

BOLESŁAW WIEWIÓRA

NAWIĄZANIE STOSUNKÓW KONSULARNYCH A ZAGADNIENIE UZNANIA

Sprawa utworzenia konsulatu generalnego NRD w Kairze

W styczniu 1959 r. podczas oficjalnej podróży delegacji rządowej NRD po krajach Bliskiego Wschodu doszło do porozumienia między rządem Niemieckiej Republiki Demokratycznej i rządem Zjednoczonej Republiki Arabskiej w sprawie utworzenia w obu państwach konsulatów generalnych i pogłębienia przyjaznych stosunków między obu państwami. Wyrazem tego porozumienia było oświadczenie premiera Otto Grotewohla, złożone 7 stycznia 1959 r. na lotnisku w Kairze:

„Podczas naszych rozmów został również omówiony rozwój stosunków między Niemiecką Republiką Demokratyczną i Zjednoczoną Republiką Arabską. Doszliśmy do porozumienia, aby nasze przyjacielskie stosunki pogłębić przez utworzenie konsulatów generalnych. Porozumienie to stanowi doniosły krok na drodze do poszerzenia obecnej współpracy”¹.

Oświadczenie premiera NRD wywołało duże zaniepokojenie W NRF, która jak wiadomo, pretenduje do wyłączności w reprezentowaniu Niemiec w stosunkach międzynarodowych (Ausschliesslichkeitsanspruch). W okresie od stycznia do września 1959 r. w prasie zachodnioniemieckiej szeroko dyskutowano problem, czy ZRA zamierza zrealizować owe porozumienie i wywierano presję na rząd ZRA w celu niedopuszczenia do nawiązania stosunków konsularnych z NRD. Nastąpiło nawet czasowe odwołanie ambasadora NRF z Kairu. Mimo tej presji we wrześniu 1959 r. nastąpiło przemianowanie dotychczasowego przedstawicielstwa handlowego NRD na konsulat generalny. Dnia 14 września 1959 r. rzecznik ministerstwa

¹ „Neues Deutschland” z 8 I 1959.

spraw zagranicznych ZRA oświadczył, że generalnemu konsulowi NRD w Kairze zostanie udzielone exequatur. Zdaniem rzecznika, nie wiąże się z tym uznanie państwowe NRD². Rząd NRF, po gorączkowym przeanalizowaniu zagadnienia, wydał w tej sprawie komunikat, uznający ją za załatwioną, podkreślając, iż rząd ZRA nie dokonał uznania prawnomiędzynarodowego NRD³, oraz iż nie nawiązał z nią stosunków dyplomatycznych⁴.

W tej sprawie zastało ogłoszone również oświadczenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych NRD, które, powołując się na porozumienie zawarte w styczniu 1959 r. między premierem Grotewohlem i prezydentem Nasserem, stwierdzało:

„Zgodnie z tym porozumieniem Konsulat Generalny NRD w Kairze podjął swoją działalność. Przy wręczaniu patentu konsularnego przez konsula generalnego zastępcę ministra spraw zagranicznych ZRA, Sulficar Sabri, oświadczył, iż z chwilą utworzenia konsulatu generalnego NRD stosunki między obu krajami będą się bardziej rozwijać w duchu przyjacielskim.

Utworzenie konsulatu generalnego NRD w ZRA stanowi normalny akt dwóch suwerennych rządów i jest wyrazem wzrastającej międzynarodowej roli NRD, której podnoszący się autorytet i rosnący wpływ został wyraźnie udowodniony przez konferencję genewską.

Doniosłym wynikiem konferencji genewskiej było właśnie uznanie de facto NRD przez mocarstwa zachodnie.

Republika Federalna sama już nie może utrzymywać swej fikcji o roszczeniu do wyłączności (Ausschliesslichkeitsanspruch). Utrzymuje ona stosunki z krajami, z którymi również NRD wymieniła oficjalne przedstawicielstwa”⁵.

Tyle mówią oświadczenia oficjalne. Jeśli chodzi o komentarze prasowe, to nie tały one, że stanowisko rządu NRF było kompromisowe, a nawet przewidywały, że udzielenie konsulowi generalnemu NRD exequatur przez rząd ZRA powinno być spowodować, zgodnie z tzw. doktryną Hallsteina⁶, zerwanie stosunków diploma-

² „Neue Züricher Zeitung” z 16 IX 1959.

³ „Tagesspiegel” z 22 IX 1959.

⁴ „Die Tat” z 23 IX 1959.

⁵ „Neues Deutschland” z 15 IX 1959.

⁶ Doktryna byłego sekretarza stanu Hallsteina głosi, iż uznanie NRD przez jakiekolwiek państwo utrzymujące stosunki dyplomatyczne z NRF będzie przez Republikę Federalną uznane jako akt nieprzyjazny i spowoduje

tycznych między NRF i ZRA⁷. Powoływano się przy tym na znany przykład zerwania w 1957 r. stosunków dyplomatycznych z Jugosławią, gdy ta uznała NRD⁸.

*

*

*

Powyższy stan faktyczny zachęca do podjęcia analizy prawnej w celu znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy i o ile udzielenie exequatur (tj. zgody państwa przyjmującego na podjęcie przez osobę mianowaną na stanowisku konsula jego działalności urzędowej) stanowi wyraz uznania rządu wysyłającego, a tym samym państwa przez ten rząd reprezentowanego.

Zagadnienie to posiada dużą doniosłość praktyczną, a w naszym przypadku — ze względu na ubieganie się NRD o należne jej miejsce w społeczności międzynarodowej — również poważne znaczenie polityczne. Dlatego też zasługuje ono na wszechstronną analizę.

Znany angielski autorytet w dziedzinie uznania w prawie międzynarodowym, prof. Lauterpacht, stwierdza, że wśród dwóch zasadniczych sposobów uznania, wyraźnego i dorozumianego, kwestia uznania dorozumianego sprowadza się do rozpatrzenia rodzaju i typu zachowania się, które, w braku wyraźnej wskazówki co do intencji przeciwnych, prawo międzynarodowe będzie interpretowało jako równoznaczne z uznaniem⁹. Jednocześnie Lauterpacht podkreśla znaczenie wyraźnej intencji jako czynnika decydującego' przy wyrażeniu uznania dorozumianego. Inny specjalista w dziedzinie uznania, T. C. Chen, zwraca uwagę, że należy wyraźnie wyodrębnić pewne akty, które z istoty swej są wystarczającym dowodem uznania.

zerwanie stosunków dyplomatycznych między NRF a tym państwem. Doktryna ta weszła w skład podstawowych zasad zachodnoniemieckiej polityki zagranicznej i uważana jest za główną przeszkodę w nawiązaniu stosunków dyplomatycznych między NRF a państwami socjalistycznymi. Rząd federalny uczynił wyjątek dla nawiązania stosunków z ZSRR, uzasadniając to szczególnie rolę Związku Radzieckiego jako mocarstwa odpowiedzialnego za zjednoczenie Niemiec.

⁷ „Tagesspiegel” z 16 IX 1959.

⁸ Patrz: B. Wiewióra; *Sprawa uznania Niemieckiej Republiki Demokratycznej przez Jugosławią (Dokumentacja)*, „Przegląd Zachodni” 1957, nr 6, oraz tenże; *Skutki zerwania stosunków dyplomatycznych NRF—Jugosławia*, „Przegląd Zachodni” 1958 nr 1.

⁹ H. Lauterpacht; *Recognition in International Law*, Cambridge 1948, s. 369.

Z chwilą gdy akty te zostają podjęte, równają się dorozumianemu uznaniu i nie wymagają dodatkowego potwierdzenia ¹⁰.

Lauterpacht jest zwolennikiem teorii, iż z chwilą powstania określonych warunków, państwo ma obowiązek uznania nowo powstałego państwa ¹¹. Wychodząc z tej przesłanki, Lauterpacht przyznaje uznaniu, opartemu na „bezstronnym wypełnianiu obowiązku prawnego (sc. państwa), charakter konstytutywny, jako tworzącemu między państwem uznającym i wspólnotą uznaną międzynarodowe prawa i obowiązki wiążące się z pełną państwowością” ¹². W związku z tym dąży on do uniknięcia zbyt szerokiej interpretacji, o którą łatwo przy analizowaniu form uznania dorozumianego i dlatego podkreśla rolę intencji jako czynnika decydującego przy uznaniu. Chen, zwolennik deklaratoryjnej teorii uznania, uważa, że uznanie nie tworzy podmiotowości prawnej państwa uznanego, a oznacza jedynie chęć nawiązania pełnych i formalnych stosunków politycznych z państwem nowo uznanym. Stąd państwa mogą nawiązywać różnego rodzaju stosunki z innymi państwami, nie udzielając im eo ipso uznania. Jednakże pewne akty, zdaniem Chena, są w praktyce międzynarodowej od dawna uważane za równoznaczne z uznaniem, a państwo, które nie zamierza wyrazić uznania drugiemu państwu, powinno się od tych aktów powstrzymywać ¹³.

W piśmiennictwie polskim niektórymi teoretycznymi aspektami uznania zajął się C. Berezowski. Uważa on, że uznanie może mieć znaczenie deklaratoryjne albo konstytutywne. „Mówimy o uznaniu deklaratywnym — stwierdza Berezowski — jeżeli istnienie tego, co się uznaje, nie zależy od aktu uznania. Uznaniem takim jest uznanie nowego państwa, będącego suwerenną organizacją terytorialną, która nie może istnieć lub nie istnieć w zależności od tego, czy i jakie państwa udzieliły jej lub nie udzieliły jej swego uznania” ¹⁴. Także uznaniu nowego rządu, który doszedł do władzy w drodze rewolucyjnej, Berezowski przypisuje charakter deklaratoryjny, ponieważ „nie jest sprawą międzynarodową, lecz jest sprawą

¹⁰ T. C. Chen, *The International Law of Recognition*, Londyn 1951, s. 189.

¹¹ H. Lauterpacht, op. cit., s. 6.

¹² Ibidem.

¹³ T. C. Chen, op. cit., s. 190—191.

¹⁴ C. Berezowski, *Zagadnienia zwierzchnictwa terytorialnego. Z teorii prawa międzynarodowego*, Warszawa 1957, s. 13—14.

własną każdego państwa — jakakolwiek zmiana rządu, a nawet zmiana formy ustrojowej"¹⁵.

Jeśli chodzi o sposoby uznania, to Berezowski rozróżnia uznanie wyrazne lub milczące. „Uznanie milczące — twierdzi ten autor — polega na określonym postępowaniu państwa uznającego, z którego wynika domniemanie, że państwo uznające nawiązało obrót z uznaną przez siebie taką czy inną organizacją”¹⁶.

Oceniając powyższe ogólne założenia teoretyczne, należy zwrócić uwagę, że definicja uznania dorozumianego¹⁷ sformułowana przez Berezowskiego, zwraca uwagę swoim bardzo szerokim zakresem, jaki wiąże on z uznaniem milczącym. Pojęcie „określonego postępowania”, z którego wynika „domniemanie” „nawiązania obrotu” z organizacją uznaną — zważywszy różnorodność form, w jakich ów obrót między państwami może występować — jest bardzo pojemne i ogólne. Znacznie węższa jest definicja Chena pragnącego ustalić konkretne akty, z których wynika bezspornie uznanie. Najwężej ujmuje problem uznania dorozumianego Lauterpacht, przypisując decydujące znaczenie intencji państwa uznającego.

Na tle tych założeń teoretycznych należy rozstrzygnąć kwestię, jaką rolę w dorozumianym uznaniu państwa (czy rządu) odgrywa nawiązanie stosunków konsularnych.

Wykonywanie funkcji konsularnych jest niewątpliwie atrybutem każdego suwerennego państwa. „Nie ulega wątpliwości, że mianowanie konsulów mieści się w ramach kompetencji każdego w pełni suwerennego państwa”¹⁸. Znaczeniu, jakie dla uznania państwa po-

¹⁵ Ibidem, s. 14.

¹⁶ Ibidem, s. 16.

¹⁷ Autor niniejszego artykułu skorzystał ze słusznej krytyki prof. J. Makowskiego, który recenzując *Zarys prawa międzynarodowego publicznego*, t. II, Warszawa 1956, w „Państwie i Prawie” 1957, nr 2, s. 357, zwrócił uwagę na różnicę między pojęciem dorozumianego i domniemanego oświadczenia woli: „Oświadczenie woli jest dorozumiane, gdy zostało faktycznie wyrażone, tylko nie w formie wyrażnej, lecz przez *facta concludentia* [podkreślenie rec.], np. wysyłając ambasadę. Natomiast oświadczenie woli domniemane nigdy nie nastąpiło, a tylko z innych czynności oświadczającego wnioskuje się, jakie byłoby, gdyby zostało uczynione”.

¹⁸ Oppenheim—Lauterpacht, *International Law*, t. I, wyd. 8, (1955), s. 835. Por. J. Makowski, *Organa państwa w stosunkach międzynarodowych. Zjazdy międzynarodowe. Umowa międzynarodowa*. Skrypt, zesz. 3, PWN, Warszawa 1957, s. 106. Patrz także W. Lisowskij, *Mieżdunarodnoje prawo*, Kijów 1955, s. 198.

siada nawiązanie stosunków konsularnych, najwięcej miejsca poświęca Lauterpacht. Na podstawie poglądów doktryny i analizy praktyki międzynarodowej rozważa on oddzielnie trzy przypadki nawiązania albo utrzymywania stosunków konsularnych: mianowanie konsulów i ich przyjęcie bez żądania exequatur, mianowanie konsulów z żądaniem exequatur oraz udzielenie exequatur. Zdaniem tego uczonego, wykonywanie funkcji konsularnych nie jest ipso facto równoznaczne z uznaniem, dlatego też mianowanie i przyjmowanie konsulów bez żądania exequatur nie implikuje uznania ani przez państwo przyjmujące, ani przez wysyłające. Bardziej sporna jest kwestia żądania exequatur, tj. gdy jedno państwo wysła swego konsula do innego państwa, które dotychczas nie było uznane, i domaga się udzielenia exequatur. Praktyka państw jest w tym zakresie podzielona, a zdaniem Lauterpachta, znaczenie i charakter funkcji konsularnych, jak również samego exequatur, nie czyni je właściwym lub naturalnym instrumentem uznania. Jednakże Lauterpacht stwierdza, że w praktyce międzynarodowej przeważa opinia, iż żądanie exequatur implikuje uznanie i doradza, aby rząd, który zwraca się do rządu nie uznanego z wnioskiem o udzielenie exequatur dla swoich konsulów, a jednocześnie pragnie uniknąć tej implikacji, zgłosił odpowiednie zastrzeżenie. Według poglądu Lauterpachta, te same zasady (jak w przypadku żądania exequatur) zdawałyby się odnosić i do przypadku udzielenia exequatur konsulowi dotychczas nie uznanego państwa, ale tak nie jest: ta niewielka praktyka międzynarodowa i opinie uczonych, jakie się w ogóle do takiej sytuacji odnoszą, przemawiają wyraźnie na korzyść dorozumianego uznania¹⁹. Opinię tę Lauterpacht powtórzył w opracowanym przez siebie podręczniku z 1955 r.; „W każdym razie zostało powiedziane, że tylko wtedy, gdy konsulowie są formalnie mianowani i formalnie otrzymują exequatur ze strony państwa przyjmującego, pociąga to za sobą pośrednie uznanie”²⁰.

Nieco dalej niż Lauterpacht idzie Chen: wychodząc z założenia, że dopiero po udzieleniu exequatur państwo staje się prawnie związane międzynarodowymi obowiązkami w odniesieniu do konsulów, uważa on, iż „opinia większości, poparta przeważającym ciężarem praktyki prowadzi nieomylnie do wniosku, że przyjęcie

¹⁹ H. Lauterpacht, op. cit., s. 383—387.

²⁰ Oppenheim—Lauterpacht, op. cit., s. 836.

i udzielenie [podkreślenie moje] exequatur implikuje uznanie"²¹.

Doktryna polska reprezentuje pogląd, że nawiązanie stosunków konsularnych jest jedną z form uznania dorozumianego, zarówno rządu, jak i państwa²². Doktryna polska nie analizuje różnych możliwych wariantów nawiązania stosunków konsularnych, a wyraża jedynie tezę ogólną, z której można by wyciągnąć wniosek, że każde nawiązanie stosunków konsularnych implikuje uznanie.

Przedstawione wyżej poglądy nauki prawa międzynarodowego, oparte na analizie bogatej praktyki międzynarodowej, pozwalają na sformułowanie wniosku, że jakkolwiek doktryna różnicuje skutki nawiązania stosunków konsularnych w zależności od ich formy, jest zgodna co do tego, iż udzielenie exequatur pociąga za sobą uznanie. Pogląd ten mieści się nawet w ramach najwęższej interpretacji skutków prawnych nawiązania stosunków konsularnych między dwoma państwami.

Do tego samego wniosku prowadzi analiza logiczna instytucji exequatur. Exequatur jest, jak wiadomo, zezwoleniem, jakie ministerstwo spraw zagranicznych państwa przyjmującego udziela osobie mianowanej na stanowisko konsula przez państwo wysyłające. Exequatur jest jednocześnie odpowiedzią na listy komisyjne, zwane także patentem konsularnym, będącym aktem wystawianym bądź przez głowę państwa, bądź przez ministra spraw zagranicznych państwa wysyłającego. Exequatur udziela się tylko na podstawie wręczenia listów komisyjnych, które nowo mianowany konsul przedstawia ministrowi spraw zagranicznych państwa przyjmującego. Te dwa akty prawne, odrębne, ale z sobą nierozłącznie związane, tworzą indywidualną umowę konsularną²³.

Akceptacja listów komisyjnych, której widowym znakiem jest udzielenie exequatur, stanowi jednocześnie uznanie oficjalnej kompetencji organu, który je wystawił. A ponieważ organ, który wystawił listy komisyjne, wykonywał funkcję przysługującą suwerenemu rządowi, oznacza to uznanie tego rządu.

Wracając do rozpatrywanego konkretnego przypadku, może nasunąć się pytanie, czy udzielenie exequatur konsulowi NRD nie

²¹ T. C. Chen, op. cit., s. 200.

²² K. Skubiszewski, w *Zarysie prawa międzynarodowego publicznego*, op. cit., s. 9, 17, używając terminu „uznanie domniemane”, (patrz przypis 17) oraz C. Berezowski, op. cit., s. 16, używając terminu „uznanie milczące”.

²³ J. Makowski, *Organa państwa ...*, op. cit., s. 106–107.

ogranicza się tylko do uznania rządu NRD, nie pociągając za sobą uznania państwowości Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Na pytanie to należy odpowiedzieć negatywnie z następujących przyczyn: 1) Uznanie rządu jako instytucja odrębna od uznania państwa zachodzi tylko wtedy, gdy następuje rewolucyjna zmiana rządu, przy równoczesnym zachowaniu ciągłości prawnej podmiotu prawa międzynarodowego; tzn. gdy dane państwo posiadało już uznanie, a nastąpiła tylko zmiana jego rządu²⁴. 2) Uznanie rządu nowo powstałego państwa jest równoznaczne z uznaniem tego państwa²⁵. Nie można natomiast logicznie wyobrazić sobie sytuacji, w której udzielono by uznania rządowi nie reprezentującemu żadnego podmiotu prawa międzynarodowego; wynika to z istoty funkcji rządu w stosunkach międzynarodowych, jako organu reprezentującego określony podmiot prawny. 3) Przy notorycznie znanym fakcie istnienia dwóch państw niemieckich i dalszym utrzymywaniu stosunków dyplomatycznych z NRF, nawiązanie stosunków oficjalnych z NRD — a do nich przecież należą również stosunki konsularne — może tylko implikować uznanie przez ZRA podmiotowości NRD.

Jak wobec tego ocenić komentarz rzecznika ministerstwa spraw zagranicznych ZRA, iż udzielenie exequatur konsulowi generalnemu NRD nie łączy się z prawnomiędzynarodowym uznaniem NRD²⁶.

²⁴ Oppenheim-Lauterpacht, op. cit., s. 129. W doktrynie radzieckiej zwrócono uwagę, że w pewnych warunkach rewolucyjna zmiana rządu łączy się z utworzeniem nowej formacji społeczno-ekonomicznej (np. rewolucyjne utworzenie rządu radzieckiego w 1917 r.) i wtedy powstaje nowe państwo na miejscu starego, co powoduje przerwanie ciągłości podmiotowej (*Podręcznik prawa międzynarodowego*, pod red. Durdieniewskiego i Kryłowa, Warszawa 1950, s. 156). Por. *Międzynarodowe prawo* pod red. Kożewnikowa, Moskwa 1957, s. 111—112, gdzie wymieniono jako jeden ze sposobów powstania nowych podmiotów prawa międzynarodowego „powstanie nowych państw w rezultacie rewolucji społecznej, prowadzącej do zmiany jakiegoś ustroju społecznego na inny, np. kapitalizmu na socjalizm”.

²⁵ *Międzynarodowe prawo*, op. cit., s. 114.

²⁶ „Neue Züricher Zeitung” z 16 IX 1959. Wiadomości prasowe na ten temat są pełne sprzeczności. I tak, „Tagesspiegel” z 22 IX 1959 powołuje się na komunikat rządu NRF, z którego wynika, jakoby exequatur udzielone konsulowi NRD zawierało dodatkowe zastrzeżenie, iż nie oznacza ono prawnomiędzynarodowego uznania rządu NRD. Szwajcarska „Die Tat” z 23 IX 1959 ogranicza się do informacji, iż minister spraw zagranicznych Zjednoczonej Republiki Arabskiej, dr Mahmud Fawzi i jego zastępca, Sulficar Sabri

Powyżej przedstawiono poglądy naukowe, które na podstawie analizy bogatej praktyki międzynarodowej dochodzą jednoznacznie do wniosku zgoda przeciwnego. Również interpretacja logiczna oparta na analizie instytucji exequatur prowadzi do takiego samego wniosku. Jak więc wytłumaczyć sprzeczność między treścią oświadczenia rzecznika ministerstwa spraw zagranicznych ZRA a skutkami prawnymi, jakie teoria i praktyka prawnomiędzynarodowa wiąże z udzieleniem exequatur?

Jeżeli staniemy na stanowisku, że decydujące znaczenie przy uznaniu ma intencja strony składającej oświadczenie (zgodnie z teorią Lauterpachta), to na pierwszy rzut oka zdawałoby się, że oświadczenie rzecznika ZRA jest dostatecznie jasnym wyrazem braku intencji uznania NRD. Z tą interpretacją sprzeczny jest wszakże fakt udzielenia exequatur, tj. aktu, z którym doktryna i praktyka międzynarodowa wiąże określone skutki prawne w zakresie uznania. Powstaje zagadnienie, czy jakiś rząd może dokonywać aktów o sprecyzowanym znaczeniu prawnym, pozbawiając je tego znaczenia. Przecież rząd ZRA mógł ograniczyć się do zezwolenia na działalność konsula NRD, nie posuwając się do udzielenia mu formalnego exequatur. Taki precedens znany jest praktyce międzynarodowej: radziecka Rosja zezwoliła w 1934 r. na działalność na swym terytorium konsulów Mandżukuo, nie udzielając im wszakże exequatur. Przypadek ten jest komentowany w nauce jako potwierdzający zasadę, że z udzieleniem exequatur wiąże się uznanie państwa²⁷. Jeżeli więc rząd ZRA zdecydował się na udzielenie exequatur konsulowi NRD, to tym samym dał wyraz swym intencjom respektowania kompetencji władz NRD do wystawienia patentu konsularnego.

Tak więc zastrzeżenie rzecznika ZRA nie może być interpreto-

zapewnili ambasadora NRF w Kairze, dra W. Webera, że rząd ZRA nie nawiąże stosunków dyplomatycznych z NRD. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 24 IX 1959 uważa, że konsul generalny NRD nie uzyskał prawidłowego (regelrechte) exequatur i że konsulowi NRD nie wolno używać flagi na samochodzie oraz nie jest on wciągnięty na oficjalną listę dyplomatów. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nie wyjaśnia, na czym miała polegać nieprawidłowość exequatur, jak również niejasna jest sprawa wciągnięcia na listę dyplomatów, skoro konsulowie do korpusu dyplomatycznego nie należą.

²⁷ H. Lauterpacht, op. cit., s. 387 przyp. 2.

może anulować prawnego znaczenia exequatur, które jest najbardziej formalnym aktem ze wszystkich czynności uważanych przez zwyczajowe prawo międzynarodowe za konieczne przy nawiązywaniu stosunków konsularnych między dwoma państwami. Dopiero exequatur umożliwia konsulowi podjęcie jego czynności i ono nadaje mu charakter organu oficjalnego w stosunkach prawnych między państwami²⁸.

Oświadczenie interpretacyjne jednego państwa nie może podważyć obowiązującej normy zwyczajowej. Jakie jest wobec tego jego znaczenie?

Pomocą przy wyjaśnieniu tego zagadnienia mogą być okoliczności towarzyszące wydaniu tego oświadczenia. Prasa zachodnia szeroko pisała o niepokoju jaki ogarnął rząd NRF na wieść o porozumieniu zawartym między premierem Grotewohlem i prezydentem Nasserem. Rząd zachodnioniemiecki starał się w drodze presji dyplomatycznej i ekonomicznej zmusić rząd ZRA do odstąpienia od tego porozumienia²⁹. Jakkolwiek rząd ZRA oparł się presji rządu NRF, to jednak dążył do znalezienia takiej formuły politycznej, która pozwoliłaby mu uniknąć ewentualnych sankcji rządu zachodnioniemieckiego.

W związku z tym wypada przypomnieć, że rząd NRF w swej praktyce politycznej wyraźnie oddzielił stosunki dyplomatyczne od stosunków konsularnych, interpretując te ostatnie jako pozbawione charakteru stosunków oficjalnych. Zagadnienie to wyraźnie się zarysowało w związku z zerwaniem stosunków dyplomatycznych z Jugosławią w 1957 r., kiedy to wbrew przyjętej praktyce międzynarodowej³⁰ utrzymane zostały stosunki konsularne między NRF i Jugosławią. Według ówczesnego oficjalnego komentarza zachodnioniemieckiego, utrzymanie stosunków konsularnych z Jugosławią, mimo zerwania stosunków dyplomatycznych, jest możliwe, ponieważ zadania konsułów nie są w zasadzie polityczne, a więc jest to kwestia praktyczna ochrony własnych interesów³¹. Ta zwięzająca inter-

²⁸ J. Makowski, *Organa państwa...*, op. cit., s. 107; L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, wyd. 4, Warszawa 1953, s. 226.

²⁹ Wspomina o tym przytoczone na wstępie oświadczenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych NRD, opublikowane w „Neues Deutschland” z 15 IX 1959.

³⁰ Por. J. Makowski, *Zerwanie stosunków dyplomatycznych i jego skutki prawne*, „Sprawy Międzynarodowe” 1959, nr 2, s. 50 i nast.

³¹ B. Wiewióra, *Skutki zerwania ...*, op. cit., s. 157.

pretacja roli stosunków konsularnych, jakkolwiek odbiegająca od ustalonej praktyki międzynarodowej, spełniała określone cele polityczne, łagodząc skutki stosowania w praktyce doktryny Hallsteina. Pozwoliła ona na ignorowanie istniejącego od pewnego czasu w Jemenie konsulatu generalnego NRD, przy jednoczesnym utrzymywaniu z tym państwem formalnych stosunków dyplomatycznych³², a w rozpatrywanym przez nas przypadku umożliwiła przejście do porządku nad faktem otwarcia konsulatu generalnego NRD w Kairze, bez potrzeby sięgania do drastycznych, niewygodnych politycznie kroków dyplomatycznych.

Stanowisko NRF, pomniejszające rolę stosunków konsularnych, ułatwiło również rządowi kairskiemu znalezienie wygodnej politycznie, jakkolwiek prawnie wątpliwej formuły kompromisowej. W świetle powyższego, oświadczenie rzecznika ZRA, mając przede wszystkim znaczenie polityczne, nie jest w stanie podważyć prawnych skutków udzielonego exequatur. Jakkolwiek z oświadczenia tego wynika, że rząd ZRA nie zamierza w najbliższym czasie nawiązać stosunków dyplomatycznych z NRD niemniej fakt nawiązania stosunków konsularnych jest obiektywnym wyrazem respektowania państwowości NRD.

Z teoretycznego punktu widzenia jest on potwierdzeniem słuszności deklaratoryjnej teorii uznania, która nie wiąże z aktem uznania konstytutywnych skutków dla podmiotowości prawnomiędzynarodowej państwa ubiegającego się o uznanie. Jak słusznie pisał radziecki autor Łazariew: „Nieuznany rząd w pełni może i rzeczywiście nawiązuje stosunki z innymi państwami”³³.

Analiza całokształtu zagadnienia uznania wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Ograniczymy się tu jedynie do uwagi, że w obecnej praktyce państw zdaje się przeważać zasada, iż uznanie we wszystkich formach i postaciach, w jakich występuje, jest funkcją przede wszystkim polityczną i dlatego pozostawione jest swobodnej decyzji państwa³⁴. Jego skutki prawne są różne, w zależności

³² B. Wiewióra, *Jemen a dwa państwa niemieckie*, „Przegląd Zachodni” 1958, nr 4, s. 369.

³³ M. I. Łazariew, *K woprosu o priznanii w mieźdunarodnom prawie*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1948, nr 8, s. 47.

³⁴ Z okazji uznania państwa Izrael Przedstawiciel Stanów Zjednoczonych w Radzie Bezpieczeństwa ONZ oświadczył: „Uważałbym za wysoce niewłaściwe przyznać, że jakikolwiek kraj na ziemi może kwestionować suwerenność Stanów Zjednoczonych Ameryki w wykonywaniu wysoce politycznego

od zakresu i przedmiotu uznania. Zagadnienie to wymaga obszernych studiów teoretycznych przy uwzględnieniu bogatej i rozbieżnej praktyki państw. Wydaje się wszakże, że już teraz można zaryzykować postawienie tezy, iż obok uznania występującego w ustalonych formach, niejednokrotnie spotykamy się z praktyką dowodzącą r e s p e k t o w a n i a podmiotowości nowo utworzonych państw przed nawiązaniem formalnych stosunków³⁵. Praktyka ta przybiera różne formy stosunków półoficjalnych, a nawet oficjalnych, fetóre jednak nie mieszczą się jeszcze w ramach pełnych normalnych stosunków między państwami, albo celowo pozostawiają co do tego pewne wątpliwości. Te celowe niejasności w stosunkach między państwami nowymi i starymi mogą czasami odgrywać określoną rolę polityczną, a jednocześnie stanowią etap przejściowy poprzedzający formalne uznanie.

Wydaje się, że nawiązanie stosunków konsularnych między NRD i ZRA należy traktować właśnie w tej płaszczyźnie: nawet jeżeli z uwagi na zastrzeżenie rzecznika ZRA nie utożsamimy nawiązania tych stosunków z uznaniem dorozumianym — choć za uznaniem przemawiają silne argumenty naukowe — to co najmniej musimy określić je jako formę przejściową, bezpośrednio prowadzącą do uznania. A w aspekcie politycznym jest to bezsporny dowód rosnącego znaczenia międzynarodowego NRD.

aktu uznania statusu de facto jakiegoś państwa. Co więcej, nie przyznają ani w formie dorozumianej ani wyraźnej, iż istnieje jakiś trybunał sprawiedliwości czy innego rodzaju, który mógłby orzekać o legalności lub ważności tego aktu mego kraju". Przytacza to i komentuje J. L. Brierly, *The Law of Nations*, wyd. 5, Oksford 1955, s. 132 przyp. 1.

³⁵ Brak nawiązania stosunków dyplomatycznych nie oznacza jeszcze negowania podmiotowości państw, z którymi te stosunki nie zostały nawiązane. Można w związku z tym przytoczyć opinię min. von Brentano, który na konferencji prasowej 30 XI 1956 m. in. oświadczył, że brak stosunków dyplomatycznych NRF z państwami socjalistycznymi nie oznacza negacji ich prawnej egzystencji („Süddeutsche Zeitung" z 2 XII 1956).