźnicy lotniczy Wspólnoty zostali upoważnieni do wykonywania praw przewozowych wewnątrz Unii bez konieczności uzyskiwania jakichkolwiek zezwoleń. Od 1 kwietnia 1997 r. wprowadzono także prawo kabotażu wewnątrz państw członkowskich UE. Oznaczało to całkowitą wolność dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wszystkich tras położonych wewnątrz Unii Europejskiej i ostateczne wcielenie w życie koncepcji otwartego nieba. Ponadto na mocy rozporządzenia Rady nr 2409/92 o opłatach za przewóz pasażerów i towarów w służbach powietrznych¹⁵⁵ przewoźnicy lotniczy Wspólnoty uzyskali prawo samodzielnego wyznaczania wysokości tych opłat. Rozporządzenia, które weszły w skład trzeciego pakietu liberalizacji lotnictwa (m.in.: 2407/92; 2408/92 i 2409/92) zostały uchylone i zastąpione przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty¹⁵⁶. Stało się tak „w celu zapewnienia skuteczniejszego i spójniejszego stosowania prawodawstwa wspólnotowego w zakresie wewnętrznego rynku lotniczego”¹⁵⁷. Rozporządzenie reguluje kwestie wydawania koncesji wspólnotowym przewoźnikom lotniczym, prawo wspólnotowych przewoźników lotniczych do wykonywania wewnątrzwspólnotowych przewozów lotniczych oraz ustalanie taryf przez wspólnotowych przewoźników lotniczych. Zastąpienie narodowych przewoźników lotniczych przewoźnikami lotniczymi Wspólnoty/UE i stworzenie możliwości uzyskiwania przez nich koncesji w dowolnym państwie członkowskim miało znaczenie nie tylko dla komunikacji lotniczej wewnątrz UE, ale i dla żeglugi powietrznej wykraczającej poza terytorium Unii. Warto przypomnieć, że na mocy art. 4 rozporządzenia nr 1008/2008 do najważniejszych wymogów uzyskania koncesji należy zaliczyć posiadanie głównego miejsca prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwo w danym państwie członkowskim, posiadanie ważnego certyfikatu przewoźnika lotniczego (AOC)¹⁵⁸ wydanego przez

¹⁵⁴ Dz. Urz. UE z 1992 r. Nr L 240, s. 8.

¹⁵⁵ Dz. Urz. UE z 1992 r. Nr L 240, s. 15.

¹⁵⁶ Dz. Urz. UE z 2008 r. Nr L 293, s. 3.

¹⁵⁷ Preambuła rozporządzenia nr 1008/2008, pkt 2.

¹⁵⁸ „Certyfikat przewoźnika lotniczego (AOC)” oznacza certyfikat wydany przedsiębiorstwu, potwierdzający, że przewoźnik ten posiada kwalifikacje zawodowe i organizacyjne, pozwalające zapewnić bezpieczeństwo operacji określonych w certyfikacie, zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa wspólnotowego lub krajowego (Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, art. 2 pkt 8).

organ krajowy tego samego państwa członkowskiego, którego właściwy organ wydający koncesje jest odpowiedzialny za przyznanie, odmowę przyznania, cofnięcie lub zawieszenie koncesji tego wspólnotowego/unijnego przewoźnika lotniczego oraz spełnienie wymogów dotyczących własności i kontroli. Oznacza to, że państwa członkowskie lub obywatele państw członkowskich powinni posiadać ponad 50 procent udziałów w przedsiębiorstwie oraz skutecznie je kontrolować¹⁵⁹, bezpośrednio lub pośrednio poprzez jedno lub więcej przedsiębiorstw pośredniczących, z wyjątkiem przypadków zgodnych z postanowieniami umowy z państwem trzecim, której Wspólnota/UE jest stroną. Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 2 tego rozporządzenia, „Państwa członkowskie nie uzależniają wykonywania wewnątrzwspólnotowych przewozów lotniczych przez wspólnotowego przewoźnika lotniczego od jakichkolwiek zezwoleń lub upoważnień. Państwa członkowskie nie wymagają od wspólnotowych przewoźników lotniczych przedstawiania żadnych dokumentów ani informacji, które zostały już przez nich dostarczone właściwemu organowi wydającemu koncesje, pod warunkiem że stosowne informacje mogą zostać uzyskane od właściwego organu wydającego koncesje w odpowiednim czasie”.

Kompleksowe uregulowanie w prawie UE stosunków lotniczych między państwami członkowskimi Unii i państwami trzecimi wymagało jednak znacznie więcej czasu. Zgodnie z art. 351 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), „postanowienia Traktatów nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych przed 1 stycznia 1958 roku lub, wobec Państw przystępujących, przed datą ich przystąpienia, między jednym lub większą liczbą Państw Członkowskich, z jednej strony, a jednym lub większą liczbą państw trzecich, z drugiej strony”. W sprawie 812/79 Prokurator Generalny v. Juan C. Burgoa, Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że „Artykuł 234 TWE (obecnie art. 351 TFUE – przyp. K.M.K.) ma charakter generalny i stosuje się do wszelkich umów międzynarodowych, niezależnie od ich przedmiotu, które mogą naruszyć stosowanie Traktatu. Celem art. 234 jest stwierdzenie, zgodnie z prawem międzynarodowym, że stosowanie Trak-

¹⁵⁹ „Skuteczna kontrola” oznacza związek ustanowiony na mocy praw, umów lub wszelkich innych środków, które oddzielnie albo wspólnie i z uwzględnieniem poszanowania danego stanu faktycznego lub prawnego przyznają możliwość wywierania bezpośrednio lub pośrednio decydującego wpływu na przedsiębiorstwo, w szczególności przez: a) prawo użytkowania wszystkich lub części aktywów przedsiębiorstwa; b) prawa lub umowy, które przyznają decydujący wpływ na skład, głosowanie lub decyzje organów przedsiębiorstwa lub w inny sposób przyznają decydujący wpływ na prowadzenie działalności przez przedsiębiorstwo (Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, art. 2 pkt 9).

tatu nie narusza obowiązku danego państwa członkowskiego do respektowania praw państw innych niż państwa członkowskie, powstałych na podstawie umowy zawartej przed wejściem w życie Traktatu lub, jak się może zdarzyć, przed przystąpieniem danego państwa członkowskiego, a także do wykonywania obowiązków nałożonych tą umową. Artykuł ten nie osiągnąłby swego celu, gdyby nie zakładał obowiązków organów Wspólnoty do nienaruszania wykonywania zobowiązań państw członkowskich, wynikających z wcześniejszych umów. Jednakże ten obowiązek organów Wspólnoty jest ograniczony jedynie do pozwolenia państwu członkowskiemu na wypełnienie zobowiązań z wcześniejszej umowy i nie wiąże Wspólnoty względem danego państwa trzeciego”¹⁶⁰. Z punktu widzenia regulacji transportu lotniczego z państwami trzecimi decydujące znaczenie miały jednakże orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tzw. sprawach „open skies”: C-466/98 Komisja v. Wielka Brytania¹⁶¹, C-467/98 Komisja v. Dania¹⁶², C-468/98 Komisja v. Szwecja¹⁶³, C-469/98 Komisja v. Finlandia¹⁶⁴, C-471/98 Komisja v. Belgia¹⁶⁵, C-472/98 Komisja v. Luksemburg¹⁶⁶, C-475/98 Komisja v. Austria¹⁶⁷ oraz C-476/98 Komisja v. Niemcy¹⁶⁸. Komisja Europejska we wszystkich wymienionych sprawach wystąpiła ze skargą przeciwko ośmiu państwom członkowskim (ośmiu z piętnastu wówczas), wskazując w niej, że naruszyły one prawo wspólnotowe, zawierając umowy „otwartego nieba” z USA z pominięciem kompetencji Komisji w tym zakresie. Zgodnie z wydanymi orzeczeniami różne aspekty umów dotyczących transportu lotniczego zostały objęte wyłączną kompetencją Wspólnoty, ale w ograniczonym zakresie. Według Trybunału państwa członkowskie mogły zostać pozbawione prawa do samodzielnego regulowania swoich stosunków lotniczych z państwami trzecimi tylko wówczas, jeśli negatywnie wpływałoby to na wykonywanie obowiązującego prawa wspólnotowego. Trybunał uznał, że umowy zawarte ze Stanami Zjednoczonymi były sprzeczne z prawem wspólnotowym w odniesieniu do taryf stosowanych przez przewoźników amerykańskich na trasach wewnątrz UE, skomputeryzowanego systemu rezerwacji oraz zapisów dotyczących odwoła-

¹⁶⁰ Sprawa 812/79, Prokurator Generalny v. Juan C. Burgoa, Zb. Orz. z 1986 r., s. 2803.

¹⁶¹ Zb. Orz. z 2002 r., s. I-9427.

¹⁶² Zb. Orz. z 2002 r., s. I-9519.

¹⁶³ Zb. Orz. z 2002 r., s. I-9575.

¹⁶⁴ Zb. Orz. z 2002 r., s. I-9627.

¹⁶⁵ Zb. Orz. z 2002 r., s. I-9681.

¹⁶⁶ Zb. Orz. z 2002 r., s. I-9741.

¹⁶⁷ Zb. Orz. z 2002 r., s. I-9797.

¹⁶⁸ Zb. Orz. z 2002 r., s. I-9427.

nia, zawieszenia lub ograniczenia praw przewozowych, jeśli państwo–strona umowy lub jego osoby fizyczne i prawne nie posiadały własności i nie sprawowały efektywnej kontroli nad przedsiębiorstwami lotniczymi wyznaczonymi do obsługi umownych tras.

Konsekwencje spraw „*open skies*” były znaczące i różnorodne. W czerwcu 2003 r. Komisja Europejska uzyskała uprawnienie do negocjowania, zamiast państw członkowskich, umów dostosowujących istniejące umowy bilateralne zawarte przez państwa członkowskie do wymogów orzeczeń „*open skies*” (tzw. umowy horyzontalne – Model Umowy Horyzontalnej o pewnych aspektach usług lotniczych). Następnie Parlament Europejski i Rada w dniu 29 kwietnia 2004 r. przyjęły rozporządzenie nr 847/2004 w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi¹⁶⁹. Ponadto państwa członkowskie zostały zobowiązane do stosowania klauzul wzorcowych opracowanych przez Komisję Europejską w dwustronnych umowach o usługach lotniczych. Unia Europejska przystąpiła także do uregulowania różnorodnych kwestii z zakresu transportu lotniczego poprzez tzw. umowy wertykalne, tj. umowy zawierane przez Unię i jej państwa członkowskie z państwami trzecimi, np. umowa zawarta ze Stanami Zjednoczonymi w 2007 r.

3. Dotychczasowe stosowanie i przyszłość stosunków umownych w danym obszarze

Polska jako państwo członkowskie UE jest zobowiązana stosować rozporządzenie nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. Zgodnie z punktem 6 preambuły rozporządzenia, „Wszystkie istniejące umowy dwustronne między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi zawierające postanowienia sprzeczne z prawem wspólnotowym powinny być zmienione lub zastąpione nowymi umowami całkowicie zgodnymi z prawem wspólnotowym”. Zaś na mocy art. 1 tego rozporządzenia państwo członkowskie może wszcząć negocjacje z państwem trzecim w sprawie nowej umowy lub zmiany istniejącej umowy o usługach lotniczych, załączników do niej lub każdego innego, powiązanego z nią, dwustronnego lub wielostronnego porozumienia, w przypadku gdy jego przedmiot jest objęty częściową kompetencją Wspólnoty, pod warunkiem że: każda właściwa standardowa klauzula, opracowana i ustanowiona wspólnie między państwami członkowskimi a Ko-

¹⁶⁹ Dz. Urz. UE z 2004 r. Nr L 157, s. 7.

misją, jest włączona do takich negocjacji. Komisja musi być poinformowana o wszczęciu takich negocjacji (może być reprezentowana w negocjacjach przez wyznaczonego obserwatora), a nawet może podjąć negocjacje z danym państwem trzecim. Państwo negocjujące konsultuje swoje zamierzenia również z innymi państwami członkowskimi UE. Umowa, która nie zawiera klauzul wzorcowych opracowanych przez Komisję Europejską może być stosowana tylko tymczasowo.

Głównym celem negocjacji prowadzonych przez państwa członkowskie Unii z państwami trzecimi jest zastąpienie kryteriów narodowych w odniesieniu do wyznaczonych na podstawie umowy bilateralnej przewoźników lotniczych kryteriami wynikającymi z prawa lotniczego UE, a dotyczącymi własności i efektywnej kontroli przedsiębiorstw mogących otrzymać dostęp do umownych tras. Dla przykładu art. 3 dotychczasowej umowy między Polską a Irakiem musiałby uzyskać nowe następujące brzmienie:

- „1. Każda Umawiająca się Strona będzie miała prawo wyznaczyć dwa przedsiębiorstwa lotnicze do eksploatacji uzgodnionych linii na trasach określonych w załączniku oraz cofnąć lub zmienić takie wyznaczenia. Takie wyznaczenia będą pisemnie notyfikowane przez władze lotnicze jednej Umawiającej się Strony do władz lotniczych drugiej Umawiającej się Strony.
2. Po otrzymaniu takiego wyznaczenia, druga Umawiająca się Strona udzieli odpowiednich upoważnień i zezwoleń, w najkrótszym przewidzianym przez procedury terminie, pod warunkiem że:
 - (a) w przypadku przedsiębiorstwa lotniczego wyznaczonego przez Rzeczpospolitą Polską:
 - jest ono ustanowione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz posiada ważną koncesję wydaną zgodnie z prawem Unii Europejskiej; oraz
 - efektywna kontrola regulacyjna nad przedsiębiorstwem lotniczym jest wykonywana i utrzymywana przez Państwo Członkowskie odpowiedzialne za wydanie certyfikatu przewoźnika lotniczego oraz w wyznaczeniu jest wyraźnie określona właściwa władza lotnicza...”

Klauzule wzorcowe odnoszą się także do takich zagadnień, jak obsługa naziemna, taryfy, opłaty celne za paliwa, czy zasady konkurencji odpowiadające prawu konkurencji Unii Europejskiej.

Z informacji uzyskanych w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego wynika, że Polska przedstawiła Irakowi klauzule wzorcowe, które powinny znaleźć się w ewentualnie renegocjowanej umowie dwustronnej z 27 lipca 1961 r.

Warto przypomnieć, że obecnie prawo Unii Europejskiej reguluje różnorodne aspekty transportu lotniczego, np. zagadnienia dotyczące przydzielania czasów operacji w portach lotniczych Unii Europejskiej, poddania przewoźników lotniczych reżimowi wolnej konkurencji, korzystania ze skomputeryzowanych systemów rezerwacyjnych, badania wypadków lotniczych, czy ochrony praw pasażerów (wypłacanie odszkodowań dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład, odwołania lub opóźnienia lotu). Europejskie prawo lotnicze odnosi się również do takich kwestii, jak ochrona środowiska, ochrona lotnictwa i bezpieczeństwo lotnictwa. Na szczególną uwagę zasługuje ostatnie z zagadnień, w ramach którego opracowano zarządzanie przestrzenią powietrzną i utworzono jednolitą europejską przestrzeń powietrzną (*Single European Sky* – SES)¹⁷⁰, której celem jest reforma europejskiego systemu kontroli ruchu lotniczego w celu zaspokojenia przyszłych potrzeb w zakresie przepustowości i bezpieczeństwa. Komisja Europejska podjęła szeroko zakrojone działania zmierzające do zintegrowania europejskiej przestrzeni powietrznej poprzez utworzenie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (*Functional Airspace Block* – FAB)¹⁷¹ i wdrożenie systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (*Joint Undertaking to develop the new generation European air traffic management system* – SESAR)¹⁷².

4. Uwagi końcowe

Należy zaznaczyć, że prawo lotnicze nie jest samodzielną dyscypliną. Pod względem swojego pochodzenia może być prawem publicznym lub prywatnym, wewnętrznym lub międzynarodowym. Amerykański prawnik lotniczy O. J. Lissitzyn określił sytuację w tym zakresie w sposób następujący: „prawdopodobnie żadna z działalności gospodarczych o zasięgu światowym i po-

¹⁷⁰ Zob. M. Bujnowski, *Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna – ambicje a rzeczywistość*, [w:] Z. Galicki, K. Myszona-Kostrzewa (red.), *50 lat konwencji tokijskiej – bezpieczeństwo żeglugi lotniczej z perspektywy przestrzeni powietrznej i kosmicznej*, Warszawa 2014, s. 143 i nast.

¹⁷¹ Polska i Litwa tworzą Bałtycki Funkcjonalny Blok Przestrzeni Powietrznej na podstawie umowy podpisanej w Wilnie w dniu 17 lipca 2012 r. Prezydent RP Bronisław Komorowski w dniu 6 sierpnia 2013 r. podpisał ustawę z 21 czerwca 2013 r. o ratyfikacji umowy o ustanowieniu Bałtyckiego Funkcjonalnego Bloku Przestrzeni Powietrznej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Republiką Litewską (Dz. U. z 2013 r., poz. 994). Umowa weszła w życie w dniu 1 kwietnia 2014 r.

¹⁷² Rozporządzenie Rady nr 219/2007 z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR). Dz. Urz. UE z 2007 r. Nr L 64, s. 1.

równywanej wielkości nie jest bardziej kompletnie uregulowana, mniej wolna od ograniczeń i sterowania, aniżeli transport lotniczy¹⁷³. Umowy dwustronne nadal pozostają głównym instrumentem ogólnoświatowej polityki rządzącej transportem lotniczym. Jak słusznie zauważyła I. Szymajda, „Przyznawanie sobie wzajemnie przez państwa praw w umowach dwustronnych pozwala nie tylko na wykonywanie żeglugi powietrznej w ogóle, ale także na regulowanie liczby przewozów, kształtowanie stref wpływów gospodarczych, utrzymanie się przewoźnika na rynku w obliczu silnej konkurencji, promowanie turystyki (przede wszystkim przyjazdowej) przez państwo, a więc ma wpływ na bilans płatniczy państwa itd.”¹⁷⁴. Jednakże restryktywny i protekcyjnistyczny system dwustronnych umów lotniczych coraz częściej musi ścierać się z występującym w różnych częściach świata procesem deregulacji i liberalizacji transportu lotniczego.

Klauzule wzorcowe stosowane przez Unię Europejską w dwustronnych umowach lotniczych mają stanowić pomost i próbę współdziałania dwóch przeciwstawnych tendencji występujących obecnie w żegludze powietrznej. Tym samym nadal umowy wielostronne i dwustronne współistnieją i są ze sobą ściśle powiązane, choć często w nowym, zmienionym brzmieniu. Trzeba również pamiętać, że postanowienia międzynarodowych umów lotniczych, zarówno wielostronnych, jak i bilateralnych, mają w państwach związanych takimi umowami pierwszeństwo przed normami kolizyjnymi zawartymi w prawie wewnętrznym. Natomiast w sytuacji, w której umowa międzynarodowa sama nie normuje jakichś zagadnień ani nie zawiera wyraźnych postanowień określających właściwość prawa i jurysdykcji państwa, właściwość tę ustalają kompetentne organy poszczególnych państw zgodnie z regułami kolizyjnymi i kompetencyjnymi ustalonymi przez ich własne prawo.

W świetle prawa Unii Europejskiej Polska nie może stosować umowy lotniczej zawartej z Irakiem w 1961 r. w jej dotychczasowym brzmieniu. Umowa ta powinna zostać renegocjowana w taki sposób, aby znalazły się w niej klauzule wzorcowe opracowane przez Komisję Europejską.

¹⁷³ O. J. Lissitzyn, *Freedom of the Air: Scheduled and Non-Scheduled Air Services*, [w:] E. McWhinney, M. Bradley (red.), *The Freedom of the Air*, Leiden 1968, s. 89.

¹⁷⁴ I. Szymajda, *Publicznoprawne zagadnienia...*, op. cit., s. 288.

Piotr Szwedo¹⁷⁵

Umowa o współpracy gospodarczej i technicznej z 1972 r. wraz z późniejszymi protokołami

1. Uwagi wstępne

Dokonując analizy dotyczącej sukcesji umów o współpracy gospodarczej i technicznej z 1972 r. oraz Protokołów z 1973 i 1975 r., należy ją rozpocząć od przypomnienia ogólnego kontekstu historycznego ich zawarcia. Przedmiotowe umowy były przejawem prowadzenia przez Polską Rzeczpospolitą Ludową (dalej jako PRL) polityki zbliżenia politycznego i gospodarczego z państwami arabskimi. Nie bez znaczenia było zerwanie w 1967 r. stosunków dyplomatycznych z Izraelem, co było bezpośrednim rezultatem rozpoczęcia tzw. wojny sześciodniowej. Wsparcie przez PRL świata arabskiego przełożyło się intensyfikację kontaktów z takimi państwami, jak Irak, Syria czy Libia. Zwłaszcza w dwóch pierwszych przypadkach „zażyłość” wynikała z socjalistycznych podstaw ustroju tychże państw.

Socjalizm zakładał własność państwową, brak wolności gospodarczej i brak gospodarki rynkowej. O ile na Zachodzie zawierano umowy gospodarcze mające systematycznie eliminować bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej przez prywatne przedsiębiorstwa, o tyle umowy między państwami socjalistycznymi miały stanowić podstawę do zawierania umów, tzw. kontraktów

¹⁷⁵ Doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

między przedsiębiorstwami państwowymi („organizacjami”) z dwóch krajów (art. III ust. 1 umowy z 1972 r.)¹⁷⁶.

2. Ogólny kontekst analizowanych umów

W relacjach gospodarczych między Irakiem a PRL-em najważniejszą rolę odegrała umowa o współpracy gospodarczej i technicznej z 26 sierpnia 1972 r. Jak wskazano wyżej, umowa miała stanowić podstawę do zawierania kontraktów między polskimi przedsiębiorstwami i podmiotami irackimi. Umowa w art. I wskazuje, że zasadniczo sytuuje ona Irak jako odbiorcę inwestycji w postaci „maszyn, urządzeń i kompletnych obiektów przemysłowych”. Umowa zawiera „listę towarową nr 1”, w której wymienione są inwestycje przeznaczone na iracki rynek, np. cukrownie i rafinerie, fabryki ceramiki oraz inne fabryki, zakłady.

Jednocześnie Polska zobowiązała się do udzielenia Irakowi kredytu na finansowanie przedmiotowych inwestycji. Formalnie spłata kredytu miała następować w dolarach amerykańskich, jednak Polska zobowiązała się do przeznaczania zaksięgowanych kwot na zakup towarów irackich, przede wszystkim ropy naftowej (art. VII). W „liście towarowej nr 2” wymieniono irackie towary, które Polska mogła zamówić; na pierwszym miejscu widnieje ropa naftowa, ale znajdują się na niej także produkty pochodzenia zwierzęcego, roślinnego, cement, nawozy i inne.

Do przedmiotowej umowy został załączony protokół dotyczący jej implementacji, zawarty rok później, tj. 30 czerwca 1973 r.¹⁷⁷. Zawiera on już precyzyjne wskazanie projektów, które miały być realizowane na terytorium Iraku. Dotyczyły one wykonania analiz dotyczących możliwości produkcji soli, bentonitu, budowy fabryki siarki, fabryki betonu, cukrowni, szkła, silników diesla, papieru itd. Protokół przewidywał także lokalizację części wskazanych obiektów.

Dnia 11 sierpnia 1975 r. do umowy został także zawarty protokół, który zmienił zasady rewaluacji lub dewaluacji dolara z pierwotnego systemu opartego na relacji dolara amerykańskiego do franka szwajcarskiego na system odnoszący się do złota¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Umowa nie została opublikowana; jej tekst dostępny jest w Departamencie Prawno-Traktatowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych..p. cit.a, J. Raciborski (jścia(a a onwencji orstwa M. Balcerzaka i P. Filipka) cin Kałduński umowę w sprawie międzynarodowych

¹⁷⁷ Protokół nie został opublikowany; tekst dostępny jest w Departamencie Prawno-Traktatowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

¹⁷⁸ Protokół nie został opublikowany; tekst dostępny jest w Departamencie Prawno-Traktatowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Dla porządku należy również wskazać, że 30 czerwca 1973 r. została zawarta między rządem Iraku i rządem Polskiej Republiki Ludowej umowa na temat stosunków handlowych i płatności¹⁷⁹. Jej treść dotyczyła przede wszystkim warunków dostaw ropy (art. I). Polska nie miała prawa do reeksportu ropy (art. VIII). Zgodnie z art. X, umowa weszła w życie 1 stycznia 1974 r. i wygasła 31 grudnia 1980 r.

Omawiając umowy gospodarcze między Irakiem i PRL-em, należy także wymienić porozumienie z 26 kwietnia 1969 r.¹⁸⁰, które dotyczyło eksploatacji złóż siarki w regionie Mishraq, niedaleko Mosulu. Zobowiązanie po stronie polskiej polegało przede wszystkim na wybudowaniu kopalni siarki i przekazaniu potrzebnego *know-how* (pkt. 1, 3). Polska zobowiązała się do wykonania inwestycji w terminie 40 miesięcy (pkt 5) za kwotę ok. 30 milionów dolarów amerykańskich. Po wykonaniu zobowiązań obustronnych należy przyjąć, że umowa wygasła.

3. Dotychczasowe stosowanie i potrzeba utrzymania stosunków umownych w danym obszarze

Analizując kwestię sukcesji umów międzynarodowych przez przyszły niepodległy Kurdistan, należy w pierwszej kolejności przesądzić zagadnienie obowiązywania umów będących potencjalnym przedmiotem sukcesji. Jak wskazano wyżej umowy, dotyczące płatności oraz eksploatacji złóż siarki wygasły. Należy zatem rozważyć kwestię obowiązywania jedynie pierwszej z omawianych umów dotyczącej współpracy gospodarczej i technicznej z 1972 r. wraz z zawartymi do niej dwoma protokołami.

Strony nie stwierdziły utraty mocy obowiązującej umowy. Żadna ze stron również nie dokonała jej wypowiedzenia. Umowa nie zawiera także postanowień dotyczących jednostronnego pozbawienia jej mocy obowiązującej. Jednak ze względu na naturę stosunków gospodarczych, wydaje się zasadne, że prawo do wypowiedzenia można domniemywać z charakteru traktatu (zob. art. 56 ust. 1 lit. b Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów¹⁸¹), który obejmuje jego przedmiot i cel¹⁸². Zdaniem Komisji Prawa Międzynarodowego traktaty

¹⁷⁹ Umowa nie została opublikowana; jej angielszczyzny tekst dostępny jest w Departamencie Prawno-Traktatowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

¹⁸⁰ Umowa nie została opublikowana; jej angielszczyzny tekst dostępny jest w Departamencie Prawno-Traktatowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

¹⁸¹ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

¹⁸² Por. M. E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden–Boston 2009, s. 702.

handlowe powinny być uznane za podlegające wypowiedzeniu ze względu na ich naturę¹⁸³.

Jeżeli strony nie zdecydowałyby się pozbawić mocy obowiązującej umowy o współpracy gospodarczej i technicznej, mogłaby ona być przedmiotem sukcesji. W takim jednak przypadku należałoby gruntownie ją zmodyfikować, tak aby dostosować ją do warunków gospodarki wolnorynkowej funkcjonującej w warunkach handlu zliberalizowanego.

Jak to już analizowano wcześniej (teksty autorstwa M. Balcerzaka i P. Filipka), Konwencja wiedeńska o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów z 1978 r.¹⁸⁴ przyjmuje w przypadku secesji jako dorozumianą automatyczną sukcesję umów bilateralnych (art. 34), natomiast w przypadku powstania nowych państw zasadę *tabula rasa* (art. 16). Jednak w przeciwieństwie do Iraku, Polska nie ratyfikowała konwencji z 1978 r. Istnieją poważne wątpliwości czy można uznać jej postanowienia za wiążące jako normy odpowiadające treści zwyczaju międzynarodowego (i w konsekwencji wiążące Polskę jako państwo je niekwestionujące). Odnosząc się jednak ponownie do treści Konwencji należy zauważyć również, że w omawianym przypadku nie można byłoby przyjąć, że postanowienia konwencji dotyczące powstania nowego państwa miałyby zastosowanie, ponieważ przewidziane one były jako instrument prawny mający zastosowanie w procesie dekolonizacji¹⁸⁵. Nie można również pominąć faktu, że art. 34 ust. 2 lit. a Konwencji wiedeńskiej potwierdza dyspozytywny charakter zasad sukcesji – ich zastosowanie jest zależne od istnienia innej woli stron. Państwa mogą zatem przyjąć odmienne zasady sukcesji; przy założeniu, że miałyby ona pozostać wiążącą, należałoby istotnie zmienić postanowienia treści umowy dotyczącej współpracy gospodarczej i technicznej z 1972 r.

4. Uwagi końcowe/wnioski

W przeciwieństwie do porozumień przyjmowanych kiedyś przez państwa o gospodarce socjalistycznej, współcześnie umowami regulującymi dwustronną współpracę gospodarczą są porozumienia o wzajemnej ochronie inwestycji. Przepływ kapitału nie jest już bowiem realizowany wyłącznie przez państwa,

¹⁸³ H. Waldock, *Second report on the law of treaties*, Document A/CN.4/156, Yearbook of International Law Commission, 1963 vol. II, s. 64.

¹⁸⁴ Konwencja wiedeńska o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów, podpisana w Wiedniu 23 sierpnia 1978 r., *United Nations Treaty Series*, vol. 1946, s. 3.

¹⁸⁵ Por. B. Stern, *La succession d'états*, Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye/Collected Courses of the Hague Academy of International Laws 2000, vol. 262, s. 135.

ale w głównej mierze przez niezależne od nich podmioty gospodarcze. Rolą państw natomiast jest zapewnienie bezpieczeństwa prawnego dla takich operacji. Polska związała się tego typu umowami z większością państw na świecie¹⁸⁶. Wśród nich nie ma jednak Iraku. Umowy o wzajemnej ochronie inwestycji zabezpieczają przed arbitralnym wywłaszczeniem mienia transferowanego za granicę, przed dyskryminacją w stosunku do krajowych operatorów ekonomicznych, a przede wszystkim otwierają drogę do niezależnego od krajowego mechanizmu rozstrzygania sporów opartego na arbitrażu międzynarodowym. Dzięki gwarancjom prawnym wynikającym z takich umów dwustronnych (BIT's – ang. *Bilateral Investment Treaties*), prywatne podmioty gospodarcze są skłonne do inwestowania za granicą i przenoszenia tamże części swojej działalności gospodarczej.

Wraz z uzyskaniem niepodległości należałoby zalecić Kurdystanowi możliwe wczesne złożenie wniosku o uzyskanie członkostwa w Światowej Organizacji Handlu (WTO). O ile BIT's ułatwiają inwestowanie, o tyle porozumienia zawarte pod auspicjami WTO stanowią podstawy prawa międzynarodowego w zakresie liberalizacji przepływu towarów i usług. Co istotne, członkiem WTO niekoniecznie musi być państwo, ale stać się nim może niezależne terytorium celne; statusem takim w ramach WTO cieszą się Tajwan, czy Hongkong¹⁸⁷. Stąd ewentualne kwestionowanie niepodległości Kurdystanu nie musi stanowić przeszkody w jego członkostwie w strukturach handlu zliberalizowanego.

¹⁸⁶ Wykaz umów dostępny jest na stronie Ministerstwa gospodarki, <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+miedzynarodowa/Umowy+miedzynarodowe/Umowy+w+sprawie+popierania+i+wzajemnej+ochrony+inwestycji> (dostęp: 28.07.2015).

¹⁸⁷ Por. wykaz członków WTO dostępny na stronie https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (dostęp: 28.07.2015).

Dominik Wolski¹⁸⁸

Umowa o współpracy w dziedzinie turystyki z 1975 r.

1. Uwagi wprowadzające

Turystyka posiadająca poza wieloma innymi wymiarami, jak walory poznawcze czy kulturowe, także wymiar ekonomiczny, w przypadku wielu państw stanowi istotny element gospodarki. Jej znaczenie zależy oczywiście w dużym stopniu od atrakcyjności położenia danego państwa oraz od takich elementów, jak dziedzictwo kulturowe, ilość zabytków czy stan infrastruktury turystycznej. Nie bez znaczenia pozostaje też czynnik bezpieczeństwa, co ujawniło się w znacznym stopniu w przypadku wydarzeń w Afryce Północnej, w szczególności tragicznych zamachów, do jakich doszło w bardzo niedalekiej przeszłości w Tunezji¹⁸⁹. Można założyć, iż turystyka i związany z nią cały sektor usług turystycznych nie odgrywa tak istotnego znaczenia nie tylko gospodarczego, ale także politycznego, jakie wiąże się z posiadaniem przez państwo bogactw naturalnych. Jednak dla tych państw, które takich bogactw są pozbawione, posiadając równocześnie bogate walory turystyczne, wymiana turystyczna jest

¹⁸⁸ Doktor nauk prawnych, wykładowca na Górnośląskiej Wyższej Szkole Handlowej w Katowicach, radca prawny, członek Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, (kontakt: wolski_d@yahoo.pl).

¹⁸⁹ Państwo Islamskie wzięło odpowiedzialność za zamach w Tunezji, <http://www.wprost.pl/ar/511871/Panstwo-Islamskie-wzielo-odpowiedzialnosc-za-zamach-w-Tunezji/>, 27.06.2015 (dostęp: 26.08.2015).

z pewnością bardzo istotna. Ponadto, niezależnie od wartości ekonomicznej, wymiana turystyczna stanowi istotny czynnik rozwoju kontaktów społecznych i kulturalnych pomiędzy państwami i społeczeństwami. Dlatego też turystyka może być istotnym czynnikiem wspierającym rozwój społeczno-gospodarczy państwa, zwłaszcza w przypadku państw, które dopiero budują swój byt i pozycję międzynarodową. Zatem w kontekście możliwego powstania w niedalekiej przyszłości nowego bytu państwowego po uzyskaniu uznania międzynarodowego przez Kurdystan warto rozważyć tę sytuację także z perspektywy rozwoju kontaktów turystycznych pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a nowo powstałym państwem w oparciu o akty prawa międzynarodowego, które nowo powstałe państwo będzie mogło zaakceptować w drodze sukcesji.

Istotnym, choć oczywiście nie jedynym czynnikiem kształtującym współpracę i wymianę turystyczną w aspekcie międzynarodowym są umowy międzynarodowe. Wskazuje się, iż celem prawa międzynarodowego jest rozwijanie przyjaznych stosunków między narodami oraz umacnianie powszechnego pokoju¹⁹⁰. Umowy bilateralne dotyczące współpracy w dziedzinie turystyki stanowią bez wątpienia bardzo istotny instrument kształtowania tej współpracy i realizacji wymienionych wyżej celów. Turystyka jest bowiem uznawana za jeden ze środków ich realizacji¹⁹¹. Na tym tle warto zauważyć, iż zgodnie z informacjami znajdującymi się na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dalej MSZ) Rzeczpospolita Polska ma obecnie zawartych 45 dwustronnych umów dotyczących współpracy turystycznej.

Przed przejściem do głównego nurtu rozważań warto zwrócić uwagę na dwa elementy, które będą rozwijane także w dalszej części niniejszego artykułu w kontekście możliwości rozwijania wymiany turystycznej w oparciu o umowy bilateralne. Po pierwsze trzeba zauważyć, iż tego rodzaju umowy, choć oczywiście przynależą do prawa międzynarodowego, to jednak wydają się być „miękkim” instrumentem kształtowania wymiany turystycznej pomiędzy państwami. Składają się one bowiem zwykle z kilku bardzo ogólnych deklaracji składanych na poziomie najwyższych władz państwowych. Tymczasem realizacja tych deklaracji, a w szczególności intensywność wymiany turystycznej będzie zależała w przeważającej mierze od tego, jak będzie wyglądał ogólny stan relacji pomiędzy państwami w innych dziedzinach oraz klimat wzajemnych stosunków. Co jednak bardziej istotne, nawet przy najlepszym klimacie politycznym tych relacji, zasadniczy ciężar rozwoju wymiany turystycznej

¹⁹⁰ J. Barcik, *Elementy międzynarodowego prawa publicznego w turystyce*, Warszawa 2011, s. 14.

¹⁹¹ *Ibidem*.

spoczywał będzie z jednej strony na przedsiębiorcach turystycznych organizujących tę wymianę, a z drugiej na turystach, zarówno uczestniczących w zorganizowanych wyjazdach turystycznych, jak i wyjeżdżających indywidualnie. Należy zatem tworzyć jak najlepsze warunki i ułatwienia dla działalności tych podmiotów, co w bardzo istotnym stopniu przyczyni się do rozwoju kontaktów turystycznych. Trzeba także położyć szczególny nacisk na zapewnienie bezpieczeństwa turystom, bez którego trudno jest wyobrazić sobie rozwój wymiany turystycznej. Dotyczy to zwłaszcza krajów istotnie odmiennych kulturowo, jak również tradycyjnie kojarzonych z występowaniem na ich terenie zagrożeń, co dotyczy bez wątpienia obszaru, na którym znajduje się terytorium przyszłego państwa Kurdystan.

Jedną z wymienionych powyżej umów bilateralnych dotyczących współpracy turystycznej jest umowa zawarta pomiędzy Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Iraku, która została zawarta w dniu 22 października 1975 r. (dalej Umowa turystyczna)¹⁹². To właśnie sukcesorem tej umowy mógłby zostać Kurdystan w przypadku opisanego powyżej wybicia się na niepodległość. Biorąc pod uwagę wymienione wcześniej czynniki, a także inne zagadnienia poruszone w dalszej części niniejszego artykułu, trzeba zastanowić się na ile obecnie obowiązująca Umowa turystyczna, której sukcesorem może zostać niepodległy Kurdystan, może stanowić podstawę rozwoju wymiany turystycznej pomiędzy tym państwem a Rzeczpospolitą Polską. Zwłaszcza biorąc pod uwagę moment, w którym Umowa turystyczna została zawarta oraz cały szereg zmian politycznych, ustrojowych i gospodarczych, jakie nastąpiły w ciągu ostatnich 30 lat zarówno w Europie (m.in. wejście Polski do Unii Europejskiej i wynikające z tego konsekwencje), jak i na Bliskim Wschodzie (m.in. obalenie reżimu Saddama Husajna), warto się zastanowić, czy jest to dokument przystający do obecnych realiów. W tym kontekście trzeba rozważyć możliwość oparcia współpracy o ten dokument: 1) nie zmieniając jego treści, 2) wprowadzając do niego uzgodnione przez państwa-strony zmiany przy zachowaniu odpowiedniego trybu postępowania, lub być może 3) wypracowując i zawierając zupełnie nową umowę bilateralną w odniesieniu do współpracy turystycznej i tym samym zastępując nią dotychczasową Umowę turystyczną. Nie można także zapominać, iż wymiana turystyczna pomiędzy państwami jest kształtowana także przez cały szereg innych aktów prawa międzynarodowego, prawa krajowego, a także prawa Unii Europejskiej,

¹⁹² Umowa nie została opublikowana; jej tekst dostępny jest w Departamencie Prawno-Traktatowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych – <http://www.traktaty.msz.gov.pl/fd.aspx?f=P0000009401.pdf> (dostęp: 26.08.2015).

w szczególności dotyczących transportu czy kwestii wizowych, paszportowych oraz kontroli granicznej i odprawy celnej. Wreszcie funkcjonuje kilka istotnych dokumentów niemających waloru prawa obowiązującego, które jednak mają istotny wpływ na rozwój turystyki w aspekcie międzynarodowym. Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na niebagatelną rolę organizacji międzynarodowych działających w dziedzinie turystyki. O wszystkich tych elementach należy pamiętać, nie tylko dokonując analizy Umowy turystycznej w kontekście przyszłej państwowości Kurdystanu, ale zastanawiając się nad rozwojem wymiany turystycznej w znacznie szerszym, w szczególności praktycznym wymiarze.

2. Ogólny kontekst analizowanej umowy

Podstawą rozważań zawartych w niniejszym artykule jest wymieniona w pierwszej części Umowa turystyczna, jako przedmiot ewentualnej sukcesji. Jest to umowa, która w swym zasadniczym kształcie nie różni się od podobnych umów z tamtego okresu. Podzielić ją można na kilka zasadniczych elementów (części), spośród których należy wyróżnić: 1) preambułę, która zawiera ogólną deklarację umacniania przyjaznych stosunków między umawiającymi się państwami, a także podkreśla znaczenie turystyki, oraz cel, jakim jest rozwój kontaktów turystycznych i umacnianie współpracy pomiędzy stronami umowy; 2) zawartą w art. 1 deklarację poparcia dla rozwoju wymiany turystycznej oraz wsparcie dla narodowych organizacji turystycznych, biur podróży i innych organizacji działających w dziedzinie turystyki; 3) ujęte w art. 2 poparcie dla różnych form współpracy w dziedzinie turystyki, w tym dla wymiany informacji i doświadczeń oraz w art. 4 materiałów informacyjno-reklamowych propagujących rozwój turystyki; 4) znajdującą się w art. 3 deklarację sprawowania nadzoru nad działalnością biur podróży przy uwzględnieniu prawidłowego wykonywania zobowiązań wobec turystów będących obywatelami drugiego z umawiających się państw; 5) w art. 5 deklarację współpracy w zakresie kształcenia zawodowego w turystyce oraz wymiany materiałów naukowych i szkoleniowych, a także współpracy instytutów naukowych działających w dziedzinie turystyki; 6) w art. 6 deklarację odbywania spotkań delegacji umawiających się stron w celu wykonania umowy; a także 7) znajdujące się w art. 7 postanowienia dotyczące kosztów realizacji umowy; 8) w art. 8 postanowienia dotyczące sposobu wprowadzenia postanowień umowy w życie zgodnie z prawem każdego z umawiających się państw oraz 9) ustalony w art. 9 okres obowiązywania umowy (5 lat) wraz z postanowieniami dotyczącymi

automatycznego przedłużenia postanowień umowy. Skutkiem tego ostatniego postanowienia Umowa turystyczna nadal obowiązuje pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Iraku i może być przedmiotem przyszłej sukcesji państwa Kurdystan.

Porównując treść analizowanej umowy z podobnymi umowami, zawieranymi już po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, a zatem z lat dwutysięcznych, dostrzec można kilka różnic. Wynikają one w szczególności ze zmian systemu politycznego oraz zmian ustrojowych, jakie nastąpiły w Europie. Zatem, aby należycie porównać Umowę turystyczną do innych, podobnych umów bilateralnych zawieranych w ostatnim okresie, trzeba porównać umowy o współpracy turystycznej zawierane przez Polskę już po akcesji do UE, jednak z państwami nienależącymi do tej organizacji. Tytułem przykładu dla porównania wybrane zostały umowy zawarte z Ukrainą (2005)¹⁹³, Kazachstanem (2007)¹⁹⁴, Katarą (2012)¹⁹⁵ oraz Gruzją (2013)¹⁹⁶. Przeprowadzenie porównania wymienionych wyżej umów z Umową turystyczną prowadzi do wniosku, iż pomimo upływu znacznego czasu i dość radykalnej zmiany układu politycznego na świecie, a także systemów politycznych i ustrojowych zarówno w obecnej Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w funkcjonującej już po obaleniu reżimu Saddama Husajna Republice Iraku, wymienione umowy zawierane z kolejnymi państwami w latach dwutysięcznych nie wykazują istotnych różnic. Wśród tych najważniejszych wymienić można zrozumieli brak w Umowie turystycznej odwołania do konieczności respektowania członkostwa Polski w UE, a także brak bezpośredniego odwołania do wprowadzania uproszczeń granicznych, wizowych i celnych dla osób podróżujących w celach turystycznych (jest odwołanie do wymiany informacji w tym zakresie), brak deklaracji wspierania inwestycji w turystyce, a także brak istotnego odwołania do współpracy w ramach Światowej Organizacji Turystyki (UNWTO). Konieczność uwzględnienia ograniczeń wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej ma szczególnie istotne znaczenie w przypadku umów zawieranych z państwami niebędącymi członkami tej organizacji. Wszelkie bowiem ułatwienia w zakresie ruchu turystycznego, w tym zwłaszcza granicz-

¹⁹³ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie turystyki z dnia 30 czerwca 2005 r. (M. P. z 2006 r. Nr 79, poz. 785).

¹⁹⁴ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Kazachstanu o współpracy w dziedzinie turystyki z dnia 29 marca 2007 r. (M. P. z 2008 r. Nr 6, poz. 68)

¹⁹⁵ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Państwa Kataru o współpracy w dziedzinie turystyki z dnia 20 października 2011 r. (M. P. z 2012 r., poz. 440).

¹⁹⁶ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Gruzji o współpracy w dziedzinie turystyki z dnia 3 czerwca 2013 r. (M. P. z 2013 r., poz. 980).

ne, wizowe oraz celne muszą być zgodne z prawem Unii Europejskiej i obowiązkami w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE nałożonymi na państwa członkowskie¹⁹⁷. W konsekwencji należy zastanowić się, na ile powyżej wskazane różnice w treści umów zwieranych w ostatnim czasie i Umowy turystycznej mogą mieć wpływ na rozwój i kształtowanie się relacji pomiędzy RP a mającym w przyszłości powstać państwem Kurdystan. To powinno z kolei pomóc w odpowiedzi na pytanie o dalszą drogę postępowania w tym zakresie, a w szczególności, czy Kurdystan może przyjąć Umowę turystyczną, jako podstawę rozwoju wymiany turystycznej z Rzeczpospolitą Polską czy też konieczna jest rewizja postanowień tej umowy lub odrzucenie jej i przyjęcie nowej umowy bilateralnej mającej za przedmiot współpracę w dziedzinie turystyki.

3. Dotychczasowe stosowanie i potrzeba utrzymania stosunków umownych w danym obszarze

Pomocne w udzieleniu odpowiedzi na powyżej postawione pytania powinno być odwołanie się do praktyki rozwoju wymiany turystycznej w czasie obowiązywania Umowy turystycznej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Iraku. Jeżeli bowiem ta wymiana rozwijałaby się należycie w oparciu o tę umowę, to wskazywałoby to na możliwość dalszego rozwoju tej wymiany już przez nowe państwo Kurdystan po dokonaniu sukcesji. Z uwagi na wspomniane już kilkakrotnie zmiany polityczne i ustrojowe należy przy tej ocenie wziąć pod uwagę doświadczenia ostatnich lat, w szczególności w Rzeczypospolitej Polskiej po roku 1989, kiedy mieliśmy już do czynienia z nowym ustrojem społeczno-ekonomicznym, a tym samym nowym modelem rozwoju wymiany turystycznej w oparciu o panujący ustroj ekonomii. Podobnie w przypadku Republiki Iraku zasadnym jest odwołanie się do nowych realiów ustrojowych już po obaleniu reżimu Saddama Husajna i wprowadzeniu nowego ustroju, choć biorąc pod uwagę obecnie panującą w tym państwie sytuację, trzeba stwierdzić, iż nadal daleka droga do względnej stabilizacji, o ile w ogóle jest ona w przewidywalnej perspektywie możliwa. Wspomnieć również wypada, iż kontakty przede wszystkim gospodarcze pomiędzy Polską a Irakiem w okresie poprzedzającym obalenie panującego tam reżimu były bardzo intensywne.

Odwołując się do rozwoju wymiany turystycznej pomiędzy Polską a Irakiem, w pierwszej kolejności stwierdzić należy, iż biorąc pod uwagę bardzo trudną sytuację polityczną oraz brak możliwości zapewnienia bezpieczeństwa

¹⁹⁷ Zob. na ten temat A. Gruszczak, Prawne regulacje transgranicznego ruchu turystycznego w strefie Schengen, *Folia Turistica – Turystyka a prawo* 2009, nr 20, s. 113–136.

spowodowany nie tylko konfliktami wewnętrznymi, ale przede wszystkim zagrożeniem ze strony tzw. państwa islamskiego (ISIS), trudno jest wyobrazić sobie rozwój wymiany turystycznej, a nawet jakąkolwiek znaczącą poprawę w tym zakresie. Jak zostało bowiem podkreślone w części wstępnej, podstawowym warunkiem rozwoju turystyki jest zapewnienie turystom bezpieczeństwa. Wskazuje się na nierozzerwalny związek między poziomem zagrożenia i poczuciem bezpieczeństwa wśród turystów, w szczególności związanymi z groźbą zamachów terrorystycznych, a liczbą turystów odwiedzających dany kraj. Dotyczy to także krajów stanowiących niewątpliwie atrakcję turystyczną, do jakich zaliczyć trzeba Egipt¹⁹⁸. Jak wynika z nadal obowiązującego ostrzeżenia umieszczonego na stronach internetowych polskiego MSZ z dnia 6 sierpnia 2014 r. odradzającego podróżowanie do Republiki Iraku, zapewnienie bezpieczeństwa na tym obszarze należy uznać za bardzo trudne. Ponadto pojawia się bardzo istotne zagadnienie odpowiedzialności organizatora turystyki za bezpieczeństwo turystów, a także pytanie, czy w warunkach ciągle aktualnego ostrzeżenia organizator turystyki powinien w ogóle organizować wyjazdy do krajów objętych ostrzeżeniem. To dodatkowo komplikuje sytuację także w kontekście przyszłej współpracy z niepodległym państwem Kurdystan, które ma powstać na części terytorium obecnej Republiki Iraku¹⁹⁹. Wskazuje się jednak, iż ta część Republiki Iraku, z której ma powstać przyszły Kurdystan, stanowi najbezpieczniejszą część terytorium tego państwa²⁰⁰. Nie jest jednak do końca pewne, czy istotnie wpłynie to na dość powszechne odczucie turystów uznających tamtą część świata za objętą zagrożeniem terrorystycznym.

Biorąc powyższe pod uwagę, próbując ocenić rozwój kontaktów w oparciu o Umowę turystyczną, można w zasadzie odwołać się do wzajemnych relacji i kontaktów pomiędzy państwami na szczeblu politycznym z udziałem władz państwowych oraz wizyt delegacji reprezentujących rozmaite środowiska i grupy interesów. Nie zawsze też kontakty te dotyczą bezpośrednio turystyki, ale często dziedzin z turystyką związanych, jak ochrona zabytków i dzie-

¹⁹⁸ Zob. porównanie ruchu turystycznego przed i po przeprowadzonych zamachach terrorystycznych oraz skutki zamachów dla branży turystycznej w I. Kapera, *Terroryzm a turystyka w krajach arabskich na przykładzie Egiptu*, [w:] S. Sacha (red.), *Bezpieczeństwo w turystyce*, Wybrane zagadnienia, Kraków 2009, s. 9-22.

¹⁹⁹ Zob. ciekawe uwagi na ten temat w odniesieniu do odpowiedzialności organizatora turystyki – P. Cybula, *Czy warto organizować imprezy turystyczne do Tunezji (okiem prawnika)?*, 28.03.2015, <https://prawoturystyczne.wordpress.com/2015/03/28/czy-warto-organizowac-imprezy-turystyczne-do-tunezji-okiem-prawnika/> (dostęp: 26.08.2015).

²⁰⁰ W konsekwencji iracki Kurdystan nie jest objęty ostrzeżeniem o niebezpieczeństwie ze strony rządu brytyjskiego. Zob. *Na wakacje do Iraku?*, Rzeczpospolita 4.08.2013, <http://www.rp.pl/artukul/1035915.html> (dostęp: 26.08.2015).

dzictwa kulturowego. Tutaj odnotować można wizyty, jakie miały miejsce z udziałem przedstawicieli Republiki Iraku w Polsce w roku 2010²⁰¹. Można także przywołać wizytę delegacji irackiej na czele z wiceministrem ds. Turystyki i przewodniczącym Irackiej Izby Turystyki Hmodem Muhsinem Hasanem Al-Yakobimwice, która miała miejsce w roku 2011. Jak czytamy na stronie internetowej Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Bagdadzie, celem tej wizyty i spotkania z przedstawicielami Ministerstwa Sportu i Turystyki było przeprowadzenie rozmów na temat polsko-irackiej współpracy w dziedzinie turystyki oraz szkolenia kadr²⁰². Trzeba jednak obiektywnie stwierdzić, iż pomimo prób podejmowania współpracy, w tym wymienionych wizyt delegacji rządowych, podczas których pojawiały się także wątki dotyczące rozwoju współpracy w dziedzinie turystyki, z wcześniej wskazanych przyczyn, w tym stale pogarszającej się sytuacji wewnętrznej w Republice Iraku, polsko-iracka wymiana turystyczna w powszechnie rozumianym znaczeniu w zasadzie nie istnieje. Perspektywy rozwoju turystyki pojawiają się w wypowiedziach przedstawicieli władz polskich²⁰³ czy też opracowaniach poświęconych współpracy Rzeczypospolitej Polskiej ze światem arabskim, w tym w dziedzinie wymiany turystycznej²⁰⁴, jednak trudno jest zachęcać do wyjazdów do Republiki Iraku w celach turystycznych w sytuacji istnienia tam potencjalnego zagrożenia potwierdzonego przez ostrzeżenie umieszczone na stronach Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Trzeba także uwzględnić wymieniony wcześniej aspekt odpowiedzialności organizatora turystyki za organizowanie wyjazdów w rejony uznane za takie, na których występują określone zagrożenia, co potwierdzone jest w ostrzeżeniach publikowanych przez MSZ. Mając na względzie, iż nie można utożsamiać terytorium obecnej Republiki Iraku z terytorium przysłego państwa Kurdystan, trzeba jednak wziąć pod uwagę bliskość tych terytoriów oraz fakt, iż obecnie Kurdystan stanowi w istocie część Republiki Iraku. Warto mieć to na uwadze, oceniając perspektywy rozwoju wymiany turystycznej z przyszłym państwem Kurdystan w oparciu o Umowę turystyczną.

Na tle powyższych uwag warto zastanowić się czy w istocie istnieje rzeczywista potrzeba sukcesji obowiązującej Umowy turystycznej, biorąc pod uwagę przyszłe relacje w tej dziedzinie pomiędzy Polską a państwem Kurdystan.

²⁰¹ <http://malopolskie.pl/Wspolpraca/Informacje/?id=5980> (dostęp: 26.08.2015).

²⁰² http://bagdad.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wizyta_ministra?printMode=true (dostęp: 26.08.2015).

²⁰³ Zob. rozmowę z Lechem Stefaniakiem, Ambasadorem RP w Bagdadzie, <http://www.surowce-naturalne.pl/strona/irak-czeka-na-polska-jakosc>, 16.01.2013 (dostęp: 25.08.2015).

²⁰⁴ K. Górak-Sosnowska, Relacje gospodarcze Polski ze światem arabskim, portal Stosunki Międzynarodowe, 01.09.2008 (dostęp: 26.08.2015).

Mając na względzie praktykę odbywającej się wymiany turystycznej pomiędzy państwami w kontekście obowiązujących umów bilateralnych, wydaje się, iż nie jest kwestią najważniejszą – choć z pewnością mającą istotne znaczenie – odpowiedź na pytanie, które z wymienionych na początku rozwiązań jest najlepsze: sukcesja umowy bez zastrzeżeń, przyjęcie umowy i jej zmiana, czy też całkowite odrzucenie obecnie obowiązującej umowy i przyjęcie nowego dokumentu w dziedzinie współpracy turystycznej. Tak postawioną tezę można uzasadnić następującymi okolicznościami. Po pierwsze, co zostało już poruszone kilkakrotnie w niniejszym artykule, najdoskonalsza nawet umowa na poziomie państwowym nie wpłynie bezpośrednio na rozwój kontaktów turystycznych, jeżeli nie stworzy się odpowiednich warunków dla przedsiębiorców turystycznych i nie zachęci się turystów do odwiedzania danego kraju. Po drugie, właściwy poziom wymiany turystycznej zależy od całego szeregu regulacji dotyczących takich dziedzin związanych z turystyką, jak transport (np. przewóz drogowy, kolejowy, lotniczy), komunikacja, formalności celne i wizowe, ale także zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa czy pomocy konsularnej²⁰⁵. Turystyka, zwłaszcza w aspekcie międzynarodowym, jest bowiem bardzo skomplikowaną dziedziną łączącą w sobie wiele wątków z różnych obszarów²⁰⁶.

Wracając jednak do głównego pytania postanowionego na początku tego opracowania, przy uwzględnieniu powyższych uwag w kontekście przyszłej niepodległości Kurdystanu jako nowego bytu państwowego, należy zadać sobie pytanie, na ile realny wpływ na rozwój kontaktów turystycznych może mieć Umowa turystyczna i które z wymienionych w odniesieniu do niej rozwiązań zastosować (sukcesja, renegocjacja czy może odrzucenie i przyjęcie nowego dokumentu). Biorąc pod uwagę obecną sytuację, trudno jest w tym zakresie kreślić jakieś dokładne scenariusze czy też wskazywać konkretne rozwiązania. Można jednak pokusić się o kilka wniosków w odniesieniu do tworzącego się bytu państwowego i przyszłej wymiany turystycznej. W pierwszej kolejności wskazać należy, iż wymienione powyżej różnice w treści pomiędzy umowami dotyczącymi współpracy turystycznej zawieranymi w latach dwutysięcznych a Umową turystyczną zawartą z Republiką Iraku w roku 1975 nie będą mia-

²⁰⁵ Na temat pomocy konsularnej w turystyce zob. A. Kremer, *Opieka dyplomatyczna i konsularna nad turystą – wybrane aspekty*, [w:] P. Cybula, J. Raciborski (red.), *Turystyka a prawo, Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Sucha Beskidzka–Kraków 2008, s. 293-305.

²⁰⁶ Jak ważną rolę w turystyce odgrywa prawo międzynarodowe, ale zarazem jak wielowątkowa jest to dziedzina w aspekcie międzynarodowym, zob. m.in. J. Barcik, *Elementy...*, op. cit., passim.

ły istotnego wpływu na rozwój kontaktów turystycznych, a w szczególności w żadnym razie nie będą rozwoju wymiany turystycznej ograniczały. Pomimo bowiem kilku wymienionych różnic czy też „braków” funkcjonujących na poziomie deklaracji ogólnych dokonywanych pomiędzy państwami na szczeblu politycznym, umowa ta jest w pełni satysfakcjonująca, jako ogólna podstawa rozwoju przyszłej wymiany turystycznej. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby zawarte w niej deklaracje przekute zostały następnie na konkretne działania, w tym tworzenie grup roboczych, zespołów czy komitetów mieszanych z udziałem przedstawicieli obydwu państw, których zadaniem będzie stwarzanie coraz lepszych warunków rozwoju kontaktów turystycznych. Powinno to polegać w szczególności na tworzeniu i wdrażaniu konkretnych rozwiązań, w tym prawnych, służących rozwojowi tej wymiany. Zatem, nic nie stoi na przeszkodzie, aby przyszłe państwo Kurdystan przyjęło w drodze sukcesji Umowę turystyczną w takim kształcie, jaki obecnie umowa ta posiada.

Druga istotna konkluzja, a zarazem rekomendacja w odniesieniu do omawianej umowy i przyszłego procedowania w odniesieniu do niej jest taka, iż kierując się potrzebą rozwoju wymiany turystycznej należałoby zaraz po sukcesji Umowy turystycznej, być może nawet jeszcze przed tą datą, podjąć rozmowy pomiędzy delegacjami obydwu państw mające za przedmiot rewizję jej postanowień, a w szczególności dostosowanie jej do obecnych realiów społeczno-gospodarczo-ustrojowych. Zasadnym byłoby utworzenie w tym przedmiocie odpowiedniej grupy roboczej lub komisji mieszanej, złożonej z przedstawicieli obydwu państw, która przeanalizowałaby tę umowę nie tylko pod względem formalnym, ale także biorąc pod uwagę realne możliwości w dziedzinie wymiany turystycznej. Owocem ich pracy powinny być odpowiednie rekomendacje, jednak nieograniczające się wyłącznie do możliwych lub nawet koniecznych zmian w treści Umowy turystycznej, ale dotyczące także wprowadzenia określonych rozwiązań ułatwiających wymianę turystyczną już w odniesieniu do konkretnych regulacji mających istotny wpływ na kształt tej wymiany. Bez wątpienia istotnym elementem będzie tutaj wprowadzenie takich narzędzi, które zachęcą przedsiębiorców turystycznych z wymienionych państw do podejmowania współpracy w dziedzinie turystyki. Podjęcie rozmów bilateralnych dotyczących tej współpracy w kontekście przedmiotowej umowy i ewentualnej rewizji jej postanowień jest o tyle istotne, iż niezależnie od ich rezultatu – czy będzie nim zmiana umowy czy też nie – z pewnością będą one prowadziły do zintensyfikowania kontaktów pomiędzy państwami dotyczących wymiany turystycznej. To już samo w sobie jest wartością niezwykle cenną i w konsekwencji niezależnie od tego, czy ostatecznie do zmiany posta-

nowień umowy dojdzie czy też nie, sama dyskusja na ten temat musi mieć na rozwój tych kontaktów pozytywny wpływ. Być może w rezultacie strony dojdą do wniosku, iż nie jest potrzebna zmiana postanowień umowy, która i tak, jak zostało wskazane wcześniej, ogranicza się do pewnych ogólnych deklaracji, ale zarekomendują wprowadzenie konkretnych rozwiązań, które przyczynią się do rozwoju wymiany turystycznej bezpośrednio na poziomie obowiązujących aktów prawnych. Nie musi to ograniczać się wyłącznie do rozwiązań prawnych, ale może też polegać na proponowaniu konkretnych narzędzi służących rozwojowi wymiany turystycznej, w szczególności dotyczących upowszechniania informacji na temat danego kraju i jego walorów. Zwrócić przy tym należy uwagę na istotną rolę, jaką w promocji turystyki w Polsce za granicą oraz zachęcaniu do odwiedzania Polski i korzystania z jej walorów odgrywa Polska Organizacja Turystyczna. Odpowiednią rolę powinna ona odegrać także w rozwoju kontaktów turystycznych pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i przyszłym państwem Kurdystan.

Biorąc powyższe pod uwagę i odnosząc to do przyszłego postępowania w odniesieniu do Umowy turystycznej obowiązującej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Iraku, za najgorsze rozwiązanie należałoby uznać odrzucenie obecnie obowiązującej umowy przez Kurdystan. Nawet bowiem uwzględniając fakt, iż nie jest ona doskonała w swej treści, co ma zasadnicze źródło w czasie, w którym była zawierana, także dzisiaj może ona stanowić bardzo dobry początek dla rozwoju współpracy w dziedzinie wymiany turystycznej pomiędzy państwami. Z pewnością nie należy umowy tej w całości odrzucać.

4. Członkostwo w organizacjach międzynarodowych i dokumenty międzynarodowe jako forma kształtowania współpracy w turystyce

Elementem, o którym koniecznie należy wspomnieć w kontekście zarówno stosunków bilateralnych w dziedzinie turystyki, ale także znacznie szerszym, obejmującym międzynarodową wymianę turystyczną z udziałem tworzącego się bytu państwowego, jest członkostwo w międzynarodowych organizacjach działających w dziedzinie turystyki oraz przyjęcie dokumentów mających istotny wpływ na kształt i rozwój wymiany turystycznej. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na dwa kluczowe i pozostające ze sobą w istotnym związku elementy.

Po pierwsze, koniecznym wydaje się członkostwo tworzącego się bytu państwowego w Światowej Organizacji Turystyki (UNWTO). Jest to bez wątpienia

najważniejsza obecnie, posiadająca szczególny status, podmiotowość prawną w dziedzinie prawa międzynarodowego, zróżnicowaną strukturę członkowską oraz będąca wyspecjalizowaną agendą Organizacji Narodów Zjednoczonych organizacja międzynarodowa działająca w dziedzinie turystyki²⁰⁷. Wspomniana już struktura członkostwa, wyróżniająca członków zwyczajnych, stowarzyszonych i afiliowanych, pozwala na przystąpienie do tej organizacji nawet takim podmiotom, które nie mają uznanej podmiotowości w prawie międzynarodowym. Dowodzi tego struktura członków, wśród których znajdujemy m.in. 154 państwa (pełne członkostwo) oraz 7 terytoriów (członkowie stowarzyszeni, w tym m.in. Hongkong, Makao, Madera czy Antyle Holenderskie), a także cały szereg (ponad 370) podmiotów takich, jak firmy i instytucje branży turystycznej, organizacje pozarządowe czy uniwersytety²⁰⁸. Taka struktura członkowska ma dwojakiego rodzaju znaczenie z perspektywy omawianego w niniejszym artykule przypadku. Po pierwsze nic nie stoi na przeszkodzie, aby już na obecnym etapie, jeszcze przed formalnym uzyskaniem statusu państwowego przed Kurdystan, tworzący się byt państwowy zaczął ubiegać się o członkostwo w UNWTO. Pozwalają na to dość elastyczne, wymienione wcześniej reguły dotyczące rodzajów członkostwa w tej organizacji. Po drugie, biorąc pod uwagę fakt, iż UNWTO jest w zasadzie jedyną organizacją międzynarodową, do której należą nie tylko państwa, ale także inne podmioty, m.in. przedsiębiorcy i organizacje działające w dziedzinie turystyki, członkostwo w tej organizacji mogłoby znacząco pomóc w rozwoju międzynarodowych kontaktów w dziedzinie wymiany turystycznej z udziałem wybijającego się na niepodległość Kurdystanu. Z pewnością członkostwo w UNWTO pomogłoby także w przyjęciu jednolitych, międzynarodowych standardów w obszarze turystyki, które mają istotny wpływ na rozwój wymiany turystycznej. Musiałoby to wywrzeć także korzystny wpływ na rozwój kontaktów turystycznych z Rzeczpospolitą Polską.

Drugim elementem, o którym należy powiedzieć przy okazji UNWTO jest z pewnością przyjęty przez tę organizację Światowy Kodeks Etyki w Turystyce z 1999 r.²⁰⁹. Jest to dokument niemający zasadniczo wiążącego charakteru i nie jest formalnoprawną regulacją obowiązującą w dziedzinie turystyki²¹⁰. Może zgodnie z przewidzianą w nim procedurą zostać przez państwo przyjęty

²⁰⁷ Na temat UNWTO zob. m.in. A. Kremer, *Prawomiędzynarodowe znaczenie Globalnego Kodeksu Etyki w Turystyce*, [w:] P. Cybula (red.), *Transformacje prawa turystycznego*, Kraków 2009, s. 7, a także J. Barcik, *Elementy...*, op. cit., s. 146 i nast.

²⁰⁸ A. Kremer, *Prawomiędzynarodowe znaczenie...*, op. cit., s. 8.

²⁰⁹ Więcej na temat kodeksu zob. *Ibidem*, s. 7–14 oraz J. Barcik, *Elementy...*, op. cit., s. 36–38.

²¹⁰ A. Kremer, *Prawomiędzynarodowe znaczenie...*, op. cit., s. 10.

w drodze akceptacji (notyfikacji), wprowadzenia zasad kodeksu do krajowych przepisów prawnych lub zawarcia postanowień kodeksu w umowie międzynarodowej²¹¹. Niezależnie jednak od procedury wprowadzającej kodeks jest to dokument tworzący jednolite standardy, promujący zrównoważony rozwój turystyki, a także poszanowanie społeczności lokalnych, wprowadzający odpowiednie standardy w odniesieniu do pracowników biur podróży oraz zwalczający wszelkiego rodzaju dyskryminacje i negatywne zjawiska w turystyce. Ma służyć promowaniu odpowiedzialnej, zrównoważonej i ogólnodostępnej turystyki w ramach powszechnego prawa do wypoczynku i podróżowania, przy poszanowaniu wyborów społeczeństw wszystkich narodów w tym zakresie²¹². Nie ulega zatem wątpliwości, iż przyjęcie tego dokumentu przez powstające państwo musi mieć wpływ na tworzenie jednolitych standardów w dziedzinie wymiany turystycznej, a tym samym musi przyczyniać się do rozwoju tej wymiany. Dlatego też zarówno przystąpienie Kurdystanu do UNWTO, jak i przyjęcie postanowień Globalnego Kodeksu Etyki w Turystyce jest rozwiązaniem stanowczo rekomendowanym przez autora.

5. Podsumowanie

W podsumowaniu, mając na uwadze Umowę turystyczną obowiązującą pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Iraku w odniesieniu do sposobu postępowania, jaki w tym zakresie powinien przyjąć tworzący się Kurdystan, można pokusić się o następujące wnioski. Po pierwsze stwierdzić należy, iż żadna umowa międzynarodowa – także w dziedzinie turystyki – nie jest dokumentem doskonałym, który pozwoliłby zarówno na rozwiązanie wszystkich problemów w danej dziedzinie, jak i stworzenie idealnego modelu wymiany turystycznej pomiędzy państwami. Jak zostało wskazane na początku niniejszego artykułu, umowa międzynarodowa jest zasadniczo „miękkim” instrumentem kształtowania wymiany w turystyce, a zasadniczy ciężar tych relacji z pewnością będzie spoczywał na przedsiębiorcach turystycznych i samych turystach. Bardzo wiele zależy także od dobrej woli stron i stworzenia właściwego klimatu współpracy, który będzie sprzyjał bilateralnej wymianie turystycznej i w tym przypadku z pewnością rola umów międzynarodowych jest nie do przecenienia. Trudno jest uzasadnić palącą potrzebę zmiany obowiązującej Umowy turystycznej w kontekście jej możliwej sukcesji przez Kurdystan, choć biorąc pod uwagę moment, w którym była zawarta zapewne jej

²¹¹ J. Barcik, *Elementy...*, op. cit., s. 38.

²¹² *Ibidem*, s. 37.

treść w dalszej perspektywie wymagałaby dostosowania do bieżącej sytuacji politycznej i ustrojowej. Z pewnością uwzględnienia wymaga fakt członkostwa Polski w Unii Europejskiej i wynikające stąd ograniczenia w kształtowaniu relacji bilateralnych przez państwa członkowskie. Biorąc z kolei pod uwagę, iż renegotjacja umowy stanowi znakomitą okazję do zbliżenia stron i pogłębienia wzajemnych kontaktów, w tym w dziedzinie wymiany turystycznej, należy zarekomendować co najmniej podjęcie rozmów w tym przedmiocie. Ważnym zaleceniem adresowanym do tworzącego się bytu państwowego jest możliwie szybkie podjęcie rozmów w sprawie członkostwa w UNWTO i podjęcie współpracy w ramach tej organizacji. Konsekwencją tego powinno być także przyjęcie Globalnego Kodeksu Etyki w Turystyce, co również powinno przyczynić się do rozwoju międzynarodowej wymiany turystycznej, także tej bilateralnej z Rzeczpospolitą Polską.

Wojciech Burek²¹³

Konwencja konsularna z 1980 r.

1. Uwagi wstępne

Zarówno w okresie poprzedzającym przyjęcie Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r.²¹⁴ (dalej KWSK), jak i po tej dacie, część państw dość często korzystała z umów dwustronnych, jako formy regulowania stosunków konsularnych²¹⁵. Sama KWSK nie tylko wyraźnie stanowi, że nie wpływa na moc obowiązującą wcześniej przyjętych umów międzynarodowych regulujących materię konsularną, ale również dopuszcza możliwość zawierania innych umów, które „potwierdzają, uzupełniają lub rozwijają jej postanowienia” (art. 73).

Polska jest aktualnie związana dwustronnymi konwencjami konsularnymi z ponad czterdziestoma państwami. Uzasadnienia dla ich przyjęcia oraz funkcje częściowo różniły się na przestrzeni lat oraz w zależności od partnera umownego²¹⁶. To, co nie straciło na aktualności do dzisiaj, to dążenie – poprzez zawieranie dwustronnych konwencji konsularnych – do zabezpieczenia obrotu prawnego oraz ochrony własnych obywateli w państwie, będącym stroną takiej umowy. Odbywa się to w szczególności poprzez bardziej szcze-

²¹³ Doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego.

²¹⁴ Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98, załącznik.

²¹⁵ Krótka charakterystyka konwencji konsularnych – zob. P. Czubik, *Konwencje konsularne*, [w:] S. Sykuna, J. Zajadło (red.), *Leksykon prawa i protokołu dyplomatycznego*, Warszawa 2011, s. 151–156.

²¹⁶ *Ibidem*, s. 152.

głowe (w stosunku do lakonicznej regulacji w KWSK) uregulowanie funkcji konsularnych. Inną istotną i często występującą różnicą pomiędzy regulacją w KWSK a w dwustronnych konwencjach konsularnych, jest odmienne ujęcie przywilejów, immunitetów i ułatwień konsularnych. Jednocześnie jednak bardzo wiele norm prawa konsularnego jest praktycznie identycznie ujęta zarówno w KWSK, jak i w większości konwencji dwustronnych, a same konwencje dwustronne są często bardzo zbliżone do siebie w swojej treści²¹⁷.

Spśród dwustronnych konwencji konsularnych wiążących Polskę, zdecydowana większość została przyjęta w latach 70., 80. i 90. ubiegłego wieku. Najnowszą dwustronną konwencją konsularną, którą związała się Polska, jest umowa z Kazachstanem z 1997 r.²¹⁸, ratyfikowana przez Polskę w 2001 r. Kilkunastoletni brak aktywności traktatowej na tym polu wpisuje się w powszechną tendencję stopniowego spadku zainteresowania konwencjami konsularnymi na świecie²¹⁹. W państwach członkowskich UE powyższy proces jest dodatkowo wzmocniony specyfiką systemu prawnego tej organizacji, przynoszącego harmonizację wielu dziedzin, a przez to w konsekwencji ograniczającego swobodę traktatową w obszarze prawa konsularnego. Analizowana konwencja została przyjęta w 1980 r.²²⁰ i była pierwszą z kilku konwencji konsularnych zawartych przez Polskę w latach 80. XX wieku z państwami Azji i Afryki Północnej należącymi do kręgu kulturowego islamu²²¹.

2. Ogólny kontekst i analiza konwencji

Polska nawiązała stosunki dyplomatyczne z Irakiem jeszcze w latach 30. XX wieku²²², jednak istotny przełom w stosunkach dwustronnych nastąpił dopiero po 1958 r., a więc po obaleniu monarchii w wyniku zamachu wojskowego (tzw. Rewolucja 14 lipca). Od tego momentu, w związku ze zmianą polityki zagranicznej przez nowe władze, Irak wraz z kilkoma innymi państwami arabskimi był postrzegany przez ZSRR oraz państwa pozostającego pod jego wpływem za państwa „o orientacji socjalistycznej”. Fakt ten otworzył drogę do pogłębienia

²¹⁷ Zob. m.in. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2008, s. 435.

²¹⁸ Dz. U. z 2008 r. Nr 155, poz. 966.

²¹⁹ Zob. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne...*, *op. cit.*, s. 436.

²²⁰ Dz. U. z 1982 r. Nr 27, poz. 194.

²²¹ Są to odpowiednio konwencje konsularne zawarte z: Syrią z 1981 r. (Dz. U. z 1986 r. Nr 14, poz. 82), Libią z 1982 r. (Dz. U. z 1985 r. Nr 60, poz. 307), Algierią z 1983 r. (Dz. U. z 1985 r. Nr 16, poz. 67), Afganistanem z 1984 r. (Dz. U. z 1985 r. Nr 41, poz. 198), Tunezją z 1985 r. (Dz. U. z 1986 r. Nr 40, poz. 194), Turcją z 1987 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 51, poz. 303).

²²² *Stosunki dyplomatyczne Polski 1944–1979...*, *op. cit.*, s. 120

wzajemnej współpracy, w tym gospodarczej. Kolejnym krokiem sprzyjającym jej zacieśnianiu było stanowisko ZSRR i państw satelickich w stosunku do Izraela, przyjęte po 1967 r.²²³. Realnym efektem bliskości ideologiczno-politycznej ówczesnej Polski i ówczesnego Iraku była poszerzająca się współpraca gospodarcza obu państw, w tym przede wszystkim aktywność gospodarcza Polski i polskich przedsiębiorstw na terytorium Iraku. Korzyści płynące z bliskiej współpracy gospodarczej były obopólne, tj. Irak korzystał na myśli technologicznej i doświadczeniu, a przez to przyspieszał modernizację kraju, a Polska nie tylko zaspokajała swoje zapotrzebowanie na ropę naftową, ale również (co miało szczególne znaczenie w latach 80.) pozyskiwała pożądane dewizy. Początkiem wzmocnionej współpracy gospodarczej było rozpoczęcie prac nad pierwszą wspólną dużą inwestycją w Iraku, tj. budową przez polskie przedsiębiorstwa kopalni siarki w Mishraqu – blisko Mosulu (1970). Pierwszą dekadę zwiększonej obecności gospodarczej Polski w tym państwie w sposób symboliczny zamknęła wizyta polskiego ministra ds. budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych w Iraku, która odbyła się na najwyższym szczeblu rządu irackiego, a która otworzyła drogę do dalszej obecności gospodarczej Polski²²⁴.

Jedną z konsekwencji rozwoju współpracy gospodarczej była stała i rosnąca (w szczególności w pierwszej połowie lat 80. XX wieku) obecność polskich inżynierów, projektantów i pracowników budowlanych w tym państwie. W latach 80. najdynamiczniej w dwustronnych stosunkach gospodarczych rozwijał się właśnie eksport polskich usług budowlanych i montażowych²²⁵. Najbardziej spektakularnym efektem obecności polskich budowniczych w Iraku było otwarcie na przełomie 1986 i 1987 r. „polskiego odcinka” autostrady (R-7) o długości 145 km, za którego budowę odpowiadała firma „Dromex”²²⁶.

To właśnie powyższe okoliczności stanowiły odpowiedni kontekst do przyjęcia analizowanej umowy. Celowość jej zawarcia została bardzo szybko potwierdzona. Najbardziej skrajnym na to przykładem było blisko 50 wypadków śmiertelnych polskich robotników, do jakich doszło na placach budów i irackich drogach w latach 1980–1987²²⁷.

²²³ Zob. W. Lizak, J. Spyra, *Azja, Bliski Wschód, Afryka i Ameryka Łacińska w polityce zagranicznej RP*, [w:] R. Kuźniar, K. Szczepanik (red.), *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa 2002, s. 323.

²²⁴ Zob. *Stosunki dyplomatyczne...*, op. cit., s. 123-128.

²²⁵ Zob. H. Obeidat, *Stosunki Polski z Egiptem i Irakiem w latach 1955–1989*, Toruń 2001, s. 198

²²⁶ Umowę na wykonanie tego odcinka firma „Dromex” podpisała we wrześniu 1980 r. – zob. *Ibidem*, s. 199.

²²⁷ W. Kozłowski, Zapomniana autostrada, 19.03.2012 – opublikowany w serwisie internetowym Inżynier budownictwa, http://www.inzynierbudownictwa.pl/biznes,inwestycje,artykul,zapomniana_autostrada,5421 (dostęp: 15.09.2015).

Sama umowa została podpisana 16 kwietnia 1980 r. w Bagdadzie przez ambasadora Polski w Iraku, a w imieniu tego państwa przez ówczesnego Dyrektora Departamentu Konsularnego w MSZ. Zgodnie z jej art. 47 umowa weszła w życie w 30 dni po wymianie dokumentów ratyfikacyjnych, do którego doszło 23 czerwca 1982 r. w Warszawie, tj. 23 lipca 1982 r.²²⁸. Warto zauważyć, że w momencie jej negocjowania i podpisywania tylko Irak był już stroną KWSK (od 14 stycznia 1970 r.). Polska ratyfikowała KWSK późno, bo po 17 latach od jej przyjęcia (13 października 1981 r.), a sama konwencja weszła w życie w stosunku do Polski 12 listopada 1981 r. Przed 1981 r. tylko Czechosłowacja i Jugosławia z państw bloku wschodniego ratyfikowały KWSK. Fakt, że w momencie jej negocjowania Irak był już stroną KWSK, a Polska jeszcze nie, znajduje odzwierciedlenie w jej treści. Wiele jej postanowień jest tożsamyh lub bardzo zbliżonych do postanowień zawartych w KWSK. W innych konwencjach konsularnych, które Polska przyjmowała już po związaniu się KWSK, obie strony wykazywały większą tendencję do odmiennych rozwiązań.

Konwencja składa się z 47 artykułów, poprzedzonych krótką preambułą. Jej formalna struktura wyodrębnia cztery części, odpowiednio: „postanowienia wstępne”, „stosunki konsularne”, „funkcje konsularne” oraz „ułatwienia, przywileje i immunitety przyznane urzędom konsularnym i ich członkom”. Wspomniany już art. 47 *de facto* wyznacza kolejną część umowy, tj. postanowienia końcowe.

Mając na uwadze okoliczność, że po pierwsze, jak już wspomniano wyżej, wiele jej postanowień jest tożsamyh z postanowieniami KWSK, a po drugie, że jest to dość klasyczna konwencja konsularna, to w dalszej części tekstu zrezygnowano ze szczegółowego przedstawiania poszczególnych jej przepisów. Uwaga zostanie skupiona jedynie na kilku z nich, które cechują się pewną oryginalnością.

W art. 3 ust. 1 przewidziano instytucję swego rodzaju *quasi-agrément*, tj. obowiązek uprzedniego uzyskania zgody przez państwo wysyłające przed mianowaniem kierownika urzędu konsularnego. Instytucja *agrément* jest charakterystyczna dla stosunków dyplomatycznych, a jedynie bardzo rzadko występuje w przypadku powoływania zawodowych urzędników konsularnych. Jest natomiast zwyczajowo stosowna w przypadku powoływania konsułów

²²⁸ Oświadczenie Rządowe z dnia 27 lipca 1982 r. w sprawie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych Konwencji konsularnej między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Iraku, podpisanej w Bagdadzie dnia 16 kwietnia 1980 r. (Dz. U. 1982 Nr 27, poz. 195).

honorowych²²⁹. Odnosnie do tych ostatnich nie może dziwić, że analizowana Konwencja milczy na ich temat. W momencie negocjowania umowy nie było praktyki po stronie polskiej w zakresie korzystania z konsulów honorowych²³⁰. W części II Konwencji uwagę zwraca również art. 6, który odrębnie niż KWSK (art. 22 w zw. z art. 1 ust. 1 lit. d) nie przewiduje wprost możliwości (nawet obwarowanego zgodą państwa przyjmującego) powoływania do pełnienia funkcji konsularnych osób o innym obywatelstwie niż państwa wysyłającego, a także wyklucza z pełnienia tej funkcji osoby mające stałe miejsce zamieszkania w państwie przyjmującym.

Część Konwencji poświęcona funkcjom konsularnym, w sposób klasyczny dla konwencji konsularnych, uszczegóławia jedynie wymienione w art. 5 KWSK funkcje konsularne. Jedyne różnice (Konwencja zawiera postanowienia dotyczące m.in. wydawania wiz i paszportów, czynności z zakresu stanu cywilnego, zastępstwa przed sądami, opieki i kurateli, czynności notarialnych, funkcji z zakresu spadków oraz żeglugi i lotnictwa cywilnego) w stosunku do funkcji wymienionych wprost w KWSK, to z jednej strony jedna dodatkowa funkcja, polegająca na możliwości rejestracji obywateli państwa wysyłającego w państwie przyjmującym, a z drugiej brak uregulowania kwestii przekazywania dokumentów sądowych i pozasądowych oraz wykonywania rekwizycji sądowych. Dodatkowa, względem listy zawartej w art. 5 KWSK, funkcja była charakterystyczna dla państw komunistycznych. Fakt, że Irak ją zaakceptował potwierdza tylko pozostawianie tego państwa w ówczesnym czasie w bliskości ideologicznej z tymi państwami. Z kolei brak uregulowania kwestii przekazywania dokumentów i rekwizycji sądowej świadczy o planowaniu już na początku lat 80. przyjęcia umowy o pomocy prawnej²³¹. Wymienione w Konwencji funkcje nie stanowią listy zamkniętej. W art. 23 przewidziano możliwość wykonywania wszelkich innych funkcji powierzonych przez państwo wysyłające, „których nie zakazują ustawy i inne przepisy Państwa przyjmującego lub którym Państwo to nie sprzeciwia się”. Zacytowane ograniczenie w doktrynie prawa konsularnego tradycyjnie nazywane jest klauzulą duńską, od państwa,

²²⁹ Zob. P. Czubik, M. Kowalski, *Konsul honorowy. Studium prawnomiedzynarodowe*, Kraków 1999, s. 126.

²³⁰ Taką możliwość podkreśliła Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r., poz. 389 ze zm.), zastąpiona 1 listopada 2015 r. przez Ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Dz. U. z 2015 r., poz. 1274), która zresztą również reguluje kwestię konsulatów honorowych.

²³¹ Przyjęto ją ostatecznie w 1988 r. – Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Iraku o pomocy prawnej i sądowej w sprawach cywilnych i karnych, sporządzona w Bagdadzie dnia 29 października 1988 r. (Dz. U. 1989, Nr 70, poz. 418).

które ją zaproponowało w trakcie prac nad KWSK (ostatecznie znalazło się w kilku miejscach art. 5)²³².

Analiza części IV („Ułatwienia, przywileje i immunitety przyznane urzędom konsularnym i ich członkom”) skłania do refleksji, że w zdecydowanej większości postanowienia w niej zawarte są tożsame z odpowiednimi postanowieniami KWSK. Polska w tym zakresie dostosowała się do modelu KWSK, który w momencie negocjowania Konwencji wiązał już Irak. W późniejszych umowach przyjmowanych przez Polskę dało się już jednak zauważyć tendencję do zwiększania ochrony urzędnikom konsularnym, nawet do poziomu prawie całkowitego zrównania zakresu nietykalności i immunitetów konsularnych z zakresem nietykalności i immunitetami znanymi w prawie dyplomatycznym. Na marginesie jedynie można zauważyć, że dziś kształtuje się tendencja do ponownego wąskiego ujęcia ochrony przyznawanej urzędnikom konsularnym. Wracając do postanowień analizowanej umowy, jakie znalazły się w jej części IV, należy zauważyć, że jedyna istotna różnica w stosunku do regulacji zawartych w KWSK dotyczy notyfikacji konsularnej. Art. 31 pkt 2 przewiduje jej model automatyczny. Dodatkowo wskazano w tym przepisie termin na dokonanie notyfikacji (7 dni), a w pkt. 3 tego artykułu 10-dniowy termin, liczony od momentu zatrzymania/pozbawienia wolności, na umożliwienie widzenia z urzędnikiem konsularnym. Wskazanie terminów na notyfikację i widzenie nastąpiło również w innych konwencjach konsularnych wiążących Polskę, z tym że są one raczej krótsze (np. we wspomnianej konwencji z Kazachstanem jest to odpowiednio 3 i 4 dni).

3. Dotychczasowe stosowanie i potrzeba utrzymania stosunków umownych w danym obszarze

Najnowsza, bardzo skomplikowana i tragiczna historia Iraku (od I wojny w Zatoce Perskiej w latach 1990–1991, poprzez inwazję w 2003 r. i amerykańską okupację, aż po dzisiejszy *de facto* rozpad państwa i aktywność ISIS – tzw. państwa islamskiego) spowodowała, że tak naprawdę najdynamiczniejszym i jedynym dłuższym w pełni normalnym, a przynajmniej odbywającym się

²³² Więcej o klauzuli duńskiej zob. P. Czubik, *Wykonywanie czynności notarialnych przez konsula RP. Reminiscencja historyczna i propozycje de lege ferenda w przeddzień reformy polskiego prawa konsularnego –zagadnienia wybrane* [w:] A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszcz*, Warszawa 2012, s. 71–74.

w okresie względnego pokoju, okresem we wzajemnych stosunkach konsularnych była pierwsza dekada od przyjęcia Konwencji.

Natomiast przechodząc do praktyki w ostatnich latach, to najlepszym okresem były lata 2012–2013, tj. okres względnej stabilizacji w Iraku. W 2012 r. Ambasada RP w Bagdadzie przejęła funkcje przewodniczącego lokalnej współpracy konsularnej w ramach UE (w zastępstwie państw sprawujących prezydencję w Radzie UE w 2012 r., tj. Danii i Cypru)²³³. W tym samym roku oficjalnie otwarto Agencję konsularną w Irbilu, która formalnie rozpoczęła działalność w 2013 r., a jej okręg konsularny objął Autonomiczny Region Irackiego Kurdystanu (prowincje Irbil, Sulajmanija, Dohuk)²³⁴. Raport konsularny 2012 polskiego MSZ informuje również, że wśród 6 państw Afryki i Biskiego Wschodu, w których w 2012 r. pozbawionych wolności było łącznie 15 obywateli polskich znajdował się również Irak²³⁵. Jednak pogarszająca się sytuacja polityczna i zagrożenie terrorystyczne oraz zagrożenie ze strony tzw. państwa islamskiego spowodowały, że już 9 września 2014 r. Ambasada RP w Bagdadzie zawiesiła swoją działalność (w tym działalność konsularną)²³⁶. Dzisiaj Agencja Konsularna RP w Irbilu jest jedyną polską placówką w Iraku, a jej działalność konsularna przynajmniej teoretycznie obejmuje całe terytorium Iraku²³⁷.

W Polsce natomiast obok Ambasady Iraku w Warszawie działa Biuro Pełnomocnika Regionalnego Rządu Kurdystanu (w latach 2004–2014 w Krakowie, a od 2014 r. w Warszawie). Aktywna działalność na terenie Polski Biura Pełnomocnika Regionalnego Rządu Kurdystanu świadczy o tym, że aktualnie stosunki konsularne polsko-irackie obejmują przede wszystkim podmioty i aktywność na terytorium Polski oraz dotyczą najczęściej kontaktów z irakimi Kurdami.

Odpowiadając na pytanie o potrzebę utrzymania stosunków umownych w obszarze prawa konsularnego w przypadku ewentualnej niepodległości irackiego Kurdystanu, należy przede wszystkim zauważyć, że analizowana Konwencja konsularna należy raczej do standardowych umów dwustronnych

²³³ Zob. Raport konsularny 2012, s. 8 – https://www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/raporty_konsularne/raport_konsularny_2012/raport_konsularny_2012;jsessionid=B95744A0F46655E356FD3C90ED3E8118.cmsap4p (dostęp: 15.09.2015).

²³⁴ *Ibidem*, s. 36.

²³⁵ *Ibidem*, s. 17.

²³⁶ Zob. Raport konsularny 2014, s. 4 – https://www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/raporty_konsularne/raport_konsularny_2014 (dostęp: 15.09.2015).

²³⁷ Smutnym przykładem zanikającej obecności polskiej w Iraku są informacje na temat zorganizowanych w Agencji Konsularnej w Irbilu wyborów prezydenckich w 2015 r. Strona internetowa placówki informuje, że „frekwencja była dobra”, a w praktyce w I turze głos oddało 12 osób, a w II turze 11 osób.

regulujących stosunki konsularne. Co oznacza, że przynosi przede wszystkim doprecyzowanie i szczegółową regulację funkcji konsularnych, które na gruncie KWSK są jedynie wymienione. Jednocześnie jednak należy stawiać pytanie czy czasem jednak większość z nich nie wynika z utrwalonej praktyki, stanowiącej już nawet prawo zwyczajowe. Niewątpliwie jednak wartością dodaną w stosunku do regulacji funkcji konsularnych w KWSK jest brak w analizowanej umowie ograniczeń tzw. klauzuli duńskiej, występującej w kilku miejscach art. 5 KWSK. Wydaje się, że już ta okoliczność powinna przemawiać za sukcesją w odniesieniu do tej umowy. Tym niemniej sama konwencja ma również pewne ewidentne braki, tj. brak regulacji dotyczących konsulów honorowych. Korzystanie z instytucji konsula honorowego może mieć istotne znaczenie dla ewentualnych przyszłych stosunków konsularnych polsko-kurdyjskich. W tym zakresie Konwencja albo wymagałaby stosownej rewizji, ewentualnie pożądane byłoby rozważenie w przyszłości przyjęcia odrębnego porozumienia dotyczącego tego zagadnienia.

4. Uwagi końcowe/wnioski

Analizowana Konwencja, pomimo dość klasycznej treści, może odegrać pozytywną rolę w przypadku ewentualnej niepodległości irackiego Kurdystanu i ustanowienia dwustronnych stosunków konsularnych z Polską. Już same trudności w negocjowaniu i przyjmowaniu nowych konwencji konsularnych przez państwa UE uzasadniają poważną refleksję nad sukcesją w stosunku do tej umowy w przypadku ewentualnej niepodległości. Takiej konkluzji nie zmienia fakt ewidentnego braku, wymagającego uzupełnienia, tj. nieuregulowania możliwości korzystania z instytucji konsula honorowego.

Marcin Kałduński²³⁸

Umowa w sprawie międzynarodowych przewozów drogowych z 1984 r.

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem niniejszego opracowania jest Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Iraku w sprawie międzynarodowych przewozów drogowych z 20 września 1984 r.²³⁹. Pytaniem, na które poszukamy odpowiedzi, jest sprawa jej ewentualnej sukcesji przez Kurdystan i korzyści z tym związanych, gdy ten w przyszłości uzyska niepodległość.

Transport drogowy jest jednym z istotniejszych rodzajów usług międzynarodowych²⁴⁰. Stanowi on jedną trzecią całego transportu lądowego (włączając w to transport kolejowy, wodny i rurociągowy)²⁴¹. W niektórych rejonach świata ma nawet znaczenie kluczowe, o czym świadczy fakt, że obejmuje ponad 80% całkowitego transportu. Dla 51 państw i członków Międzynarodowego

²³⁸ Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

²³⁹ M. P. z 2003 r. Nr 4, poz. 54.

²⁴⁰ Na liście Klasyfikacji Sektorowej Usług transport drogowy jest podkategorią 11.F (usługi transportu drogowego). Zob. *Services Sectoral Classification List*, Note by the Secretariat, 10 lipca 1991 r., WTO Doc. MTN.GNS/W/120.

²⁴¹ *Road Freight Transport Services*, Background Note by the Secretariat, 29 października 2010 r., WTO Doc. S/C/W/324, par. 11-12. Przedstawione dane na temat transportu lądowego i informacje z tym związane są w części zaczerpnięte z tego dokumentu.

dowego Forum Transportowego (ITF) udział transportu drogowego stanowi ponad 36%. W niektórych krajach udział transportu drogowego jest jeszcze wyższy. Przykładowo, w 2007 r. transport drogowy w Pakistanie i Turcji stanowił 95%, w Meksyku 88%, a w Unii Europejskiej (27 krajach) 76%. W innych państwach udział ten może być znacznie mniejszy. Dla przykładu, w USA wynosi on 35%, w Chinach 22%, a w Mongolii jedynie 3%. Udział transportu drogowego zależy od wielu czynników, takich jak efektywność innych rodzajów transportu, istnienie sieci kolejowej czy rurociągowej, ilość czy przepustowość sieci dróg wodnych. Należy również mieć na względzie, że w praktyce występuje różnorodność rodzajów i przedmiotu transportu oraz przedsiębiorstw transportowych. Znany i używany jest również transport krzyżowy (łączony), który uwzględnia dwa lub więcej rodzajów transportu dla jednego towaru.

Od tych wszystkich czynników zależy znaczenie transportu drogowego dla całej gospodarki danego państwa oraz jej udział w rozwoju gospodarczym kraju. W Polsce w 2005 r. 1,38% całkowitego zatrudnienia stanowi transport drogowy, który wytwarza 4,14% PKB. W 2007 r. liczba ciężarówek wyniosła ponad 2,5 miliona.

2. Ogólny kontekst analizowanej umowy i zarys regulacji dotyczących transportu międzynarodowego

Transport drogowy jest szeroko regulowany. Dotyczy to m.in. dostępu do rynku, bezpieczeństwa, opodatkowania, kwestii paliw i infrastruktury, spraw ubezpieczeniowych, bezpieczeństwa drogowego, standardów ochrony środowiska i standardów technicznych²⁴². Przepisy te są wprowadzane przede wszystkim na poziomie krajowym, podczas gdy poziom międzynarodowy dąży bardziej do ich harmonizacji. Jest to nieuniknione w dobie globalizacji oraz przepływu usług pomiędzy krajami i kontynentami. W związku z tym możemy wyróżnić dwa systemy regulacji:

- krajowy reżim transportu wewnętrznego – dotyczy on znacznej części transportu i jest w dużym stopniu zliberalizowany;

²⁴² *Ibidem*, par. 35. Co do regulacji w zakresie ochrony środowiska, do dziś nie wypracowano uniwersalnego standardu emisji spalin w segmencie transportu drogowego. Istnieją zatem standardy regionalne i krajowe. Przykładowo, w UE w 2013 r. wszedł w życie standard Euro VI, który redukuje o 88% emisję tlenku węgla, o 95% węglowodorów, o 97% tlenek azotu i o 98% pył. *Ibidem*, par. 142.

- reżim stosowany do transportu międzynarodowego – ma on charakter wysoce restrykcyjny. Jego głównym sposobem regulacji są umowy bilateralne, podobnie zresztą jak w przypadku transportu lotniczego²⁴³.

Od lat 30-tych ubiegłego wieku reżim międzynarodowy został stopniowo uregulowany. Wprowadzono ściśle ograniczenia ilościowe. Powstawały systemy licencji, kwoty i taryfy, także w części dla ochrony transportu kolejowego. Ograniczono dostęp nowych podmiotów do rynku. System ten nie spełnił jednak pokładanych nadziei. Stąd ulegał stopniowej deregulacji²⁴⁴. W ostatnich latach w wielu państwach zniesiono ograniczenia ilościowe i inne przeszkody dla handlu, a firmy państwowe zostały sprywatyzowane. Spowodowało to spadek cen oraz rozwój całej branży. Przedsiębiorstwa zmuszone zostały do specjalizacji i rozwoju sieci. Innym efektem zmian było powstanie nowych i upadek starych firm²⁴⁵.

W ramach prawa Światowej Organizacji Handlu (WTO) kwestię transportu drogowego reguluje Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu (GATT) oraz Układ ogólny w sprawie handlu usługami (GATS)²⁴⁶. W przypadku GATT znaczenie ma art. III, który przepisuje traktowanie narodowe w zakresie podatków i przepisów prawnych. Zgodnie z jego ustępem pierwszym: „wewnętrzne podatki i inne wewnętrzne opłaty, jak również ustawy, przepisy i wymogi wpływające na (...) przewóz (...) produktów oraz wewnętrzne przepisy ilościowe wymagające mieszania, przetwarzania lub użytkowania tych produktów w określonych ilościach lub proporcjach, nie powinny być stosowane do produktów importowanych lub produktów krajowych w sposób stwarzający ochronę produkcji krajowej.” Ponadto ustęp 4 stanowi, że: „produkty importowane z terytorium jednej układającej się strony na terytorium innej układającej się strony nie będą traktowane mniej korzystnie niż traktuje się podobne produkty pochodzenia krajowego w zakresie wszelkich ustaw, przepisów i wymogów wpływających na sprzedaż na rynku wewnętrznym, oferowanie do sprzedaży, zakup, przewóz, dystrybucję i użytkowanie”. Nie będzie to wykluczało stosowania w zakresie przewozu wewnętrznego zróżnicowanych

²⁴³ *Ibidem*, par. 39.

²⁴⁴ Współcześnie tylko w niektórych krajach istnieje regulacja dopuszczająca na rynek usługodawców według kryteriów innych niż kryteria finansowe oraz te dotyczące bezpieczeństwa drogowego (Norwegia, Słowacja, Turcja, Chiny). Niewiele państw wprowadza regulację lub wytyczne cenowe. Tylko w kilku państwach transport drogowy ulega ponownej regulacji i kontroli (np. Francja, Japonia).

²⁴⁵ *Road Freight...*, *op. cit.*, par. 40-43.

²⁴⁶ Dz. U. z 1998 r. Nr 34, poz. 195.

stawek, opartych wyłącznie na względach ekonomicznych użytkowania środków transportu, a nie na pochodzeniu produktu.

Drugi przepis mający znaczenie dla transportu drogowego zawarty został w art. V GATT, wprowadzający wolność tranzytu. Zgodnie z nim towary (w tym bagaże), jak również statki i inne środki transportu będą uważane za znajdujące się w tranzycie przez terytorium układającej się strony, jeżeli przejazd przez to terytorium, dokonywany z lub bez przeładunku, składowania, rozdzielania ładunku, zmiany sposobu transportowania, będzie stanowić tylko część kompletnej podróży rozpoczynającej się i kończącej poza granicami układającej się strony, na której terytorium odbywa się ten ruch. Dla takiego ruchu zapewnia się wolność tranzytu przez terytorium każdej układającej się strony w ruchu tranzytowym na lub z terytorium innej strony, z wykorzystaniem najdogodniejszych tras dla tranzytu międzynarodowego²⁴⁷. Przepis ten jest obecnie tematem negocjacji w ramach Rundy Rozwojowej z Doha rozpoczętej w 2001 r. Ich celem jest wyjaśnienie i poprawienie poszczególnych aspektów art. V GATT²⁴⁸.

W ramach GATS członkowie WTO przyjęli zobowiązania w zakresie dostępu do własnego rynku w sektorze usług. Podlegają one jednak pewnym ograniczeniom. Dotyczą one utworzenia i działania firmy, zapotrzebowania na nowe podmioty (*economic needs test*), ograniczenia udziału zagranicznych firm, obowiązek utworzenia krajowej firmy, system zezwoleń ograniczający użytkowanie zagranicznych pojazdów, ograniczenia ilościowe dotyczące liczby operacji lub całkowitej ilości oferowanych usług. Zobowiązania w tym zakresie podjęło 44 członków WTO, którzy wprowadzili 58 wyjątków od klauzuli największego uprzywilejowania w zakresie transportu drogowego. Zostały one wpisane na listę w 1993 r., a stąd trudno dziś ustalić, czy nadal te państwa stosują tak daleko posunięte ograniczenia w dostępie do rynku²⁴⁹.

Oprócz regulacji WTO państwa zawierają umowy wielostronne i dwustronne dotyczące transportu drogowego. Obecnie obowiązuje 51 umów multilateralnych. Są to przede wszystkim: Konwencja celna w sprawie międzynarodowego transportu towarów z zastosowaniem karnetów TIR z 14 listopada 1975 r.²⁵⁰, Konwencja międzynarodowa dotycząca harmonizacji kontroli celnych towarów z 21 października 1982 r.²⁵¹ oraz Porozumienie dotyczące

²⁴⁷ Zob. *Colombia – Indicative Prices and Restrictions on Ports of Entry*, WT/DS366/R, Raport panelu z 27 kwietnia 2009 r.

²⁴⁸ *Road Freight...*, *op. cit.*, par. 5.

²⁴⁹ *Ibidem*, par. 50-51, 152.

²⁵⁰ Dz. U. z 1984 r. Nr 17, poz. 76.

²⁵¹ Dz. U. z 1999 r. Nr 103, poz. 1190.

przyjęcia ujednoliconych warunków inspekcji technicznych pojazdów kołowych i wzajemnego uznania takich inspekcji z 13 listopada 1997 r. W ramach międzynarodowego prawa prywatnego istotnym porozumieniem jest Konwencja o umowie międzynarodowego przewozu drogowego towarów (CMR) z 19 maja 1956 r.²⁵², regulująca umowy o zarobkowy przewóz drogowy towarów pojazdami. Umowami takimi są umowy zawierające element obcy, w których co najmniej jedna ze stron pochodzi od państwa–strony CMR. Dotyczy ona wyłącznie przewozów za wynagrodzeniem, a objęte są nią umowy dotyczące towarów niezależnie od środka transportu (zob. art. 1 i 3 CMR).

Innym rodzajem umów wielostronnych są porozumienia regionalne celujące w ułatwienie i harmonizację transportu międzynarodowego. Na Starym Kontynencie jest to m.in. Porozumienie europejskie dotyczące pracy załogi pojazdów w międzynarodowym transporcie drogowym (AETR) z 1 lipca 1970 r.²⁵³, Umowa europejska o głównych drogach międzynarodowych (AGR) z 15 listopada 1975 r.²⁵⁴.

Liberalizacją transportu lądowego zajmują się również międzynarodowe organizacje integracji gospodarczej. W Europie jest to oczywiście Unia Europejska. Kwoty w ramach rynku UE zostały zlikwidowane z dniem 1 stycznia 1993 r. na podstawie Rozporządzenia Rady nr 1841/88 z 21 czerwca 1988 r.²⁵⁵. Kabotaż był stopniowo uwalniany od 1993 r. Poza tym transport zewnętrzny pozostaje prawie wyłącznie w kompetencji państw członkowskich. Unia zawarła tylko parę umów na podstawie mandatu *ad hoc*. Przykładem tego jest porozumienie z Szwajcarią zawarte 21 czerwca 1999 r.²⁵⁶. Stosowne porozumienia są przyjmowane również w ramach innych organizacji regionalnych, jak np. w Organizacji Współpracy Gospodarczej Morza Czarnego²⁵⁷, czy też w Stowarzyszeniu Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN)²⁵⁸.

Spośród wszystkich umów najważniejsze są umowy bilateralne (określane w języku angielskim BRTAs od *bilateral road transport agreements*). Można je, *mutatis mutandis*, porównać do porozumień regulujących transport lotni-

²⁵² Dz. U. z 1962 r. Nr 49, poz. 238

²⁵³ Dz. U. z 1999 r. Nr 94, poz. 1086.

²⁵⁴ Dz. U. z 1985 r. Nr 10, poz. 35.

²⁵⁵ Dz. Urz. WE L 163 z 30.06.1988, s. 1-2.

²⁵⁶ *Road Freight...*, *op. cit.*, par. 108-112.

²⁵⁷ Zob. szerzej: <http://www.bsec-organization.org> (dostęp: 10.09.2015). W jej skład wchodzi 12 państw: Albania, Armenia, Azerbejdżan, Bułgaria, Grecja, Gruzja, Mołdawia, Rosja, Rumunia, Serbia, Turcja i Ukraina.

²⁵⁸ W szczególności porozumienie ramowe w sprawie transportu międzypaństwowego (AFAFIST) z 10 grudnia 2009 r. – zob. <http://cil.nus.edu.sg/2009/2009-asean-framework-agreement-on-the-facilitation-of-inter-state-transport/> (dostęp: 10.09.2015).

czy, z tym zastrzeżeniem, że transport ten nie jest normowany przez GATS. Zgodnie z tym reżim transportu drogowego jest regulowany przez wiele umów dwustronnych, które normują ruch między stronami umowy z wyłączeniem wszystkich innych, wprowadzając przy tym często ograniczenia ilościowe. Według danych Międzynarodowego Forum Transportowego 43 państwa uczestniczące w Europejskiej Konferencji Ministrów Transportu (ECMT) zawarły około 1.400 umów, z czego członkowie UE po około 20, a inne państwa od 30 do 35²⁵⁹. Umowy bilateralne są zawierane na całym świecie. W związku z tym są niespójne, niestandardyzowane, niejasne oraz nieprzejrzyste. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom, państwo oraz środowiska transportu drogowego ECMT przygotowały model porozumienia dwustronnego dla użytku państw, który jest uważany przez znawców tematyki i negocjatorów gospodarczych za szeroko reprezentujący obecnie obowiązujące porozumienia²⁶⁰.

W ramach modelu ECMT rozstrzyga się w pierwszym miejscu kwestie przynależności państwowej przewoźnika. Kryterium jest miejsce siedziby firmy transportowej oraz miejsce rejestracji pojazdu. Ponadto model porozumienia zawiera trzy następujące po sobie poziomy zobowiązań mające zastosowanie do pewnych wycinków ruchu transportowego. Zobowiązania pierwszego poziomu dotyczą zezwolenia na dokonywanie transportu własnego²⁶¹ oraz transportu na rzecz stron trzecich (art. 2a i 2b). Transport własny jest regulowany również przez ustawodawstwo krajowe. Wymagania mogą być tutaj bardzo restryktywne i skutecznie ograniczać transport własny. Przykładowo, w prawie Unii Europejskiej taki transport ma miejsce tylko wtedy, gdy przedsiębiorca jest właścicielem pojazdu, przewożonych towarów, a pojazd jest

²⁵⁹ *Road Freight...*, *op. cit.*, par. 69.

²⁶⁰ Ibidem, par. 72. Model zostanie przedstawiony na podstawie opracowania Sekretariatu WTO, Ibidem, par. 73-87.

²⁶¹ Oznacza on: „transport using vehicles owned by the operator or hired under a long-term contract or leased; driven by employees of the enterprise or a member of the association; which is only an ancillary activity in the context of all the other activities of the enterprise or association; either of goods which are the property of the enterprise or association or have been sold, bought, let out on hire or hired, produced, extracted, processed or repaired by the undertaking, the purpose of the transport being to carry the goods to or from the enterprise or to move them for its own requirements; or of employees of the enterprise or members of a non-profit-making association for whom the transport is part of its social or welfare activities.”

Załącznik do rozporządzenia Rady (EWG) nr 881/92 z dnia 26 marca 1992 r. w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów rzeczy we Wspólnocie, na lub z terytorium Państwa Członkowskiego lub w tranzycie przez jedno lub więcej Państw Członkowskich, Dz. Urz. WE L 95 z 9.04.1992, s. 1.

kierowany przez zatrudnionego kierowcę i trasa przejazdu łączy dwa obiekty używane przez przedsiębiorcę²⁶².

Zobowiązaniem pierwszego poziomu jest również zakaz kabotażu. Wyjątkiem jest tu posiadanie specjalnego zezwolenia (art. 6.2 i 8.5 modelu). Artykuł 9 dotyczy przepisów podatkowych i stanowi, że pojazdy umawiającej się strony, działające na terytorium drugiej, są wyłączone z uiszczania wszystkich podatków dotyczących posiadania, rejestracji i użytkowania pojazdu, jak również specjalnych podatków i usług transportowych. Paliwa na stanie pojazdu w momencie wkraczania na terytorium drugiej strony jest wyłączone z wszelkich należności importowych. Opłaty za użytkowanie sieci drogowej i mostów są pobierane na zasadzie niedyskryminacji.

Ostatnim zobowiązaniem pierwszego poziomu są standardy techniczne. Model porozumienia stanowi, że waga i wielkość pojazdu może przekroczyć ograniczenia wprowadzone w prawie państwa przyjmującego tylko za wcześniej uzyskaną specjalną zgodą²⁶³. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy wymogi techniczne są inne w różnych państwach. Model dodatkowo stwierdza, że pojazdy muszą spełniać wymagania konwencji międzynarodowych zawartych pod auspicjami Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych dla Europy (UNECE) oraz porozumień regulujących transport towarów niebezpiecznych i transport towarów łatwo się psujących. Podobnie sprzęt używany w celu monitorowania prowadzenia pojazdu oraz czasu odpoczynku przez kierowców musi być zgodny z przepisami Porozumienia europejskiego dotyczącego pracy załogi pojazdów w międzynarodowym transporcie drogowym.

Drugi poziom zobowiązań dotyczy wymogu posiadania stosownych zezwoleń. Zasada ogólna jest taka, że każdy transport musi uzyskać specjalną zgodę, chyba że figuruje w rejestrze wyjątków wpisanych do porozumienia bilateralnego. Model ECMT przewiduje następujące wyjątki: (1) transport własny (art. 7.10), transport lekki (pojazdami, których dopuszczalna ładowność nie przekracza 6 ton lub gdy dopuszczalny załadunek nie przekracza 3,5 tony (art. 7.1), (3) transport łączony, o ile stacja albo port rzeczny lub morski wyładunku lub załadunku jest zlokalizowany w obrębie 150 km od miejsca

²⁶² Załącznik do rozporządzenia Rady (EWG) nr 881/92 z dnia 26 marca 1992 r. w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów rzeczy we Wspólnocie, na lub z terytorium Państwa Członkowskiego lub w tranzycie przez jedno lub więcej Państw Członkowskich, Dz. Urz. WE L 95 z 9.04.1992, s. 1.

²⁶³ Standardy wielkości i ciężaru pojazdów również są poważnie zróżnicowane. Dotyczy to nawet państw sąsiedzkich. Dla największych ciężarówek maksymalna dopuszczalna wynosi od 16,5 do 74 ton, a wysokość od 4 do 4,6 metra przy maksymalnej szerokości od 2,5 do 2,65 metra i długości od 14,4 do 25,25 metra. *Road Freight...*, op. cit., par. 150.

załadunku lub wyładunku towarów (art. 7.12), (4) transport między sąsiadującymi krajami w promieniu 25 km od granicy i 100 km długości trasy w linii prostej (art. 7.13), (5) transport trzody (art. 7.5), (6) okazjonalny transport do lub z lotniska (art. 7.2), transport awaryjny (art. 7.3), transport zastępczy (art. 7.4), transport części zamiennych i zaopatrzenia dla statków i samolotów (art. 7.6), transport humanitarny (art. 7.7), transport na targi lub wystawę (art. 7.8), transport w zakresie działalności artystycznej (art. 7.9). Niektóre z powyższych wyjątków mają charakter ściśle komercyjny (np. 1, 2, 3, 4 i 5). Przyjęcie wyjątku w postaci transportu łączonego automatycznie oznacza, że duża część międzynarodowego obrotu kontenerami wychodzi poza zakres porozumień dwustronnych i systemu kwot. Związane jest to z ekonomicznymi i politycznymi interesami portów morskich oraz celami polityki ochrony środowiska. W ten sposób promuje się inne rodzaje transportu i transport łączony.

Z modelu ECMT wynika jednoznacznie, że w zakresie nieobjętym wyjątkami państwa udzielają zezwolenia na transport lądowy. Geograficznie pozwolenie może zawierać zgodę na cztery różne rozwiązania:

- kabotaż;
- transport między terytoriami dwóch stron;
- transport między terytorium jednej strony i punktem na terytorium państwa trzeciego, o ile transport kieruje się przez państwo siedziby przedsiębiorstwa (co określa się jako trójkątny kierunek lub kierunek z udziałem państwa trzeciego);
- tranzyt.

Trzeci poziom zobowiązań dotyczy ograniczeń ilościowych i kwot. Stanowi on istotę systemu kontrolnego transportu lądowego. Artykuł 8.4 modelu porozumienia stanowi, że Wspólny Komitet określa kwoty kategorie (trasy i czas) oraz jakiegokolwiek inne czynniki regulujące użytkowaniem zezwoleń. Procedury negocjacji zezwoleń i kwot w dużej mierze się pokrywają. Kwoty są zawsze wyszczególnione albo w liczbie indywidualnych tras albo w liczbie zezwoleń ważnych na określony czas (np. trzy miesiące lub rok). Nie ma ograniczeń co do wartości towaru. Model porozumienia przewiduje przyznanie dodatkowych kwot pojazdom, które spełniają bardziej ściśle normy ochrony środowiska lub wymogi bezpieczeństwa. Niektóre nowe umowy korzystają z tej regulacji.

Kwoty bilateralne są zawsze ustalane na tym samym poziomie dla obydwu stron. W przypadku, gdy flota drogowa jednej ze stron jest bardziej rozwinięta i w związku z tym jest bardziej konkurencyjna, to kwota jej przydzielona zostaje wyczerpana przed upływem roku. W takich przypadkach strona ta zazwyczaj

wnosi do swego partnera o przyznanie dodatkowej kwoty. Jeżeli nie otrzyma stosownej zgody albo i ta kwota zostaje wyczerpana, to towary są przewożone transportem drugiej strony lub przez państwo trzecie. Jest to możliwe:

- przez inne rodzaje transportu, co jednak jest utrudnione ze względu na problemy logistyczne oraz koszty;
- przez transport drogowy, używając przewoźników państwa trzeciego, którzy nie wykorzystali jeszcze swojej bilateralnej kwoty z krajem przeznaczenia. Ten sposób również zwiększa koszty i czas przejazdu.

Model porozumienia był używany szczególnie często przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej po 1990 r. Podjęły one negocjacje w tym zakresie zaraz po uzyskaniu niepodległości. Model podlega także różnym indywidualnym zmianom pomiędzy członkami ECMT w zależności od ich potrzeb i uwarunkowań geograficznych²⁶⁴. Z czasem system umów bilateralnych w Europie uległ skurczeniu ze względu na poszerzenie na wschód Unii Europejskiej. Mimo to także w Europie system umów bilateralnych nie odpowiada wymogom współczesnych czasów i powoduje znaczące koszty ekonomiczne. We współczesnej gospodarce występuje wyraźny trend na rzecz fragmentacji produkcji i procesów przetwarzania oraz rozpowszechnienie się produkcji „*just-in-time*”, które wymagają wysokiego poziomu logistycznej elastyczności oraz nieprzerwanego, stałego i przewidywalnego środowiska transportowego²⁶⁵.

W przypadku braku umowy bilateralnej w większości wypadków reżim oparty jest na autoryzacji transportu w każdorazowym przypadku. Wiele regulacji krajowych ściśle określa pobyt obcych środków transportu na swoim terytorium. Dotyczy to ciężaru i wielkości pojazdu, reguł drogowych, uiszczania opłat etc. Głównym wyjątkiem jest opodatkowanie firmy transportowej i pojazdu, płace i ubezpieczenie społeczne kierowcy, który reguluje prawo pochodzenia pojazdu²⁶⁶.

3. Szczegółowa analiza postanowień umowy iracko-polskiej

Mając na uwadze przedstawiony system wielostronny i bilateralny umów transportu drogowego, a w szczególności opisany model ECMT, można przejść do oceny tego, czy Kurdystan powinien w drodze sukcesji stać się stroną porozumienia iracko-polskiego. W związku z tym należy dokonać analizy poszczególnych przepisów Umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej

²⁶⁴ *Ibidem*, par. 96.

²⁶⁵ *Ibidem*, par. 102-104.

²⁶⁶ *Ibidem*, par. 138.

Ludowej a Rządem Republiki Iraku w sprawie międzynarodowych przewozów drogowych. Celem iracko-polskiej Umowy jest ułatwienie przewozu podróżnych i ładunków transportem samochodowym między państwami-stronami oraz w tranzycie przez ich terytoria. Zgodnie z art. 1 postanowienia Umowy mają zastosowanie do międzynarodowych przewozów drogowych podróżnych i ładunków z lub na terytorium jednej strony pojazdami zarejestrowanymi na terytorium drugiej strony. Mając to na względzie, porozumienie definiuje najważniejsze dla celów umowy pojęcia. I tak „przewoźnik” oznacza osobę fizyczną lub prawną, która w Polsce lub Iraku ma prawo zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem wewnętrznym do wykonywania przewozów drogowych podróżnych lub ładunku. Jest to zatem definicja szersza od modelu ECMT, który operuje kryterium siedziby firmy lub rejestracji pojazdu. Według iracko-polskiego porozumienia każdy podmiot posiadający prawo do wykonywania przewozów może korzystać z dobrodziejstw Umowy. Nie ma zatem znaczenia to, czy jest ma on siedzibę w Iraku lub Polsce oraz czy pojazd jest zarejestrowany w jednym z tych państw.

Pojazd oznacza z kolei pojazd drogowy z napędem mechanicznym, jak również jego przyczepę lub naczepę, który jest przeznaczony do przewozu więcej niż 8 osób siedzących (nie licząc kierowcy) lub ładunków. Umowa reguluje i wyróżnia następujące rodzaje przewozów:

- regularne przewozy między obu krajami – przewozy podróżnych między terytoriami obu stron na określonej trasie, zgodnie z rozkładami jazdy i taryfami opłat określonymi i uzgodnionymi wcześniej przez właściwe władze obu stron;
- regularne przewozy tranzytowe – przewozy regularne rozpoczynające się na terytorium jednej ze stron, przejeżdżanie przez terytorium drugiej strony bez zostawiania lub zabierania podróżnych i kończenie przewozu na terytorium kraju trzeciego;
- przewozy przy drzwiach zamkniętych – międzynarodowe przewozy jednej i tej samej grupy podróżnych w tym samym pojeździe w podróży zaczynającej się w punkcie na terytorium jednej strony, gdzie pojazd jest zarejestrowany, kontynuowanej na terytorium drugiej strony lub przejeżdżanie przez terytorium i kończenie podróży na terytorium poprzedniej strony bez zabierania lub pozostawiania podróżnych na trasie (przewozy turystyczne);
- przewozy tranzytowe – przewóz podróżnych i ładunków pojazdami zarejestrowanymi na terytorium jednej strony przez terytorium drugiej strony między punktami wyjazdu i przeznaczenia znajdującymi się poza terytorium drugiej strony. W wyjątkowych sytuacjach, przeładunek towarów

tranzytowych z jednego pojazdu na drugi wskutek zaistniałej konieczności naprawy, chwilowego postoju w składach i przepakowywania na terytorium jednej strony nie zmienia charakteru tranzytowego, pod warunkiem że takie operacje będą przeprowadzane pod nadzorem właściwych władz strony, gdzie takie czynności mają miejsce (art. 12);

- wjazd bez ładunku – oznacza przy tym wjazd pustego pojazdu zarejestrowanego w jednej stronie na terytorium drugiej strony w celu przewiezienia podróżnych lub ładunków do kraju rejestracji lub do kraju trzeciego (art. 2 ust. 3–7).

Kluczowy dla całego porozumienia jest art. 3. Zgodnie z nim każda umawiająca się strona podług Umowy wyraziła zgodę na poruszanie się pojazdów zarejestrowanych na terytorium drugiej strony na wszystkich trasach na jej terytorium z wyjątkiem tych, na które wjazd jest ogólnie zakazany przez jej ustawodawstwo wewnętrzne. Na każdej ze stron spoczywa obowiązek ustalenia takich tras i poinformowanie drugiej o ich rozkładzie. Postanowienie to uzupełnia art. 5 zd. 1, zgodnie z którym pojazd zarejestrowany na terytorium jednej strony może zabrać ładunek powrotny do kraju swej rejestracji po dostarczeniu ładunków na terytorium drugiej strony lub będąc w tranzycie przez Irak w drodze powrotnej do Polski.

Od tej ogólnej zasady swobody poruszania się na terytorium drugiej strony umowa przewiduje wyjątki, w których przewoźnik będzie musiał uzyskać specjalne zezwolenie. Są one następujące:

- przewóz materiałów niebezpiecznych między terytoriami obu umawiających się stron lub w tranzycie przez terytorium jednej strony (art. 4 zd. 1);
- wjazd pustego pojazdu zarejestrowanego w jednej stronie na terytorium drugiej strony w celu zabrania podróżnych lub ładunków przeznaczonych do kraju jego rejestracji (art. 5 zd. 2);
- przewóz ładunków z terytorium każdej ze stron do krajów trzecich (art. 6);
- regularne przewozy podróżnych do lub regularne przewozy tranzytowe przez terytorium drugiej strony dokonywane przez przewoźnika pierwszej strony (art. 20)²⁶⁷.

Wszystkie operacje transportowe oprócz tych, dla których Umowa przewiduje specjalne zezwolenia, nie wymagają uzyskiwania żadnych zezwoleń. Stąd powyższe wyjątki są jedynymi ograniczeniami w transporcie drogowym między Irakiem i Polską i należy je interpretować zawężająco (zob. art. 22).

²⁶⁷ Wykonywanie przewozów podróżnych innych niż przewozy regularne zgodnie z art. 20 nie wymaga uzyskania zezwolenia właściwych władz drugiej strony (art. 21).

Rozwiązanie w zakresie dostępu do rynku transportowego i przewozu ładunków jest zasadniczo odmienne od modelu ECMT. W przypadku iracko-polskiego porozumienia zasadą jest zgoda na dokonywanie transportu lądowego bez konieczności posiadania specjalnego zezwolenia, chyba że Umowa stanowi inaczej. Model ECMT stanowi inaczej i w jego przypadku zasadą jest brak zgody na dokonywanie transportu lądowego i tylko w wypadkach wskazanych przez strony, taki transport może być dokonywany bez obowiązku posiadania stosownego zezwolenia. Stąd iracko-polskie porozumienie jest układem dalej idącym i szeroko liberalizującym dwustronny transport. Co więcej, cztery opisane wyżej wyjątki zasadniczo nie ograniczają przedmiotowo transportu, a ten może obejmować każdy towar w każdym czasie. Tym samym Umowa jest korzystniejsza dla obu państw i podmiotów prywatnych prowadzących działalność transportową od porozumień opartych na modelu ECMT.

Umowa przewiduje również, jaki rodzaj przewozów jest bezwzględnie zakazany. Są to następujące przewozy:

- przewóz ładunków z lub na terytorium stron, których wwóz jest niedozwolony z przyczyn sanitarnych, weterynaryjnych i ochrony roślin (art. 4 zd. 2);
- przewóz podróżników lub ładunków dokonywany przez przewoźników jednej ze stron między dwoma punktami na terytorium drugiej strony (ka-botaż, art. 7). Takie rozwiązanie znajduje się również w modelu ECMT.

Umowa reguluje także kwestie podatkowe. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie są zbieżne z modelem porozumienia. Zgodnie z art. 8 Umowy żadne podatki, opłaty ani należności nie będą nakładane na przewóz podróżnych lub ładunków między terytoriami obu stron, jak również w tranzycie przez ich terytoria, oraz na przewóz podróżnych i ładunków z kraju trzeciego, z wyjątkiem:

- opłat za korzystanie z sieci drogowej (myta drogowe i mostowe);
- opłat w przypadku, gdy ciężar, wymiary lub ładunek pojazdów przekraczają wyznaczone limity zgodne z ustawodawstwem wewnętrznym stron;
- opłat wynikających ze świadczenia usług związanych z ładunkiem, podróżnymi i ich rzeczami osobistymi.

Umowa oparta jest zatem w sprawach podatkowych – tak jak model ECMT – na zasadzie niedyskryminacji.

Każda ze stron ma obowiązek informować drugą o możliwych zmianach typów opłat, ich wysokości, minimum na trzy miesiące przed ich wprowadzeniem. Dodatkowo – tak jak w modelu ECMT – paliwo zawarte w standardowym zbiorniku dostarczonym przez producenta pojazdu będzie zwolnione od opłat celnych i wszelkich innych podatków i należności, pod warunkiem, że

ilość zwolnionego paliwa od opłat nie przekracza dozwolonej ilości, wyznaczonej przez zainteresowane władze w obu państwach (art. 16). Obie strony mają obowiązek podjąć wszelkie niezbędne środki w celu uproszczenia procedur celnych i innych formalności odnoszących się do transportu (art. 13). Odpowiednie deklaracje, dokumenty przewozowe i zezwolenia będą sprawdzane i stemplowane przez właściwe władze stron przy wjeździe i wyjeździe z ich państw (art. 14). Dodatkowo pojazd wykonujący międzynarodowe przewozy drogowe będzie posiadał niezbędne dokumenty międzynarodowe, takie jak „tryptyk” lub „*carnet de passage*” i inne dokumenty wymagane przez ustawodawstwo wewnętrzne. Kierowcy muszą posiadać międzynarodowe prawa jazdy uznawane przez strony, a członkowie załóg i podróżni mają posiadać niezbędne dokumenty do przekraczania granic (art. 15). Z kolei pojazdy wykorzystywane do międzynarodowych przewozów podróży i ładunków do i/lub w tranzycie przez terytorium jednej strony będą ubezpieczone zgodnie z ustawodawstwem wewnętrznym tej strony od szkód w stosunku do stron trzecich łącznie z uszkodzeniem ciała, śmiercią i utratą mienia (art. 17).

We wszystkich sprawach, które nie są uregulowane postanowieniami Umowy lub nie wynikając z konwencji międzynarodowych wiążących obie strony, przewoźnicy i kierowcy pojazdów jednej strony są zobowiązani do przestrzegania postanowień i przepisów prawnych drugiej strony w czasie jazdy przez terytorium tej ostatniej (art. 9). Innymi słowy prawo krajowe ma zastosowanie w zakresie nieuregulowanym prawem międzynarodowym. Każda ze stron może otwierać biura na terytorium drugiej strony zgodnie z ustawodawstwem wewnętrznym tej ostatniej w celu otrzymania ładunków w punktach wysyłkowych, nadzorowania wysyłki oraz formalności celnych i spedycyjnych (art. 10). Zgodnie z art. 18 wóz części zamiennych podlega ustawodawstwu wewnętrznemu. Narzędzia i przyrządy, które mają być wykorzystywane przez załogę pojazdów, w razie konieczności będą wwożone czasowo bez uiszczania opłat celnych. Wwóz części zamiennych w celu zastąpienia części uszkodzonych w przypadkach, gdy pojazdy są zepsute w kraju każdej ze stron, jest dozwolony pod warunkiem, że wymiana nastąpi pod nadzorem władz celnych. Wymienione części będą podlegały jednej z następujących procedur:

- będą wywiezione, gdy pojazd opuszcza państwo, lub
- będą zniszczone pod nadzorem władz celnych.

Płatności między stronami dotyczące operacji przewozowych i tranzytowych będą dokonywane w walutach wymienialnych, akceptowanych przez centralne banki stron i zgodnie z przepisami o wymianie międzynarodowej, obowiązującymi na terytoriach obu stron (art. 11).

W przypadku jakiegokolwiek naruszenia łącznie z naruszeniem przepisów drogowych i przewozowych w trakcie transportu, który będzie wykonywany zgodnie z Umową, zastosowanie będą miały przepisy strony, gdzie naruszenie miało miejsce. Strona, na terytorium której ma miejsce naruszenie, ma obowiązek poinformować drugą stronę o podjętych środkach w tym względzie (art. 19).

Iracko-polskie porozumienie powołuje do życia Komisję Mieszaną, której zadaniem jest zapewnienie wykonywania przedmiotowego porozumienia. Komisja zbiera się przynajmniej raz w roku, na wniosek właściwej władzy jednej ze stron, na przemian na terytorium każdej ze stron.

Umowa została zawarta na okres jednego roku i ulega automatycznemu przedłużaniu na okresy jednoroczne, jeżeli żadna ze stron nie powiadomi pisemnie drugiej o zamiarze wypowiedzenia jej na trzy miesiące przed upływem danego okresu. W przypadku wygaśnięcia Umowy kontrakty zawarte w ramach jej postanowień pozostaną w mocy nawet po wygaśnięciu porozumienia (art. 26, 28).

4. Uwagi końcowe

Z powyższego przeglądu postanowień Umowy iracko-polskiej wynika, że nie przewiduje ona systemu licencji i kwot w przeciwieństwie do modelu ECMT. Ma to kluczowe znaczenie dla całego transportu iracko-polskiego, który w ten sposób – poza treścią wyżej wymienionych postanowień wyjątkowych – jest zasadniczo nieograniczony pod względem wielkości i częstotliwości transportu. W ten sposób porozumienie, wraz z ogólną zasadą zgody na dokonywanie transportu lądowego bez konieczności posiadania uprzednio wydanego zezwolenia – jest wysoce zliberalizowane. Mimo to Umowa jest niedoskonała, o czym świadczy choćby fakt, że nie reguluje kwestii technicznych, co oznacza, że w tym zakresie zastosowanie będzie miało prawo wewnętrzne Iraku lub Polski. Ponadto jest to umowa przestarzała. Została sporządzona na początku lat 80. ubiegłego wieku i nie odpowiada współczesnym realiom gospodarczym i prawnym. Nie bierze pod uwagę regulacji WTO oraz faktu członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Jednak z tego względu, że Umowa nie zawiera poważnych ograniczeń i zezwala zasadniczo na każdy transport bez kwot i licencji, realizuje ona tym samym ideę wolnego handlu, na której zbudowane są fundamenty prawa WTO i która przynosi wymierne korzyści członkom tej organizacji. Co istotne, Umowa odpowiada wymaganiom współczesnej gospodarki międzynarodowej, gdzie – jak już wskazano – nastąpiła fragmentacja

produkcji i procesów przetwarzania oraz rozpowszechniła się produkcja „*just-in-time*”, która wymaga wysokiego poziomu logistycznej elastyczności oraz nieprzerwanego, stałego i przewidywalnego środowiska transportowego. Stąd, paradoksalnie, pomimo tego że umowa pochodzi z lat 80., to odpowiada na potrzeby rynku i gospodarki międzynarodowej. Z tego względu w razie uzyskania niepodległości, Kurdystan powinien stać się stroną tej umowy w ramach sukcesji państw.

Paweł Czubik²⁶⁸

Umowa o pomocy prawnej z 1988 r.

1. Uwagi wstępne

Na kanwie udanej współpracy gospodarczej pomiędzy PRL a Irakiem Saddama Husajna zdecydowano się również rozwijać istotne kontakty traktatowe, regulując rozmaite dziedziny życia społecznego. Ostatnią z umów, które podpisano w tym okresie była umowa o pomocy prawnej. Umowa ta podpisana została w schyłkowej fazie funkcjonowania PRL, ratyfikowana została zaś i weszła już w życie w czasie „przemiany” ustrojowej²⁶⁹. Jako ostatnia z szeregu umów polsko-irackich wydaje się przy tym dobrze dopracowana pod wzglę-

²⁶⁸ Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

²⁶⁹ Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Iraku o pomocy prawnej i sądowej w sprawach cywilnych i karnych, sporządzona w Bagdadzie dnia 29 października 1988 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 70, poz. 418). Umowa ta została ratyfikowana w dniu 16 października 1989 r. (zob. Oświadczenie Rządowe z dnia 25 listopada 1989 r. w sprawie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych Umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Iraku o pomocy prawnej i sądowej w sprawach cywilnych i karnych, sporządzonej w Bagdadzie dnia 29 października 1988 r., Dz. U. z 1989 r. Nr 70, poz. 419), promulgowana w Dzienniku Ustaw z 21 grudnia 1989 r. – był to jeden z ostatnich Dzienników Ustaw wydany formalnie w PRL (zmiana nazwy państwa nastąpiła od dnia 31 grudnia 1989 r.), natomiast symbolika przedstawiająca orła bez korony (tzw. kuricę) funkcjonowała jeszcze do 22 lutego 1990 r., dopiero wówczas weszła w życie ustawa z dnia 9 lutego 1990 r. o zmianie przepisów o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1990 r. Nr 10, poz. 60).

dem stylistyczno-normatywnym, najbardziej wpisuje się również we w miarę nowoczesne standardy.

Jest to przy tym umowa zawierająca wyłącznie materię procesową – brak jest w niej przepisów kolizyjnoprawnych, które odnosiłyby się do kwestii prawa właściwego²⁷⁰ (przepisów z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego). Tego typu umowami Polska związana jest z 12 państwami świata – z nieco większą grupą państw (głównie byłych państw socjalistycznych) związana jest umowami odnoszącymi się zarówno do materii procesowej, jak i z zakresu prawa kolizyjnego (umów takich wiąże Polskę 18, z czego 15 umów odnosi się do materii kolizyjnej w bardzo szerokim zakresie, ze względu na sukcesję oznacza to związanie tymi umowami z 24 państwami świata)²⁷¹.

2. Szczegółowa analiza umowy

Przechodząc do szczegółów w zakresie najistotniejszych przepisów analizowanej umowy należy wskazać, że już na wstępie odzwierciedla ona właściwy standard ochrony prawnej. W art. 1 umowy określono standard narodowy traktowania obywateli oraz osób prawnych (art. 1 ust. 2) z jednego państwa–strony na terytorium drugiego państwa–strony²⁷². Określenie przy tym takich samych warunków i formy ochrony prawnej nie oznacza podlegania tym samym standardom prawnym w całości. Odnosi się bowiem do warstwy proceduralnej (dostęp do sądów, innych właściwych organów wymiaru sprawiedliwości oraz występowanie przed nimi), a nie warstwy materialnoprawnej. Trudno oczekiwać jednakże lepszego rozwiązania – warstwa materialna uprawnień cudzoziemca często jest przedmiotem koncesjonowania (np. w zakresie nabycia nieruchomości przez cudzoziemców). Za standardowe rozwiązania należy uznać art. 2 precyzujący zwolnienie od zabezpieczenia kosztów procesu. Nieco konserwatywny w swojej treści jest art. 3, wskazujący na procedurę dyplomatycz-

²⁷⁰ Za wyjątkiem określania prawa właściwego dla wykonania wniosku (art. 10) – chodzi w tym przypadku jednak o właściwe prawo procesowe, a nie materialne.

²⁷¹ Przy czym należy zauważyć, że w praktyce spora część postanowień tychże umów zawartych z państwami Unii Europejskiej nie jest stosowana.

²⁷² Wątpliwości budzić może określenie osoby prawnej, do której ma zastosowanie wspomniany przepis jako „utworzonych zgodnie z prawem Umawiającej się Strony, na której terytorium mają swoją siedzibę”. Pozwala to teoretycznie dyskryminować te osoby prawne, które powstały w państwie trzecim (choć nawet to jest wątpliwe – należałoby bowiem wykazać niezgodność ich utworzenia z prawem państwa–strony aktualnej siedziby), a obecnie mają swoją siedzibę w państwie–stronie. Można by sugerować uproszczenie przepisu w taki sposób, by obejmował osoby prawne mające siedzibę na terytorium państwa–strony, nie odnosząc się do miejsca ani prawa właściwego dla ich powstania.

ną porozumiewania się organów sądowych. Trudno jednak wyobrazić sobie w tym przypadku standard komunikacji bezpośredniej – charakterystyczny w praktyce międzynarodowej zazwyczaj dla państw sąsiedzkich lub bardzo bliskich pod względem kultury prawnej oraz niekiedy występujący w relacjach pomiędzy państwami jednej organizacji integracji regionalnej.

Interesująca jest również kwestia języka stosowanego we wnioskach co do pomocy prawnej przesyłanych w ramach ww. komunikacji (art. 4). Wnioski sporządza i przesyła się w oryginalnym języku strony wzywającej (wraz z tłumaczeniem na język strony wezwanej). Odpowiedź na wniosek i przesyłane w efekcie dokumenty przedstawione są w języku strony wezwanej (wraz z tłumaczeniem na język strony wzywającej). Zamiast odpowiednich tłumaczeń na urzędowe języki narodowe państw–stron, przepis umowy pozwala na dołączenie tłumaczenia na język angielski, co stanowi rozwiązanie nowoczesne i praktyczne²⁷³. Jest ono przy tym o tyle oryginalne, że jedynym językiem rozstrzygającym (i obok polskiego i arabskiego jednym z trzech języków autentycznych) umowy zgodnie z jej art. 56 jest język francuski. Ciekawym przepisem, którego znaczenie praktyczne było dotychczas niewielkie (i dla którego funkcjonowania w szerokim zakresie przewidziano zawarcie umowy technicznej na poziomie resortów sprawiedliwości państw–stron), jest art. 5 przewidujący wymianę aktów prawnych, komentarzy, publikacji z zakresu prawa. Jest to z perspektywy obu państw istotne dla celów naukowo-poznawczych, ponadto z perspektywy polskiej zbieranie tego typu informacji może być przydatne dla prawidłowej realizacji wykonywania obowiązków resortowych wobec sądów w ramach procedury ustalania prawa obcego przewidzianej w art. 1143 kodeksu postępowania cywilnego²⁷⁴.

Rozdziałem II umowy objęto wykonywanie pomocy prawnej. Należy podkreślić, że umowa (zgodnie z art. 6) przewiduje szeroki zakres pomocy prawnej dotyczącej zarówno prawa cywilnego, jak i karnego. Samo to kwalifikuje ją jako bardzo praktyczny instrument, o szerokiej gamie potencjalnego zasto-

²⁷³ Pozostaje otwartą kwestia wystarczającej precyzji języka angielskiego (jako języka kultury prawnej *common law*) co do opisywania instytucji cywilnego prawa kontynentalnego. Bardziej zasadne byłoby użycie w tym przypadku języka francuskiego. Ten jednak nie wpisuje się w tradycję prawną Iraku (jak i irackiego Kurdystanu), lecz Syrii (zob. art. 4 Umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową i Arabską Republiką Syryjską o pomocy prawnej w sprawach cywilnych i karnych, podpisanej w Damaszku dnia 18 lutego 1985 r., Dz. U. z 1986 r. Nr 37, poz. 181, który w bliźniaczych rozwiązaniach przewiduje język francuski jako język komunikacji; zob. także art. 58 tej umowy wskazujący język francuski jako rozstrzygający język umowy).

²⁷⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.) – dalej: k.p.c.

sowania w obrocie wzajemnym. Pomoc prawna obejmuje doręczanie dokumentów, dokonywanie przesłuchań, zajęcie i wydanie dowodów, ekspertyzy, przesłuchiwanie podejrzanych i oskarżonych, przesłuchiwanie stron, świadków i biegłych, oględziny miejsca oraz wydawanie osób.

Tryb doręczeń dokumentów oraz przesłuchań (w charakterze stron, świadków i biegłych) został uregulowany w art. 7 w sposób standardowy w obrocie międzynarodowym. Odbywa się za pośrednictwem urzędów konsularnych i placówek dyplomatycznych, przy zachowaniu pełnej dobrowolności ze strony jednostki objętej doręczeniem lub przesłuchaniem. Państwa wzajemnie nie ingerują w ów proces, zezwalając na bezpośredni kontakt placówki dyplomatycznej czy urzędu konsularnego z obywatelem.

Pozostałe czynności transgraniczne w zakresie obrotu prawnego objęte są już zakresem pomocy prawnej i wymagają podjęcia działań formalnych. Konstrukcja wniosku o udzielenie pomocy prawnej została precyzyjnie określona w art. 8, co zapobiega zgłaszaniu wniosków bezzasadnych. Oczywiście drobne błędy nie mogą wpływać na realizację wniosku, w szczególności jeżeli wynikają z niewiedzy państwa wnioskującego co do kwestii pozostających w pełnych kompetencjach państwa przyjmującego. Wówczas organ wezwany powinien próbować zrealizować wniosek (odszukiwać wezwanego pomimo niewłaściwego adresu, przekazać go właściwemu organowi – pomimo niewłaściwego wskazania – art. 9). Mogą oczywiście pojawić się sytuacje, w których wniosek nie będzie mógł być wykonany (z przyczyn obiektywnych) lub objęty zostanie z przyczyn związanych z bezpieczeństwem publicznym odmową jego wykonania (art. 11 i 13). Co do zakresu prawa właściwego dla wykonania wniosku oczywiste jest to, że stosuje się prawo procesowe strony wezwanej, na wniosek strony wzywającej istnieje możliwość zastosowania przepisów tej strony, jednakże jedynie gdy nie są one sprzeczne z prawem strony wezwanej (art. 10). Koszty zgodnie z art. 12 obciążają stronę wezwaną (co nie zawsze jest rozwiązaniem dobrym – może przyczyniać się do generowania wniosków bezzasadnych). Rozdział II zamyka przepis, którego znaczenie jest szersze niż jedynie wzajemna wymiana wniosków w zakresie pomocy prawnej. W art. 14 ujęto szeroko zniesienie wymogu legalizacji dokumentów urzędowych w obrocie wzajemnym²⁷⁵.

²⁷⁵ Umowa ta precyzuje wywarcie skutku przez dokument urzędowy z jednej państwa-strony na terytorium drugiego państwa-strony, bez potrzeby legalizacji. Precyzyjniej byłoby mówić o mocy dowodowej takich dokumentów (skuteczność może dotyczyć czynności odzwierciedlonej w treści dokumentu, a ta nie jest pewna, zależy bowiem od przepisów kolizyjnych *legis fori*). W rozstrzygającym (zgodnie z art. 56) tekście francuskim ujęcie tego określenia jest jeszcze inne – mowa jest o ważności dokumentów (*pour être valides*).

W rozdziale III umowy sprecyzowano kwestie związane ze zwolnieniem z kosztów, bezpłatnością reprezentacji sądowej (lub też obniżenia kosztów lub opłat). Traktowanie w tym zakresie zgodnie z art. 15 powinno odbywać się zgodnie z klauzulą narodową. W praktyce sądowej polskiej (co należy nieco krytykować) przyjęło się dość hojną ręką zwalniać²⁷⁶ cudzoziemców z kosztów i opłat sądowych ze względu na sam fakt, że są cudzoziemcami. Praktyka dla obywateli Kurdystanu może więc wyglądać w Polsce korzystniej niż litera umowy. Wobec powyższego niewielkie znaczenie wydają się mieć (przynajmniej w Polsce) regulacje art. 16 stanowiące pozostałość prawa ubogich (wydawanie zaświadczeń o statusie materialnym)²⁷⁷.

Bardzo interesujące z punktu widzenia procesowego rozwiązanie przewidyje rozdział IV umowy dotyczący immunitetów świadków i biegłych (art. 19–20). Jest to kwestia dość istotna z perspektywy praktycznej – służy zapewnieniu niezagrożonych naciskami zeznań lub wyjaśnień. Ochrona przysługująca świadkom i biegłym, którzy stawiają się w wykonaniu niniejszej umowy o pomocy prawnej nie zależy od ich obywatelstwa. Rozciąga się na aktywność osób w związku z przestępstwem będącym przedmiotem wezwania, inne przestępstwa popełnione przed wyjazdem z terytorium wezwanej strony, jak też w związku z zeznaniami w sprawie. Zakres czasowy tej ochrony jest jednak ograniczony. Wygasa ona po 20 dniach od powiadomienia świadka lub biegłego, iż jego obecność nie jest już konieczna (przy czym nie wlicza się w ten okres czasu, w którym niemożliwe było opuszczenie terytorium z przyczyn niezależnych). Wygasa także z chwilą wyjazdu z terytorium i nie pojawia się na nowo przy powrocie nań. W przypadku konieczności przesłuchiwanie we wspomnianym trybie osób pozbawionych wolności ich przekazanie odbywa się pod warunkiem ich dalszego przebywania w stanie pozbawienia wolności w całym procesie transferu i pobytu w państwie wzywającym i przy jak najszybszym powrocie po przesłuchaniu. Koszty pobytu i podróży świadków i biegłych (w tym zaliczek wypłacanych na żądanie) pokrywa strona wzywa-

²⁷⁶ Zob. przy tym treść art. 1119 i 1120 k.p.c.

²⁷⁷ *Nota bene* bardzo ciekawe jest uregulowanie wskazujące na możliwość wydania takich zaświadczeń przez właściwe organy obu państw (rozstrzyga miejsce przebywania wnioskującego – nie obywatelstwo) lub też przez przedstawicielstwo dyplomatyczne lub urząd konsularny państwa obywatelstwa, jeżeli osoba korzystająca ze zwolnienia zamieszkuje w państwie trzecim. W art. 17 przewidziano ułatwienia związane ze składaniem wniosków – ponownie istotne dla właściwości organów jest miejsce przebywania (a nie obywatelstwo) składającego wniosek. Jest to dość nowoczesne ujęcie – odejście od łącznika obywatelstwa w kierunku łączników pobytu charakteryzuje normy współczesnego prawa kolizyjnego – zob. m.in. P. Mostowik, *Władza rodzicielska i opieka nad dzieckiem w prawie prywatnym międzynarodowym*, Kraków 2014, s. 363 i literatura tam cytowana.

jąca. Przepisom tego rozdziału można zarzucać spore zagmatwanie problemu immunitetu, nieuzasadnione charakterem działań podejmowanych przez osoby wezwane. Wydaje się, że jego znaczenie praktyczne było w przeszłości niewielkie.

Istotną wagę można na pierwszy rzut oka przypisywać przepisom dotyczącym uznawania orzeczeń wynikającym z umowy o pomocy prawnej (rozdział V). Przepisy te wskazują na warunki dotyczące procedury uznawania i zezwolenia na wykonanie prawomocnych orzeczeń w sprawach cywilnych, ugód sądowych w tychże sprawach oraz sprawach karnych (w zakresie *a priori* ograniczonym do naprawienia szkody i wydania rzeczy). Pojęcie uznania w art. 21 umowy oznacza uznanie w tradycyjnym znaczeniu tego pojęcia w międzynarodowej procedurze cywilnej i oznacza uznanie w trybie sądowym – nie może być tym samym utożsamiane z uznaniem z mocy prawa, które stało się częścią polskiej rzeczywistości prawnej od czasu reformy k.p.c. w 2009 r.²⁷⁸. Zresztą sens pojęcia „uznania” nie budzi żadnych wątpliwości w świetle francuskiej wersji językowej umowy (*s'engage à reconnaître*), a uznanie to różni się w swoim charakterze od uznania z mocy prawa – sprecyzowanego w art. 26 umowy w odniesieniu do spraw stanu cywilnego własnych obywateli (*reconnaissance de plein droit, sans aucune procédure de reconnaissance*). Zakres warunków uznania i wykonywania orzeczeń sprecyzowany w art. 22 przypomina konstrukcyjnie nieco art. 1145 i 1146 polskiego k.p.c. (uznanie za wyjątkiem enumeratywnie wymienionych przypadków odmowy uznania – przy czym w prawie polskim uznanie orzeczeń cywilnych obecnie oznacza uznanie z mocy prawa, w świetle rozwiązań umownych uznanie wiąże się z zastosowaniem przewidzianej procedury uznania). Kwestie formalne dotyczące procedury uznaniowej są przedmiotem dalszych uregulowań umownych. W miejscu tym należy zastanowić się nad praktycznym zastosowaniem omawianych przepisów w odniesieniu do irackich (a potencjalnie kurdyjskich) orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych, które mają wywołać skutki w polskiej przestrzeni prawnej. Procedura ich uznania wynikająca z prawa polskiego jest obecnie bardziej liberalna niż wynikająca z k.p.c., w praktyce będzie to oznaczać stosowanie przepisów k.p.c. i niestosowanie przepisów umowy. Stanowi to zresztą konsekwencję stosowania przepisów umowy, które w wielu miejscach stanowią, iż uznanie i wykonanie odbywa się zgodnie z przepisami prawa wewnętrznego państwa, na którego terytorium orzeczenie jest uznawane lub wykonane.

²⁷⁸ Fundamentalna zmiana w tym zakresie weszła w życie od 1 lipca 2009 r. wskutek nowelizacji k.p.c. z 5 grudnia 2008 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1571).

Procedura karna związana z wydawaniem i ściganiem osób sprecyzowana w rozdziale VI została ujęta w umowie w sposób odzwierciedlający klasyczne rozwiązania prawa międzynarodowego w tym zakresie. Przykładowo w art. 30 uregulowano klasyczne rozwiązania dotyczące wydania (czyn uznany za przestępstwo musi być zakwalifikowany jako taki przez prawo wewnętrzne obu państw, standardy *de minimis* uniemożliwiające zastosowanie procedury ekstradycyjnej w przypadku czynów zagrożonych niską karalnością), jednoznaczne sprecyzowanie w art. 31 osób niepodlegających wydaniu (obywatele strony wezwanej oraz osoby, które otrzymały prawo azylu na terytorium strony wezwanej²⁷⁹), jak także przesłanki odmowy wydania sprecyzowane w art. 32 (przestępstwo polityczne, prawomocne osądzenie za ten sam czyn w państwie wezwanym, przedawnienie ścigania lub wykonania kary, przestępstwo popełnione poza terytorium państwa wezwanego przy jednoczesnym braku przepisów państwa wezwanego zezwalających na ściganie w takiej sytuacji, amnestia wobec wyroku stanowiącego podstawę wydania, przestępstwo stanowiące podstawę wydania popełnione w całości lub części na terytorium państwa wezwanego) oraz przypadki, określone w art. 33, w których przysługuje prawo odmowy wydania (ściganie za te same czyny, decyzja o niewszczygnięciu ścigania za te same czyny, żądanie wydania w związku z popełnieniem przestępstwa uznawanego przez państwo wezwane za ścigane wyłącznie z oskarżenia prywatnego). Interesująco uregulowano kwestie odroczenia wydania oraz wydania czasowego (art. 34), w przypadku gdy odroczenie mogłoby doprowadzić do przedawnienia ścigania albo do powstania poważnych trudności dla ustalenia faktów. W klasyczny sposób uregulowano w art. 35 zakres ścigania wydanej osoby (karanie za inny czyn popełniony przed wydaniem, jest możliwe za zgodą państwa wezwanego, chyba że osoba miała możliwość opuszczenia terytorium, karanie w razie zmiany kwalifikacji uzależnione od hipotetycznego pozwolenia na wydanie przy *ab initio* zmienionej kwalifikacji, wydanie państwu trzeciemu za zgodą strony wezwanej). W art. 36-39 sprecyzowano warunki formalne związane z procedurą wydania (w art. 41 określono ułatwienia dokumentacyjne w przypadku ponownego wydania). Część z nich (np. tymczasowe aresztowanie przed otrzymaniem wniosku o wydanie) może się obecnie wydawać sprzeczna ze standardami ochrony praw człowieka i w razie sukcesji do umowy powinna stanowić przedmiot redefinicji. Należy zauwa-

²⁷⁹ Choć pojęcie prawa azylu zostało ujęte w umowie jednoznacznie (*droit d'asile*), to należy podnieść, że odnosi się ono również do innych gwarantowanych przez państwo wezwane do wydania mechanizmów ochronnych – w szczególności do statusu uchodźcy z Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).

żyć, że umowa nie tworzy przy tym jakiegoś standardu specjalnego pomiędzy stronami w zakresie wydania – widać to wyraźnie w przypadku ujęcia zbiegu wniosków o wydanie z różnych państw (art. 40 umowy). Państwu–stronie niniejszej umowy nie przysługuje wówczas pierwszeństwo wydania – państwo wydające rozstrzyga dyskrejonalnie czyj wniosek uwzględni – biorąc pod uwagę obywatelstwo osoby, miejsce popełnienia czynu i stopień jego niebezpieczeństwa. W umowie (art. 42) sprecyzowano także kwestie wydania przedmiotów (dowodów w sprawie karnej, przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub służących do jego popełnienia), tranzyt osób wydawanych państwu trzeciemu przez terytorium państwa strony (art. 43), koszty wydania i tranzytu (art. 44), jak także obowiązki związane z przejęciem postępowania karnego przeciwko własnym obywatelom lub innym osobom w przypadku przestępstw nieuzasadniających wydania (art. 46). W art. 45 odzwierciedlono zasadę „zupełności akt”, precyzując obowiązki przekazywania wzajemnych informacji o wynikach postępowania karnego wobec osób wydanych wraz z odpisami prawomocnych wyroków skazujących. Obowiązki informacyjne co do wyniku postępowania karnego w razie przejęcia ścigania określono także w art. 46 ust. 3. Co więcej wymiana informacji o skazanych stanowi przedmiot osobnego krótkiego rozdziału VII umowy. Dotyczy ona, zgodnie z art. 47, informacji o prawomocnych skazaniach obywateli drugiej strony (wraz z przekazaniem ich odcisków palców) oraz przekazywania na wnioski właściwych organów państwa–strony umowy informacji dotyczących poprzedniego skazania osób, przeciwko którym drugie państwo–strona prowadzi postępowanie karne lub skazanych na jego terytorium (art. 48). Należy zauważyć również, że tego typu obowiązki informacyjne mogą mieć istotne znaczenie także w kontekście prawidłowego rozstrzygnięcia wyroku. Przekazane informacje mogą bowiem przyczynić się także do łagodniejszego wymiaru kary lub skierowania na badania psychiatryczne (np. w razie przekazania informacji o szczególnym afekcie lub zaburzeniach psychicznych sprawcy). Przekazywanie tego typu informacji²⁸⁰ odbywać się będzie drogą dyplomatyczno-konsularną²⁸¹.

²⁸⁰ Konwencja konsularna między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Iraku, podpisana w Bagdadzie dnia 16 kwietnia 1980 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 27, poz. 194) nie odnosi się bezpośrednio do czynności polegających na doręczeniach, przeprowadzaniu dowodów i przekazywaniu informacji prawnych. Jest to zasadniczo związane z treścią omawianej umowy o pomocy prawnej (planowanej do negocjacji już w czasie podpisywania konwencji konsularnej), która zawiera odpowiednie regulacje w tym zakresie (z wyrażnie przewidzianymi obowiązkami służby konsularnej).

²⁸¹ Zob. art. 7 i art. 3 omawianej umowy o pomocy prawnej.

Ostatni merytoryczny rozdział umowy (VIII) dotyczy przekazywania osób skazanych w celu wykonania kary w państwie, którego obywatelstwo posiadają. Wykonanie przekazania wymaga każdorazowo „obopólnej zgody obu państw”. Stanowi to warunek wstępny wykonania dalszych postanowień umowy we wspomnianym zakresie. Zasadniczo przekazanie (w każdym razie w trybie sprecyzowanym w umowie²⁸²) nie jest możliwe w przypadku szpiegów i przestępców politycznych (zob. art. 49). Przekazanie w celu wykonania kary następuje zasadniczo na wniosek państwa-strony, którego sąd wydał wyrok skazujący (art. 50 ust. 1). Państwo-strona, którego obywatelem jest skazany może zwrócić się do państwa-strony, którego sąd wydał wyrok z wnioskiem o rozpatrzenie możliwości przekazania skazanego (art. 50 ust. 2), podobne uprawnienie przysługuje skazanemu lub członkom jego rodziny, którzy w sprawie przekazania w celu wykonania kary mogą zwracać się do każdego z państw-stron (art. 50 ust. 3). W dalszych przepisach sprecyzowano zakres formalny wniosku o przekazanie (art. 51), powiadomienia, ustalenia co do trybu przekazania i podział i przypisanie kosztów związanych z przekazaniem (art. 52–54).

W kontekście bytu prawnego umowy po sukcesji do niej Kurdystanu istotną rolę mogą odgrywać postanowienia końcowe zawarte w ostatnim rozdziale umowy (IX). Co prawda przepisy definicyjne z art. 55 częściowo w realiach polskiej struktury wymiaru sprawiedliwości utraciły swą aktualność²⁸³ (i w tym zakresie wymagany byłby drobny „retusz” umowy), przepis jednakże art. 56 ust. 2 gwarantuje jej niezakłócone trwanie. Umowa zawarta na pięć lat zabezpieczona została bowiem w klauzulę automatycznego, milczącego przedłużania jej obowiązywania na kolejne okresy, o ile nie wypowie się jej w drodze notyfikacji na co najmniej pół roku przed upływem kolejnego pięcioletniego okresu²⁸⁴.

3. Dotychczasowe stosowanie i potrzeba utrzymywanie stosunków umownych w danym obszarze

Praktyczne funkcjonowanie omawianej umowy od lat 90. jest niewielkie. Jeżeli chodzi o aktualne wykorzystywanie czynne tej umowy przez organy uprawnione do występowania z wnioskami z zakresu procedury cywilnej lub karnej,

²⁸² Generalnie można wyobrazić sobie przekazanie w takiej sytuacji w trybie odrębnym z ominięciem reguł proceduralnych przewidzianych w umowie (wymiana szpiegów).

²⁸³ Mowa jest o notariatach państwowych, które w polskiej praktyce nie funkcjonują od początku lat 90.

²⁸⁴ W przypadku sukcesji kurdyjskiej do umowy należałoby przyjąć, że pierwszy okres pięcioletni liczy się od daty sukcesji, przy czym państwo-sukcesor może w chwili sukcesji oświadczyć, iż sukcesja do umowy odbywa się z mocą wsteczną od dnia ogłoszenia niepodległości (lub uznania niepodległości przez drugie państwo-stronę).

to poza jednostkowymi przypadkami w zasadzie nie ma ono miejsca²⁸⁵. Jeżeli natomiast chodzi o bierne wykorzystywanie jej postanowień poprzez osoby fizyczne lub prawne (np. powołujące się na zniesienie wymogu legalizacji w obrocie wzajemnym), to drobną i stałą grupę rzeczywistych beneficjentów tworzą studenci iraccy (w tym Kurdowie), choć ze względu na treść polskich przepisów proceduralnych w tym zakresie, faktyczne zastosowanie w Polsce tego ułatwienia poprzez zniesienie legalizacji dotyczy jedynie dokumentów objętych tym wymogiem w świetle art. 1138 k.p.c.

Niezależnie od podejmowania przez Kurdystan, zalecanych w miejscu tym zabiegów sukcesyjnych w stosunku do analizowanej umowy, warto również zachęcić władze kurdyjskie do zainteresowania się członkostwem w Konferencji Haskiej Prawa Prywatnego Międzynarodowego, jak też akcesją do licznych konwencji (odnoszących się do prawa i procesu cywilnego) przyjmowanych w ramach funkcjonowania tej organizacji. Zauważyć należy, że przystępowanie do konwencji haskich nie jest uzależnione od członkostwa w Konferencji Haskiej, aby więc uczestniczyć w charakterze strony konwencji wynegocjowanej w ramach Konferencji Haskiej państwo nie musi być członkiem samej Konferencji. Należy przy tym zauważyć, że akcesja do Konferencji Haskiej wymaga zgody większości państw członkowskich tej organizacji²⁸⁶, przy czym państwo aplikujące musi w szczególny sposób uzasadnić swój wniosek²⁸⁷, co w początkowej fazie funkcjonowania niepodległego Kurdystanu może być trudne w praktyce do przeprowadzenia²⁸⁸. Nieliczne państwa koranicznej kul-

²⁸⁵ Według danych Wydziału Prawa Międzynarodowego Ministerstwa Sprawiedliwości (właściwego w zakresie nadzorowania obrotu prawnego realizowanego na warunkach umów o pomocy prawnej) od 2012 r. (dane sprzed roku 2009 są niedostępne, zaś za lata 2009–2011 archiwizowane w sposób uniemożliwiający do nich dostęp statystyczny) mieliśmy do czynienia we wzajemnym obrocie prawnym z 3 doręczeniami cywilnymi oraz 3 doręczeniami w ramach procedury karnej, przeprowadzono jedną ekstradycję z Polski na wniosek Iraku, przeprowadzono poszukiwania byłego irackiego dyplomaty na podstawie listu gończego, przekazano do wykonania jedną sprawę o egzekucję alimentów od obywatela irackiego zamieszkałego w Polsce.

²⁸⁶ Zgodnie z art. 2 ust. 2 Statutu Konferencji z 1955 r. Zob. Tekst jednolity zmienionego Statutu Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego, przyjęty w Hadze dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1090).

²⁸⁷ Państwo to zgodnie ze statutem musi wykazać, że jego uczestnictwo jest ważne z punktu widzenia prawnego dla prac Konferencji. Nawet jeśli w praktyce deklaracje te traktuje się nieco z przymrużeniem oka, to należy powątpiewać czy nowo powstające państwo, które dopiero tworzy prawo może być ważne dla organizacji międzynarodowej z perspektywy jej prac harmonizacyjnych.

²⁸⁸ Członkostwo w organizacji generuje też koszty, których wydaje się nie ma większego sensu mnożyć, jeżeli nie ma szczególnej woli politycznej co do uczestnictwa w tworzeniu nowego prawa, a i tak można korzystać z instrumentów przyjętych na forum tejże organizacji.

tury prawnej są członkami tej organizacji²⁸⁹ oraz stronami konwencji wynegocjowanych na forum tejże organizacji²⁹⁰. Sam Irak zresztą dopiero od 1 czerwca 2014 r. jest stroną jedynie jednej z konwencji przyjętych pod auspicjami Konferencji haskiej – Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 r.²⁹¹ – konwencja ta może zyskać zastosowanie do relacji prawnych polsko-irackich²⁹², zaś w przyszłości także do stosunków polsko-kurdyjskich²⁹³.

Warto postulować przystąpienie niepodległego Kurdystanu także przynajmniej do kilku innych Konwencji haskich. Wydaje się, że priorytetowo należałoby potraktować te konwencje, które cieszą się największą popularnością. Przykładowo są to: Konwencja o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego, sporządzona w Hadze dnia 29 maja 1993 r.²⁹⁴, która wiąże 95 państw; Konwencja o jurysdykcji, prawie właściwym, uznawaniu, wykonywaniu i współpracy w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej oraz środków ochrony dzieci, sporządzona w Hadze dnia 19 paździer-

²⁸⁹ Jest to także związane z celami tej organizacji, które niekoniecznie zgodne są z koraniczną myślą prawną (Konwencje haskie zakładają równość płci w zakresie prawa cywilnego, opiekę nad dzieckiem *es natura rerum* przysługującą obojgu rodzicom). Kurdystan nie musi jednak hołdować arabskiej myśli prawnej i należy postulować przyjęcie rozwiązań w zakresie prawa cywilnego wzorowanych np. na Turcji i tym samym mających swój rodowód w europejskiej (rzymskiej) przestrzeni prawnej. Tego typu akcesja z pewnością wzmocniłaby polityczną pozycję międzynarodową nowo powstałego państwa.

²⁹⁰ W praktyce liczne państwa trzecie (w tym państwa mahometańskiej kultury prawnej) wybierają pojedyncze konwencje, członkostwem w których są wyłącznie zainteresowane. Członkostwo w Konferencji daje jednak możliwość negocjowania nowych instrumentów prawnych w omawianym zakresie.

²⁹¹ Dz. U. z 1995 r. Nr 108, poz. 528.

²⁹² Polska przystąpiła do tej konwencji od 1992 r. Natomiast ze względu na specyficzne mechanizmy związane z zakresem podmiotowym jej obowiązywania, konwencja ta nie stosuje się do relacji polsko-irackich. Zgodnie z art. 38 zd. 4 i 5 konwencji: „Przystąpienie będzie skuteczne tylko w stosunkach między państwem przystępującym a tymi Umawiającymi się Państwami, które złożyły oświadczenie o wyrażeniu zgody na to przystąpienie. Takie oświadczenie będzie musiało być również złożone przez każde państwo członkowskie, które ratyfikuje, przyjmie lub zatwierdzi konwencję w terminie późniejszym do przystąpienia”. Konwencja stanowi więc forum dla międzynarodowoprawnych zobowiązań dwustronnych państw.

²⁹³ W potencjalnym przypadku sukcesji należy *per analogiam* wzorować się na regułach akcesji do tej konwencji, których skutki, wobec wspomnianego w przypisie powyżej sposobu kreowania wzajemnych zobowiązań po akcesji nowego państwa, są trudne do przewidzenia. Potencjalna sukcesja nie będzie tym samym przesądzała obowiązywania konwencji w konkretnych relacjach dwustronnych. Skuteczność taka będzie wymagała zgody państwa, z którym państwo poprzednika wiązały zobowiązania dotyczące wzajemnego stosowania konwencji.

²⁹⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 448.

nika 1996 r.²⁹⁵, która wiąże 41 państw; Konwencja o zniesieniu wymogu legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych sporządzona w Hadze w dniu 5 października 1961 r.²⁹⁶, która wiąże 108 państw; Konwencja dotycząca kolizji praw w przedmiocie formy rozporządzeń testamentowych, sporządzona w Hadze dnia 5 października 1961 r.²⁹⁷, która wiąże 42 państwa; Konwencja dotycząca procedury cywilnej, podpisana w Hadze dnia 1 marca 1954 r.²⁹⁸, która wiąże 49 państw; Konwencja o doręczaniu za granicą dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych, sporządzona w Hadze dnia 15 listopada 1965 r.²⁹⁹, która wiąże 65 państw; Konwencja o przeprowadzaniu dowodów za granicą w sprawach cywilnych lub handlowych, sporządzona w Hadze dnia 18 marca 1970 r.³⁰⁰, która wiąże 58 państw.

Są to zarówno konwencje nowoczesne, niosące ze sobą багаż współczesnych rozwiązań o istotnym znaczeniu, jak też instrumenty prawnomiedzynarodowe, co prawda stare, lecz odzwierciedlające zasady kolizyjne i proceduralne, tworzące dziś swoisty kanon w zakresie prawa prywatnego, niezależnie od mało spektakularnego jego znaczenia praktycznego³⁰¹.

4. Uwagi końcowe

Reasumując – niezależnie od zasadnych starań Kurdystanu, po ewentualnym ogłoszeniu i uznaniu niepodległości, co do przystąpienia do Konferencji Haskiej Prawa Prywatnego Międzynarodowego, należy podkreślić, że starania te nie powinny mieć wpływu na decyzje sukcesyjne dotyczące irackich umów dwustronnych o pomocy prawnej w tym umowy z Polską. Umowy dwustronne pozostają instrumentem powszechnie uznawanym za *lex specialis* w świetle traktatów negocjowanych i przyjętych pod auspicjami Konferencji Haskiej. Stąd też na ich obowiązywanie nie będzie miał wpływu zakres zobowiązań wynikających z członkostwa w Konferencji i uczestnictwa w traktatach haskich. Potencjalna deklaracja sukcesyjna w stosunku do omawianej umowy dwustronnej jest również zasadna z tej przyczyny, że jest to generalnie

²⁹⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 172, poz. 1158.

²⁹⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 938, poz. 112.

²⁹⁷ Dz. U. z 1969 r. Nr 34, poz. 284.

²⁹⁸ Zał. do Dz. U. z 1963 r. Nr 17, poz. 90.

²⁹⁹ Dz. U. z 2000 r. Nr 87, poz. 968.

³⁰⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 582.

³⁰¹ Taki charakter ma przede wszystkim Konwencja dotycząca kolizji praw w przedmiocie formy rozporządzeń testamentowych.

instrument konstrukcji nowoczesnej, który zasadniczo może się dobrze sprawdzać.

Należy również zauważyć, że państwa UE (w tym Polska) obecnie już nie-
zbyt chętnie zawierają zarówno umowy o pomocy prawnej, jak też konwencje
konsularne. Związane jest to z rozwojem prawa europejskiego i ograniczenia-
mi, które m.in. w zakresie powszechnego obowiązywania europejskich norm
kolizyjnych, tworzą umowy dwustronne³⁰². Stąd też należy zdać sobie sprawę
z tego, że właściwie szans na wynegocjowanie nowej umowy w tym zakresie
nie ma, sugerowana deklaracja sukcesyjna jest jedynym rozwiązaniem dają-
cym możliwości związania się Kurdystanu i RP umową o pomocy prawnej
o tak szerokim (i w miarę jeszcze nieprzestarzałym z praktycznego punktu
widzenia) spektrum zastosowania.

³⁰² Zob. art. 20 i 75 unijnego rozporządzenia spadkowego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego, Dz. Urz. UE 2012, L 201, s. 107-134). Znamienne jest, że rozporządzenie to może być ograniczane na bardzo szeroką skalę przez obowiązywanie instrumentów prawnych zawartych wiele dekad temu. Najlepszym przykładem jest brak możliwości jego stosowania w sprawach spadkowych w obrocie turecko-niemieckim w związku z obowiązywaniem dwustronnej konwencji konsularnej zawartej jeszcze w XX-leciu międzywojennym (RGBl. 1930 II 748), która to konwencja dotyczy także w istotnym zakresie materii spadkowej. Zob. J. Basedow, A. Dutta [et al.], *Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – Comments on the European Commission's Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and authentic instruments in matters of succession and the creation of a European Certificate of Succession*, *Rabels Zeitschrift* 2010, vol. 74, issue 3, s. 9.

Bibliografia

- Adkins B., *Air Transport and E.C. Competition Law*, Londyn 1994.
- Ambroziak E., *Wojna za... złotych. Polska misja stabilizacyjna w Iraku – bilans zysków i strat*, *Polityka&Bezpieczeństwo* 2013, nr 2.
- Balfour J., *European Community Air Law*, Londyn 1995.
- Barcik J., *Elementy międzynarodowego prawa publicznego w turystyce*, Warszawa 2011.
- Basedow J., Dutta A. [et al.], *Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – Comments on the European Commission's Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and authentic instruments in matters of succession and the creation of a European Certificate of Succession*, *Rabels Zeitschrift* 2010, vol. 74, issue 3.
- Beato A. M., *Newly Independent and Separating States' Succession to Treaties: Considerations on the Hybrid Dependency of the Republics of the Former Soviet Union*, *American University International Law Review* 1994, vol. 9, issue 2.
- Bujnowski M., *Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna – ambicje a rzeczywistość*, [w:] Z. Galicki, K. Myszone-Kostrzewa (red.), *50 lat konwencji tokijskiej – bezpieczeństwo żeglugi lotniczej z perspektywy przestrzeni powietrznej i kosmicznej*, Warszawa 2014.
- Cebul K., *Sposoby regulacji międzynarodowych stosunków kulturalnych*, [w:] R. Zenderowski, K. Cebul, M. Krycki, *Międzynarodowe stosunki kulturalne*, Warszawa 2010.
- Chan J., *State succession to human rights treaties: Hong Kong and the International Covenant on Civil and Political Rights*, *International and Comparative Law Quarterly* 1996, vol. 45, issue 4.

- Czapliński W., Wyrozumsk A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, Warszawa 2014.
- Czapliński W., *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990–1992)*, Warszawa 1998.
- Czubik P., *Konwencje konsularne*, [w:] S. Sykuna, J. Zajadło (red.), *Leksykon prawa i protokołu dyplomatycznego*, Warszawa 2011.
- Czubik P., Kowalski M., *Konsul honorowy. Studium prawnomiędzynarodowe*, Kraków 1999.
- Czubik P., *Wykonywanie czynności notarialnych przez konsula RP. Reminiscencja historyczna i propozycje de lege ferenda w przeddzień reformy polskiego prawa konsularnego – zagadnienia wybrane* [w:] A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012.
- Dagtoglou P. D., *Air Transport and the European Union*, Sakkoulas–Kluwer 1994.
- Dumberry P., *State Succession to Bilateral Treaties: A Few Observations on the Incoherent and Unjustifiable Solution Adopted for Secession and Dissolution of States under the 1978 Vienna Convention*, *Leiden Journal of International Law* 2015, vol. 28 no. 1.
- Dumberry P., *State Succession with Respect to Multilateral Treaties in the Context of Secession: from the Principle of Tabula Rasa to the Emergence of a Presumption of Continuity of Treaties*, *Baltic Yearbook of International Law* 2014, vol. 13 (2013).
- Filipek P., *Sprawa sukcesji traktatów w przypadku spodziewanej niepodległości Kurdystanu*, *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego* 2015, vol. XIII.
- Frankowska M., *Prawo traktatów*, wyd. 2, Warszawa 2007.
- Frankowska M., *Zagadnienie sukcesji państw i rządów w odniesieniu do umów międzynarodowych*, *Sprawy Międzynarodowe* 1969, nr 6.
- Galbraith P. W., *Kurdistan in a federal Iraq*, [w:] B. O’Leary, J. McGarry, K. Salih (red.), *The Future of Kurdistan in Iraq*, Philadelphia 2005.
- Giedz M., *Kurdowie we współczesnych społecznościach Bliskiego Wschodu*, *Przegląd Politologiczny* 2014, nr 1.
- Głuszyńska I., Lankosz K., *Międzynarodowe stosunki kulturalne. Wybór dokumentów*, Bielsko-Biała 2007.
- Gołębski F., *Kultura a stosunki międzynarodowe*, *Sprawy Międzynarodowe* 1980, z. 4.
- Gołębski F., *Rola kultury w procesie kształtowania współpracy międzynarodowej*, Warszawa 1984.
- Gruszczak A., *Prawne regulacje transgranicznego ruchu turystycznego w strefie Schengen*, *Folia Turistica – Turystyka a prawo* 2009, nr 20.

- Kamminga M., *Human Rights Treaties and State Succession*, The Status of International Treaties on Human Rights, Council of Europe 2006.
- Kamminga M., *State Succession in Respect of Human Rights Treaties*, European Journal of International Law 1996, vol. 7.
- Kapera I., *Terroryzm a turystyka w krajach arabskich na przykładzie Egiptu*, [w:] S. Sacha (red.), *Bezpieczeństwo w turystyce, Wybrane zagadnienia*, Kraków 2009.
- Karski K., *Rozpad Związku Radzieckiego a prawo międzynarodowe*, Warszawa 2015.
- Kosińska A. M., *Kulturalne prawa człowieka. Regulacje normatywne i ich realizacja*, Lublin 2014.
- Kowalska S., *Umowa międzynarodowa w sferze kultury*, Poznań–Kalisz 2009.
- Kremer A., *Opieka dyplomatyczna i konsularna nad turystą – wybrane aspekty*, [w:] P. Cybula, J. Raciborski (red.), *Turystyka a prawo, Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Sucha Beskidzka–Kraków 2008.
- Kremer A., *Prawnomiędzynarodowe znaczenie Globalnego Kodeksu Etyki w Turystyce*, [w:] P. Cybula (red.), *Transformacje prawa turystycznego*, Kraków 2009.
- *Kurdistan Review. Leading the way for 2020*, Invest in Group, Dubai 2015.
- Kurpiewska-Korbut R., *Dążenia polityczne Kurdów w Iraku*, *Krakowskie Studia Międzynarodowe* 2007, nr 1.
- Kwilecki A., Boral M., *Międzynarodowe stosunki kulturalne, Sprawy Międzynarodowe* 1973, z. 5.
- Lasoń M., *Polska misja w Iraku. Użycie sił zbrojnych jako środka polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie interwencji w Iraku 2003–2008*, Kraków 2010.
- Lissitzyn O. J., *Freedom of the Air: Scheduled and Non-Scheduled Air Services*, [w:] E. McWhinney, M. Bradley (red.), *The Freedom of the Air*, Leiden 1968.
- Lizak W., Spyra J., *Azja, Bliski Wschód, Afryka i Ameryka Łacińska w polityce zagranicznej RP*, [w:] R. Kuźniar, K. Szczepanik (red.), *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa 2002.
- Machowski J., *Organizacja współpracy PRL z zagranicą w dziedzinie kultury oraz nauki i techniki*, [w:] M. Frankowska (red.), *Podstawy prawnoorganizacyjne stosunków PRL z zagranicą*, Wrocław 1983.
- Malendowski W., *Kwestia kurdyjska. Między prawem do samostanowienia narodów a suwerennością państwa*, [w:] A. Abbas (red.), *W kręgu problematyki Kurdów i Kurdystanu. Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej*, Poznań, 20–21 października 2004, Poznań 2004.
- Mansfield S., *The Miracle of the Kurds. A remarkable story of hope reborn in northern Iraq*, Brentwood–Tennessee 2014.

- McClean J. D., Balfour J. M., Gardiner R. K., Goh J., Margo R. D. (red.), *Shawcross and Beaumont: Air Law*, Londyn 2010.
- Menon P. K., *The succession of states in respect to treaties, state property, archives, and debts*, Lewiston, NY [etc.] 1991.
- Menon P. K., *Vienna convention of 1978 on succession of states in respect of treaties*, *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques* 1981, vol. 59.
- Michałowska G., *Istota i geneza międzynarodowych stosunków kulturalnych*, [w:] A. W. Ziętek (red.), *Międzynarodowe stosunki kulturalne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2010.
- Michałowska G., *Międzynarodowe stosunki kulturalne. Skrypt dla studentów IV i V roku Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych*, Warszawa 1986.
- Mostowik P., *Władza rodzicielska i opieka nad dzieckiem w prawie prywatnym międzynarodowym*, Kraków 2014.
- Myszone K., *Status prawny przewoźnika lotniczego w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000.
- Myszone K., *System otwartego nieba w Unii Europejskiej*, *Roczniki Nauk Prawnych Towarzystwo Naukowe KUL* 2004, Tom XIV, nr 1.
- Niciński K., Sałaciński K., *Ochrona dziedzictwa kultury Iraku w ramach polskiej misji stabilizacyjnej*, *Ochrona Zabytków* 2004, nr 3–4.
- Obeidat H., *Stosunki Polski z Egiptem i Irakiem w latach 1955–1989*, Toruń 2001.
- Phillips D. L., *The Kurdish Spring. A New Map of the Middle East*, New Brunswick–London 2015.
- Polkowska M., *Podstawy prawne funkcjonowania międzynarodowej żeglugi powietrznej – system chicagowski: geneza, działanie perspektywy*, Warszawa 2007.
- Przyborska-Klimczak A., *Międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie ochrony dziedzictwa kulturalnego*, [w:] W. Szafrński, K. Zalasńska (red.), *Wokół problematyki prawnej zabytków i dzieł sztuki*, T. III, Poznań 2009.
- Przyborska-Klimczak A., Staszewski W. Sz., Wrzosek S., *Międzynarodowa współpraca w dziedzinie kultury. Wybór dwustronnych umów zawartych przez Polskę*, Radom 2002.
- Rasulov A., *Revisiting Succession to Humanitarian Treaties: Is There a Case for Automaticity?*, *European Journal of International Law* 2003, vol. 14.
- *Rocznik Służby Zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej według stanu na 1 czerwca 1939*, Warszawa 1939.
- *Rozwój sytuacji Kurdów na Bliskim Wschodzie. Analiza Departamentu Analiz Strategicznych BBN z 11 lipca 2014 r.*
- Sałaciński K., Lemiesz M., *Realizacja przez Polskę zadań na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego Iraku w ramach misji stabilizacyjnej*, [w:] J. Nowicki, K. Sałaciński

- (red.), *Dziedzictwo kultury wobec zagrożeń czasu wojny i pokoju. Konferencja międzynarodowa w 50. rocznicę podpisania Konwencji z 14 maja 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego*, Warszawa, 13–15 maja 2004 r., Warszawa 2004.
- Sałaciński K., *Tytułem otwarcia wystawy. Polska na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego Iraku*, [w:] P. Świderski (red.), *Odbudowa pokoju w społeczeństwach post-konfliktowych. Rola mediów i organizacji obywatelskich*, 29–30 września 2004 roku, Cz. I, Kraków 2004.
 - Sinclair I., *Some reflections on the Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties*, [w:] *Essays in honour of Erik Castrén*, Helsinki 1979.
 - Sirecka-Wołodko M., *Zagraniczna polityka kulturalna Polski w latach 1956–1970*, Toruń 2011.
 - Słok-Wódkowska M., *Umowy regulujące transport lotniczy – praktyka UE i państw członkowskich*, [w:] Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszone-Kostrzewa (red.), *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów*, Warszawa 2009.
 - Stern B., *La succession d'états*, Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye/Collected Courses of the Hague Academy of International Laws 2000, vol. 262.
 - *Stosunki dyplomatyczne Polski 1944–1979 r. Informator*, T. V – *Afryka i Bliski Wschód*, Warszawa 1982.
 - Strachota K., *Turcja i węzeł kurdyjski. Przewartościowania w cieniu kryzysu na Bliskim Wschodzie*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. M. Karpia, Warszawa 2013.
 - Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2008.
 - Szafarz R., *Sukcesja państw w odniesieniu do traktatów we współczesnym prawie międzynarodowym*, Wrocław 1982.
 - Szczepanik K., Herman-Łukasik A., Janicka B. (red.), *Stosunki dyplomatyczne Polski. Informator*, T. IV – *Afryka i Bliski Wschód 1918–2009*, Warszawa 2010.
 - Szymajda I., Polkowska M., *Dostęp do portów lotniczych Unii Europejskiej – przydział czasów operacji*, WZMP 2005.
 - Szymajda I., *Publicznoprawne zagadnienia międzynarodowej żeglugi powietrznej – system chicagowsko-bilateralny*, *Studia Iuridica* XLI/2003.
 - Villiger M. E., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden–Boston 2009.
 - Wyrozumsk A., *Teorie sukcesji państw w stosunku do traktatów a koncepcja sukcesji w Konwencji Wiedeńskiej z 23 sierpnia 1978 r.*, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 1982, nr 7.
 - Wyrozumsk A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

Bibliografia

- Zając M., *Sukcesja państw a ciągłość de iure traktatów na podstawie Konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo 2013, nr 315/1.
- Zimmermann A., *State Succession in Treaties*, [w:] R. Wolfrum (red.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford 2013.
- Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011.
- Żylicz M., *Prawo międzynarodowego transportu lotniczego*, Warszawa 1995.
- Żylicz M., *Realizacja idei „otwartego nieba” w prawie lotniczym*, Państwo i Prawo 2003, nr 5.

Doktryna prawa międzynarodowego jest zazwyczaj reaktywna. Odnosi się do wydarzeń, które miały już miejsce. W tym przypadku Autorzy starają się przeanalizować kwestie prawnomiędzynarodowe, z którymi możemy zetknąć się w przyszłości. Dotyczy to ewentualnego uzyskania niepodległości przez Kurdystan w wyniku secesji irackiej części terytorium zamieszkiwanego przez Naród Kurdyjski. Mamy w tym przypadku do czynienia z poszukiwaniem rozwiązań, które pozwoliłyby płynnie ustanowić infrastrukturę prawną relacji polsko-kurdyjskich, a w pewnym nawet zakresie, uniwersalnych stosunków traktatowych Kurdystanu. Zadaniem doktryny jest nie tylko tworzenie konstrukcji teoretycznych lub odnoszenie się do tego, co już się wydarzyło. To także osadzone na utrwalonych konstrukcjach prawnych i dotychczasowych doświadczeniach przewidywanie – a niekiedy wręcz doradzanie – sposobu ukształtowania ewentualnej przyszłości. Powstała w ten sposób praca ciekawa, która może pomóc naszej dyplomacji. Ma ona także duży walor teoretyczny. Wskazuje, bowiem na uniwersalne zasady rządzące regułami sukcesji traktatów.

Z recenzji prof. Elżbiety Karskiej,
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

