



Paweł Czubik*

Skutki zastrzeżenia na niekorzyść składającego zastrzeżenie – case study

[Effects of a Reservation to the Disadvantage of the Party Making the Reservation: Case Study]

Abstract

The purpose of this text is to discuss specific reservations to the Convention Abolishing the Requirement of Legalisation for Foreign Public Documents (the Hague Convention), which have been submitted in recent years by two new acceding States: Indonesia and Rwanda. These reservations are disadvantageous to the submitting party and mean a restriction in the application of the convention's mechanisms to its own documents. Indonesia's accession seems particularly important, given the economic weight of the acceding state and the objections raised to these reservations. This article analyses the reservations made in the light of the rules of general treaty law and answers the question of the extent to which raising objections to such reservations may also have adverse consequences for the objecting State.

Keywords: Convention Abolishing the Requirement of Legalisation for Foreign Public Documents (Hague Convention), use of foreign documents, reservation to a treaty, objection to a reservation.

Wstęp

Zastrzeżenia składane do traktatów wielostronnych¹, abstrahując od kwestii bardzo niepełnego, nieoddającego w pełni bogactwa prawa zwyczajowego, uregulowania tej problematyki w konwencji wiedeńskiej o pra-

* **Paweł Czubik** – prof. dr hab. nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego i Europejskiego, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie (afiliacja), sędzia w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN; <https://orcid.org/0000-0003-0268-8665>; pawel.czubik@uek.krakow.pl / professor of law, DSc, Head of the Department of Public International Law and European Law, Krakow University of Economics (affiliation); judge in Extraordinary Review and Public Affairs Chamber of the Polish Supreme Court.

¹ Zastrzeżenia co do zasady odnoszą się do traktatów wielostronnych. W przypadku traktatu dwustronnego złożenie tego typu oświadczenia przez jedną stronę może jedynie na nowo zainicjować rokowania nad przyjmowaną treścią umowy. Zob. M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 92.

wie traktatów², wiążą się zazwyczaj z konkretnym skutkiem, który stanowi pewną wypadkową działań państwa składającego zastrzeżenie oraz państwa, które podejmuje odpowiednią reakcję odnoszącą się do zastrzeżenia (w postaci deklaracji jego przyjęcia lub sprzeciwu wobec zastrzeżenia) bądź też powstrzymuje się od tego typu reakcji. Niezależnie od konkretnych efektów (w przypadku niektórych odmiennych zachowań mogą one paradoksalnie prowadzić do takiego samego lub mocno zbliżonego skutku) można zasadniczo wyodrębnić interes państwa w konkretnych oświadczeniach jednostronnych będących zastrzeżeniami lub sprzeciwami. Każde działanie okołotraktatowe jakiemuś celowi musi służyć – *is fecit, cui prodest*. Niekiedy skutki przyjęcia zastrzeżenia czy też zwykłego sprzeciwu wobec niego są identyczne – gdy celem zastrzeżenia jest niestosowanie danej normy w relacjach państwa składającego zastrzeżenie i państwa, wobec którego zastrzeżenie jest składane. W większości jednak przypadków ostateczny efekt zastrzeżenia zależy od reakcji państwa dotkniętego zastrzeżeniem; rozwiązaniem przy tym krańcowym jest sprzeciw kwalifikowany, uniemożliwiający wejście w życie umowy między państwem składającym zastrzeżenie a państwem składającym sprzeciw.

Niekiedy zdarzają się działania o charakterze zastrzeżeń i sprzeciwów, których sens jest mocno zagadkowy. Są one zaskakujące szczególnie wówczas, gdy zdają się przede wszystkim szkodzić samym państwom składającym rzeczne oświadczenia. Takie właśnie oświadczenie na etapie akcesji do Konwencji o zniesieniu wymogu legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych³ złożyła w 2021 roku Indonezja – jego analiza będzie przedmiotem niniejszej refleksji.

Konwencje haskie prawa prywatnego i mechanizmy akcesyjne do nich stosowane

Aby zrozumieć istotę problemu, warto w kilku zdaniach przypomnieć zakres zastosowania tego traktatu. Pod względem podmiotowym pozostaje on jednym z aktów prawa międzynarodowego cieszącym się największą liczbą państw stron i odnotowujących największy wzrost w tym zakresie w ostatnich latach; jeśli chodzi natomiast o traktaty z zakresu obrotu cywilnoprawnego, jest tu zdecydowanym liderem. Obecnie konwencja wiąże ponad 120 państw stron⁴, w ciągu zaś ostatnich dwóch dekad liczba jej stron wzrosła o blisko pół

² Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439).

³ Konwencja znosząca wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, sporządzona w Hadze 5 października 1961 r. (Dz.U. z 2005 r. nr 112, poz. 93), dalej: konwencja lub konwencja haska.

⁴ Liczba państw stron wskazanych na stronach internetowych konwencji haskiej to 127, w niektórych miejscach wskazuje się na 129 stron (licząc członkostwo wszystkich odrębnych celnie terytoriów Chin). W rzeczywistości państw w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego jest nieco mniej – jako państwa

setki. Jest jedynym z traktatów dotyczących obrotu cywilnoprawnego (dokładniej zaś wybranego zagadnienia międzynarodowej procedury cywilnej, a mianowicie uwierzytelniania dokumentów zagranicznych) przyjętych na forum Konferencji Haskiej Prawa Prywatnego Międzynarodowego – organizacji rządowej, której aktywność⁵ datuje się od roku 1893⁶, zajmującej się obrotem cywilnoprawnym z zagranicą.

Traktaty (potocznie określane jako konwencje haskie) przyjmowane na forum Konferencji tradycyjnie dzielą się na traktaty przedwojenne (tzw. stare konwencje⁷) oraz powojenne⁸ – w tym prezentowana konwencja, przyjęta w 1961 roku. Większość konwencji powojennych, łącznie z tą omawianą, przewiduje możliwość składania sprzeciwów wobec akcesji nowych stron do konwencji mających skutek kwalifikowany. Jeśli dotychczasowa strona konwencji złoży (w określonym w konwencji terminie zawitym⁹) sprzeciw wobec

wskazuje się bowiem obszary charakteryzujące się autonomią traktatową w zakresie międzynarodowej procedury cywilnej i pewną ograniczoną zdolnością traktatową. Stąd jako strony konwencji haskiej zwykle wskazuje się Niue i Wyspy Cooka (terytoria stowarzyszone Nowej Zelandii – są traktowanego jako odrębne strony tego traktatu niezależnie od uczestnictwa Nowej Zelandii) oraz Makao i Hongkong (będące stronami konwencji pomimo braku uczestnictwa w jej reżimie do listopada 2023 r. Chińskiej Republiki Ludowej).

⁵ Twórcą i pomysłodawcą konferencji był Tobias Asser (1838–1913) – holenderski naukowiec (profesor prawa prywatnego międzynarodowego i prawa handlowego), dyplomata, polityk, członek Rady Państwa Holandii, współlaureat Pokojowej Nagrody Nobla w 1911 r. (za udział w stworzeniu Stałego Trybunału Arbitrażowego w 1899 r.), a także jeden z założycieli Instytutu Prawa Międzynarodowego w 1873 roku.

⁶ Początkowa aktywność Konferencji odpowiadała jej nazwie – stanowiła cykliczną konferencję międzynarodową (pod nazwą Konferencja Haska dla Unifikacji Międzynarodowego Prawa Prywatnego – w pierwszych pracach w 1893 r. brało udział 13 państw) – nie cechowała się tym samym podmiotowością prawnomiędzynarodową. Decyzję o przekształceniu cyklicznej konferencji w organizację międzynarodową podjęto dopiero po drugiej wojnie światowej – by zaś zmianę tę osiągnąć, w 1951 r. przyjęto statut Konferencji Haskiej Prawa Prywatnego Międzynarodowego, który wszedł w życie w 1955 r. (zob. tekst jednolity zmienionego statutu Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego, przyjęty w Hadze 30 czerwca 2005 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 1090). Zob. również: P. de Cesari, *Riserve, dichiarazioni e facoltà nelle convenzioni dell'Aja di diritto internazionale privato* [w:] *Six Studies on Reservations*, T. Treves (red.), 'Comunicazioni e studi' 2002, 22, Milano, ss. 151–153.

⁷ Najślawniejszymi traktatami są (dziś już wyłącznie pomnikowe) konwencje dotyczące międzynarodowej procedury cywilnej: konwencja z 1896 r. oraz konwencja, która ją zastąpiła – z 1905 r. (Konwencja dotycząca procedury cywilnej – podpisana w Hadze 17 lipca 1905 r., Dz.U. z 1926 r. nr 126 poz. 735 – formalnie obowiązuje w stosunkach z państwami, które nie przyjęły Konwencji dotyczącej procedury cywilnej, podpisanej w Hadze 1 marca 1954 r., Dz.U. z 1963 r. nr 17, poz. 90; zob. art. 29 tej konwencji; taka sytuacja dotyczy tylko relacji Polski i Estonii i jest jedynie obowiązywaniem w teorii, przepisy konwencji z 1905 r. nie mają bowiem realnego zastosowania w sytuacji obowiązywania prawa unijnego i umowy o pomocy prawnej Polska-Eстонia). Natomiast konwencja haska w sprawie kolizji ustaw przy obywatelstwie (zob. Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadku bezpaństwowości, podpisane w Hadze 12 kwietnia 1930 r., Dz.U. z 1937 r. nr 47, poz. 361) nie powstała w ramach aktywności konferencji haskiej (choć miejsce podpisania i przyjmowana od tego potoczna nazwa mogą wprowadzać w błąd), lecz pod auspicjami Ligi Narodów.

⁸ Najbardziej znaną konwencją z tej grupy jest bez wątpienia Konwencja dotycząca kolizji praw w przedmiocie formy rozporządzeń testamentowych, sporządzona w Hadze 5 października 1961 r. (Dz.U. z 1969 r. nr 34, poz. 284).

⁹ Uchybienie terminowi jest jednoznaczne z niezłożeniem sprzeciwu. W tego typu przypadkach (np. Portugalia złożyła zbyt późno sprzeciw wobec akcesji Indii w 2005 r.) depozytariusz wskazywał na sprzeciw spóźniony jako nieistniejący. Należy jednak pamiętać, że w prawie międzynarodowym publicznym kwestie formal-

akcesji nowej strony, to konwencja nie wchodzi w życie pomiędzy państwem składającym sprzeciw a państwem przystępującym – co oznacza, że nadal w tego typu relacjach dwustronnych stosowane są dotychczasowe mechanizmy uznawania mocy dowodowej dokumentów (legalizacji konsularnej).

Z uwagi na fakt, że w porównaniu do legalizacji konsularnej – choć odmienne twierdzili twórcy konwencji¹⁰ – obniża ona poziom bezpieczeństwa obrotu dokumentami zagranicznymi, państwa rozważają w praktyce zagrożenie, jakie dla ich przestrzeni prawnej mogą stwarzać potencjalnie sfałszowane dokumenty z innych państw¹¹. Sprzeciw wobec akcesji są w praktyce konwencji mechanizmem dość często stosowanym (możliwość ich składania wynika z jej art. 12 ust. 2). Warto choćby wspomnieć, że Polska złożyła trzy tego typu sprzeciwy: wobec akcesji Burundi (w 2014 r.), Kosowa (w 2016 r.) oraz Pakistanu (w 2022 r.). Oznacza to, że pomimo iż nowe państwa przystąpiły do konwencji, to w relacjach wzajemnych Polski i każdego z trzech wymienionych państw z osobna reżim prawny tego traktatu nie obowiązuje, natomiast w zakresie uwierzytelniania dokumentów zagranicznych zastosowanie znajdują stosowne przepisy prawa wewnętrznego.

Zasadniczy problem dotyczy tego, że państwo przystępujące (ang. *acceding state*) nie ma prostej, symetrycznej możliwości – w świetle samej litery tego traktatu – zapobieżenia wejściu w życie traktatu pomiędzy nim a państwem już wcześniej będącym stroną traktatu. Można założyć, że stanowi to pewne ryzyko, które musi ono w kalkulować – *de facto* ważąc je z korzyściami wynikającymi z traktatu. Nie oznacza to bynajmniej, że nie pojawiają się mechanizmy podważania obowiązywania konwencji pomiędzy państwem przystępującym a państwem będącym wcześniej stroną tego traktatu poprzez wykorzystanie przez państwo przystępujące instytucji typowych dla prawa traktatów w postaci zastrzeżeń. Zasadniczo deklaracje o takim skutku składane były w przypadku występowania pomiędzy państwami kwestii politycznych (skutkujących brakiem nawiązanych stosunków dyplomatycznych czy wręcz brakiem uznania). Takie zastrzeżenia pojawiły się np. ze strony przystępującego Pakistanu w stosunku do uczestniczących już w reżimie konwencji Indii. Deklaracje w przedmiocie niestosowania konwencji z uwagi na brak uznania składały też liczne państwa nieuznające Kosowa – w tym przypadku działanie to miało nie tylko zapobiec obrotowi na warunkach konwencyjnych

ne związane z terminami są postrzegane w sposób o wiele mniej klarowny niż w wewnętrznych porządkach prawnych. W przypadku np. zastrzeżeń praktyka państw nie wyklucza składania ich po terminie – jako tzw. opóźnionych. Zob. C. Campiglio, *Qualche riflessione a proposito delle riserve tardive* [w:] *Six Studies on Reservations*, T. Treves (red.), 'Comunicazioni e studi', 22, Milano 2002, s. 45. Zazwyczaj dotyczy to jednak sytuacji, gdy termin określony jest w sposób nieściśły (w analizowanym przypadku sprzeciwów wobec akcesji do konwencji mamy do czynienia z jednoznacznie liczoną datą dzienną na złożenie sprzeciwu).

¹⁰ Zob. Y. Loussouarn, *Explanatory Report on the European Convention Abolishing the Requirements of Legalisation for Foreign Public Documents*, Council of Europe, Strasbourg 1968, s. 2.

¹¹ Zob. G. Dahlhoff, *Legalisierung gefälschter oder unwahrer ausländischer Urkunden durch deutsche Auslandsvertretungen*, StAZ, 'Das Standesamt' 1997, 1, ss. 1–4.

z Kosowem (co można było osiągnąć drogą sprzeciwu kwalifikowanego wobec akcesji), lecz przede wszystkim podkreślić fakt nierozpoznawania państwa przystępującego do traktatu jako suwerennego podmiotu. Skorzystanie z konwencyjnego mechanizmu sprzeciwu wobec akcesji (wprost zastosowane np. przez Polskę w przypadku uznawanego przez nią Kosowa) mogłoby być postrzegane jako skorzystanie z mechanizmów zarezerwowanych jako reakcja na aktywność państwa przystępującego i tym samym jako manifestacja uznania Kosowa za państwo; tego efektu nie można było z pewnością przypisać apriorycznemu oświadczeniu odcinającemu się od skutków akcesji nieuznawanego podmiotu.

Charakter analizowanego zastrzeżenia do konwencji

Zastrzeżenie, któremu poświęcona jest niniejsza refleksja, nie miało jednak takiego charakteru i pozornie wydawało się wpisywać w zwykły zakres zastosowania konwencji. Przystąpienie Indonezji do konwencji haskiej¹² (dokonana jeszcze w roku 2021) doszło do skutku 4 czerwca 2022 roku. Nie odnotowano przy tym sprzeciwów kwalifikowanych innych państw stron konwencji haskiej wobec tej akcesji, a tym samym konwencja weszła w życie pomiędzy Indonezją i wszystkimi dotychczasowymi jej państwami stronami (już wówczas ponad stu dwudziestoma). Jednocześnie jednak wymianę not dyplomatycznych wywołała – jak się wydaje, w swej treści niezbyt sensowna w kontekście zastosowania konwencji – deklaracja Indonezji z 5 października 2021 r. dotycząca wyłączenia z zakresu zastosowania konwencji dokumentów wydanych przez indonezyjskie biura oskarżyciela publicznego¹³. Już na pierwszy rzut oka, odnosząc się do tej deklaracji, zakwestionować można literalny jej sens jako odnoszącej się do publicznego charakteru dokumentów indonezyjskich – wydanych przez prokuraturę Indonezji – domniemywając przy tym, że zapewne Indonezji chodzi o zachowanie wymogu legalizacji konsularnej dla prokuratorskich dokumentów z zagranicy, które miałyby być przedłożone w Indonezji. Trudno bowiem jakimikolwiek zasadami logiki wytłumaczyć wyłączenie własnych dokumentów publicznych spod zastosowania konwencji i pozostawienie w stosunku do nich wymogu legalizacji konsularnej (stosowanej przez obcego konsula państwa, dla którego dokumenty te miałyby być przeznaczone). Taka praktyka nie oznaczałaby

¹² P. Czubik, Konwencja haska o zniesieniu wymogu legalizacji – akcesje nowych podmiotów w latach 2020–2021, „Nowy Przegląd Notarialny” 2021, 3, ss. 17–32.

¹³ “The Government of the Republic of Indonesia is bound by the provisions of Article 1 on the scope of public documents in the Convention with a declaration statement that provided that the documents issued by the prosecutor office as the prosecuting body in the Republic of Indonesia, are not included in public documents whose requirements of legalization have been abolished as set forth in this Convention”.

bowiem żadnych korzyści finansowych dla Indonezji (z tytułu legalizacji tej kategorii dokumentów opłaty pobierać będą nadal konsulowie obcy akredytowani w Indonezji, a nie indonezyjski wystawca klauzul apostille). Jest to jednocześnie po prostu praktyka niezrozumiała – w pewnym sensie bowiem Indonezja odrzuca własną kontrolę autentyczności tych dokumentów przeznaczanych do użycia w państwach stronach konwencji haskiej (do której to kontroli po przystąpieniu do tego traktatu ma prawo), wybiera zaś taką kontrolę sprawowaną przez konsulów obcych państw wysyłających akredytowanych na jej terytorium.

Nadto mocno wątpliwe jest wykonywanie w praktyce w jakikolwiek sposób tego zastrzeżenia. To bowiem, czy dokumenty podlegają mechanizmom uwierzytelniającym, zależy co do zasady od państwa, na którego terytorium mają być przedłożone. Zastrzeżenie, że państwo pochodzenia nie uznaje za objęte wymogiem zniesienia legalizacji, w żaden sposób nie determinuje ewentualnego postępowania w tym zakresie państwa przeznaczenia dokumentu. To, jak będzie traktowany ów dokument z Indonezji, który z uwagi na zastrzeżenie indonezyjskie nie będzie podlegał regułom konwencji haskiej (wiążących się z zastąpieniem jego ewentualnej legalizacji certyfikacją klauzulami apostille), zależy wyłącznie od reguł prawnych i praktyki państwa, w którym ma zostać przedłożony. Wbrew treści deklaracji indonezyjskiej – nie determinuje to konieczności jego legalizacji konsularnej dokonywanej przez konsula państwa miejsca przeznaczenia dokumentu akredytowanego w państwie miejscu pochodzenia dokumentu. Przykładowo: w świetle prawa polskiego, które wymóg legalizacji konsularnej ma ściśle określony poprzez zakres zastosowania art. 1138 k.p.c., dokument taki nie będzie musiał podlegać legalizacji konsularnej dla przyznania mu pełnej mocy dowodowej w Polsce. Założenie indonezyjskie, że ich własne dokumenty będą musiały być legalizowane przez konsulów państw, w których mają zostać użyte, jest u swoich założeń chybione. Nadto należy wskazać, że ewentualne legalizowanie dokumentów indonezyjskich objętych deklaracją może być uznane za niewykonalne z uwagi na treść art. 9 konwencji haskiej, do którego nie odniosła się w swoim oświadczeniu Indonezja. Wszystko to sprawia, że można kwestionować logikę oświadczenia państwa oraz powątpiewać w jego rzeczywiste skutki.

Deklaracja ta została przez trzy europejskie państwa strony potraktowana zgodnie z jej literalnym znaczeniem (o czym dalej); jednocześnie państwa te uznały, że należy postrzegać ją jako zastrzeżenie do konwencji – co jest spostrzeżeniem słusznym, jeżeli przyjąć właśnie dosłowny jej sens (niezależnie od tego, że w gruncie rzeczy jest on wadliwy i irracjonalny z perspektywy państwa ją składającego). Zastrzeżenie oznacza jednostronne oświadczenie, jakkolwiek byłoby ono sformułowane lub nazwane, złożone przez państwo przy podpisaniu, ratyfikacji, przyjęciu, zatwierdzeniu lub przystąpieniu do traktatu, mocą którego zmierza ono do wykluczenia lub modyfikacji skutku

prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu względem tego państwa¹⁴.

Niewątpliwie Indonezja swoim oświadczeniem ogranicza zakres zastosowania art. 1 konwencji haskiej – co oznacza jednostronną modyfikację traktatu. Oświadczenie owo można traktować jako zastrzeżenie, a to wiąże się z możliwością złożenia sprzeciwów przez inne państwa strony. Złożenie sprzeciwu może wiązać się ze skutkiem kwalifikowanym, tzn. nieważnością traktatu w życie między państwem składającym zastrzeżenie a państwem składającym sprzeciw. Jeżeli natomiast państwo sprzeciwiające się zastrzeżeniu nie sprzeciwilo się wejściu traktatu w życie między nim a państwem czyniącym zastrzeżenie – postanowienia, do których zastrzeżenie się odnosi, nie mają zastosowania między tymi dwoma państwami w zakresie przewidzianym przez to zastrzeżenie¹⁵. Problem zastrzeżenia złożonego do konwencji haskiej jest jednak taki, że złożenie nawet sprzeciwu niekwalifikowanego do zastrzeżenia odnoszącego się do kluczowego postanowienia konwencji (art. 1) w zasadzie może być postrzegane jako wywołujące ten sam efekt, jak złożenie sprzeciwu o skutku kwalifikowanym. I tak się właśnie dzieje – pomimo że zastrzeżenie z perspektywy państw stron ma charakter ograniczający samego składającego. Artykuł 1 określa zakres zastosowania konwencji, choć odnosi się do potencjalnego zakresu zastosowania (dokumentów, które można certyfikować klauzulami *apostille*), rzeczywisty zaś zakres zastosowania konwencji zależy od koniunkcji z każdorazowym prawem wewnętrznym państwa, w którym dokument ma być użyty (klauzule muszą być umieszczone na dokumentach, które podlegały dotychczas obowiązkowi legalizacji przez konsula tego państwa, akredytowanego w państwie pochodzenia dokumentu – zob. art. 3 ust. 2 konwencji). Sam zakres przedmiotowy zastrzeżenia Indonezji odnosi się jednak jedynie do fragmentu zastosowania art. 1 konwencji – trudno więc zakładać jego skutek jako niweczący cel traktatu (odmiennie twierdziły państwa składające sprzeciw – o czym dalej).

Sama konwencja haska nie przewiduje możliwości składania zastrzeżeń przez państwo do niej przystępujące¹⁶. Oznacza to teoretycznie możliwość

¹⁴ Zob. konwencję wiedeńską o prawie traktatów, sporządzoną w Wiedniu 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439). Co prawda należy zauważyć, że do reguł stosowania konwencji haskiej reguły konwencji wiedeńskiej nie znajdują wprost zastosowania (jako że konwencja haska jest traktatem starszym od konwencji wiedeńskiej), jednak normy zawarte w konwencji wiedeńskiej – jako odzwierciedlające treść prawa zwyczajowego – mogą zyskać odniesienie do stosownej praktyki państw na forum konwencji haskiej (zob. art. 4 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów: „Bez uszczerbku dla stosowania jakichkolwiek norm sformułowanych w niniejszej konwencji, którym traktaty podlegałyby na podstawie prawa międzynarodowego, niezależnie od konwencji, konwencję stosuje się jedynie do traktatów zawartych przez państwa po wejściu niniejszej konwencji w życie w odniesieniu do tych państw”) – i jako takie postrzegać można większość reguł odnoszących się do zastrzeżeń oraz sprzeciwów składanych wobec zastrzeżeń (zob. art. 2 ust 1 pkt. d, 19, 20 i 21 konwencji wiedeńskiej).

¹⁵ Zob. art. 21 ust. 3 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

¹⁶ P. de Cesari, *Riserve...*, s. 164.

składania zastrzeżenia do traktatu¹⁷, jeżeli nie jest ono niezgodne z jego przedmiotem i celem¹⁸. Wyłączenie jednego typu dokumentów przewidzianych przez traktat jako objętych – bez wyjątków – zakresem certyfikacji może być wszelako interpretowane jako niezgodne z przedmiotem i celem traktatu. Może to z jednej strony przesądzać o niedopuszczalności zastrzeżenia jako takiego; z drugiej zaś strony, przyjmując jego ewentualną dopuszczalność, może wskazywać – z uwagi na jego zakres – na skutek sprzeciwu eliminujący stosowanie traktatu w relacjach wzajemnych.

Charakter sprzeciwu do zastrzeżenia samoograniczającego

Skoro niewykluczone jest, że zastrzeżenie Indonezji i jakiegokolwiek sprzeciw wobec niego mogą być postrzegane jako wyłączenie zastosowania traktatu w relacjach wzajemnych, oczywiste było, że stan ten wywoła reakcję niektórych państw stron traktatu. Państwa składające sprzeciw wobec tego zastrzeżenia podnosiły jedynie symboliczny jego charakter – wskazując, że nie ma on wpływu na wejście w życie konwencji haskiej pomiędzy tymi państwami a Indonezją. Gdyby bowiem nawet założyć, że efektem sprzeciwu może być niestosowanie konwencji haskiej jedynie w drobnym zakresie art. 1, odnoszącym się do dokumentów wystawionych przez prokuratora, to nawet wówczas, biorąc pod uwagę samoograniczający i niekorzystny przede wszystkim dla samej składającej Indonezji¹⁹ zakres zastrzeżenia, sens sprzeciwu byłby odpowiednio ograniczający i niekorzystny dla państwa składającego sprzeciw²⁰. Dlatego państwa składające sprzeciwy wyraźnie podkreśliły jego charakter – w gruncie rzeczy niemający na nic wpływu²¹; złożenie sprze-

¹⁷ „Domniemanie na rzecz prawa składania zastrzeżeń stało się zwyczajową normą prawa międzynarodowego” [za:] S.E. Nahlik, Kodeks prawa traktatów, Warszawa 1976, s. 151.

¹⁸ Zob. art. 19 pkt c konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

¹⁹ Oczywiście zgodnie z ogólnymi zasadami prawa traktatów (art. 22) państwo może wycofać wspomniane zastrzeżenie (zob. L. Migliorino, *La revoca di riserve e di obiezioni a riserve*, ‘Rivista di Diritto Internazionale’ 1992, 75, s. 317). Na razie omawiane zastrzeżenie Indonezji wciąż jednak figuruje jako obowiązujące w wykazie traktatowym prowadzonym przez sekretariat Konferencji Haskiej.

²⁰ Zgodnie z przytoczonym art. 21 ust. 3 konwencji wiedeńskiej: „Jeżeli państwo sprzeciwiające się zastrzeżeniu nie sprzeciwiło się wejściu traktatu w życie między nim a państwem czyniącym zastrzeżenie, postanowienia, do których zastrzeżenie się odnosi, nie mają zastosowania między tymi dwoma państwami w zakresie przewidzianym przez to zastrzeżenie”. Oznacza to, że sprzeciw wobec zastrzeżenia mającego charakter co do skutków niekorzystny dla składającego zastrzeżenie ma charakter symetrycznie niekorzystny dla składającego sprzeciw. W realiach sprawy oznaczałoby wyłączenie spod reguł konwencji haskiej – w relacjach np. zastrzegającej Indonezji i zgłaszających sprzeciw Niemiec – niemieckich dokumentów prokuratorskich (symetrycznie do tego typu dokumentów indonezyjskich).

²¹ Z uwagi zresztą na eliminacyjny charakter omawianego typu zastrzeżenia (eliminacja zastosowania konwencji w odniesieniu do niektórych kategorii dokumentów) skutek prawny sprzeciwu niekwalifikowanego nie odbiega zresztą od skutku prawnego ewentualnego przyjęcia zastrzeżenia. Skutkiem sprzeciwu jest sy-

ciwu stanowiło więc jedynie wyraz pewnego zdumienia treścią deklaracji Indonezji.

W stosunku do zastrzeżenia indonezyjskiego odpowiednie sprzeciwy złożyły – jak już wspomniano – trzy państwa strony: Niemcy (22 marca 2022 r.), Holandia (4 października 2022 r.) oraz Francja (5 października 2022 r.). Państwa te zgodnie stwierdziły, że składając sprzeciw, nie ograniczają wejścia w życie konwencji pomiędzy nimi a Indonezją. Przy czym, jak określili, po wnikliwej analizie deklaracji Indonezji stwierdziły, iż dąży ona do ograniczenia zastosowania art. 1 konwencji w stosunku do samej Republiki Indonezji²² (tak w sprzeciwie francuskim). Holandia wyraźnie wskazała, że pozwala to deklarację tę klasyfikować jako zastrzeżenie²³, natomiast wobec jej treści i braku wyjaśnień w tym zakresie uznała ją za sprzeczną z prawem zwyczajowym²⁴. Niemcy podkreśliły niedopuszczalność tego typu zastrzeżenia²⁵. Podobnie stwierdziła Francja²⁶. Państwa te wskazały bowiem, że art. 1 dokładnie wymienia konkretne kategorie dokumentów, które nie wchodzą w jego zakres (dokumenty konsularne, dokumenty handlowe i celne)²⁷, a zastrzegane dokumenty do kategorii tych nie należą²⁸.

Niewątpliwie z przedstawionej powyżej wymiany not wynika brak sensowności zastrzeżenia indonezyjskiego. W sumie najbardziej dziwi reakcja w postaci sprzeciwu trzech państw europejskich – w swej istocie równie mało sensowna – może to bowiem grozić kwestionowaniem obowiązywania konwencji haskiej pomiędzy tymi państwami a Indonezją (chyba zaś nie o to państwom

metryczne nieobowiązywanie przepisu w zakresie objętym zastrzeżeniem, a skutkiem przyjęcia zastrzeżenia jest symetryczna modyfikacja tego przepisu zgodnie z treścią zastrzeżenia. Jeśli istotą zastrzeżenia jest eliminacja, skutek jest ten sam. Jest to różnica w stosunku do zastrzeżenia o skutku modyfikacyjnym (z którym nie mamy do czynienia w przedmiotowym przypadku), gdy skutki sprzeciwu oznaczają wzajemną eliminację, skutki zaś przyjęcia zastrzeżenia – wzajemną modyfikację.

²² “It seeks to limit the legal effect of Article 1 of the Convention with regard to the Republic of Indonesia”.

²³ “Since the declaration limits the legal effect of the application of Article 1 of the Convention to public documents, the declaration by the Government of the Republic of Indonesia amounts to a reservation”.

²⁴ “The Government of the Kingdom of the Netherlands is of the view that, in the absence of further clarification, this reservation is incompatible with the object and purpose of the Convention according to customary international law as codified in Article 19(c) of the Vienna Convention on the Law of Treaties”.

²⁵ “A reservation excluding these documents from exemption from legalization is not compatible with the object and purpose of the Convention. The reservation made by the Republic of Indonesia is therefore inadmissible”.

²⁶ “Any reservation excluding these documents from the abolition of the requirement of legalisation substantively restricts the material field of application of the Convention and for this reason is incompatible with the object and purpose of the Convention”.

²⁷ “Article 1(2) of the Convention provides that documents emanating from a public prosecutor shall be deemed to be public documents, unless the documents are executed by diplomatic or consular agents or relate to administrative documents dealing directly with commercial or customs operations. Public prosecutors are an authority or an official connected with the courts or tribunals of the State; consequently, documents issued by them in this capacity are to be deemed as public documents covered by the Convention within the meaning of Article 1”.

²⁸ Na temat skutków sprzeciwu wobec zastrzeżenia niedopuszczalnego zob. L. Migliorino, *Le obiezioni alle riserve nei trattati internazionali*, Milano 1997, ss. 81–83.

tym chodziło). Należy bowiem zauważyć, że polityka złożenia sprzeciwu wobec zastrzeżenia i deklarowania braku skutków wiążących się ze sprzeciwem wobec zastrzeżenia (czyli polityka typu „mieć ciasto i zjeść ciastko”) jest nieco krótkowzroczna. Z prawa traktatów nie wynika możliwość złożenia sprzeciwu wobec zastrzeżenia niewywołującego jakiegokolwiek skutku względem drugiego państwa strony (a mającego wyłączny skutek negatywny względem strony składającej zastrzeżenie²⁹). Mogą tym samym pojawić się wątpliwości, czy oświadczenie dotyczące obowiązywania konwencji w obrocie wzajemnym tych trzech państw wywołuje oczekiwany efekt prawny³⁰, przypisane mogą być im symetryczne efekty (przez Indonezję – w przypadku gdy uzna je formalnie za sprzeciw), których państwa te nie oczekują³¹. Jest to oczywiście mało prawdopodobne. Zdecydowanie jednak najbardziej ostrożnie, a przez to rozsądnie, zachowała się cała reszta państw stron konwencji haskiej, która po prostu zignorowała zastrzeżenie Indonezji, godząc zresztą właściwie wyłącznie w nią samą. Taka m.in. postawa Polski powinna być w przedmiotowej sprawie oceniona jako właściwa. Oczywiście z punktu widzenia Polski, biorąc pod uwagę wspomniany zakres zastosowania legalizacji dokumentów zagranicznych w prawie krajowym (art. 1138 k.p.c.), który determinuje zakres zastosowania konwencji haskiej (zgodnie z art. 3 ust. 2 konwencji), kwestia zastrzeżenia indonezyjskiego jest całkowicie obojętna prawnie. Zupełnie odmiennie z tej perspektywy wygląda sytuacja np. Niemiec i wymogów legalizacyjnych wynikających z prawa tego państwa (odnoszących się do wszelkich dokumentów zagranicznych a nie jak w prawie polskim do nielicznych kategorii)³².

Warto ponadto zauważyć, że ocena notyfikacji (przedstawionej przez Indonezję jako zastrzeżenie) mogłaby prowadzić także do wniosku, że nie mamy do

²⁹ Oczywiście jest, że takie samoograniczenie zastrzeżeniem – jako godzące w logikę postępowania państwa – ma charakter unikatowy i stosownego odniesienia normatywnego do jego treści trudno dopatrywać się w międzynarodowym prawie zwyczajowym oraz „postępowych” efektach kodyfikacji prawa traktatów.

³⁰ Na marginesie: w doktrynie podnosi się, że z uwagi na brak innych mechanizmów kontrolnych państwo powinno formułować sprzeciw zawsze, gdy uzna zastrzeżenie innego państwa za niedopuszczalne ze względu na cel i przedmiot traktatu – zob. A. Wyrozumski, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 239. W analizowanym przypadku sprzeciwu mają taki właśnie „dydaktyczny” charakter, są składane ze swoistym „zastrzeżeniem”, że nie wywołają w sumie, poza *sui generis* deklaracją, żadnego skutku i nie będą mieć żadnego wpływu na obowiązywanie konwencji jako całości (a więc przede wszystkim art. 1 – objętego zastrzeżeniem).

³¹ Z drugiej strony można podnosić, iż kwestia ta jest o wiele bardziej skomplikowana i wymaga zastosowania do oceny ww. skutku swoistego balansu pomiędzy sferą zamierzeń państwa składającego zastrzeżenie co do jego oczekiwanych skutków a efektem wzajemności, jaki powinien być osiągany zarówno przez złożenie samego zastrzeżenia, jak i ewentualnie sprzeciwu. Zob. R. Baratta, *Gli effetti delle riserve ai trattati*, Milano 1999, ss. 183–203.

³² Zob. *Zivilprozessordnung* (ZPO), *Bundesgesetzblatt Jahrgang 2005*, cz. 1, 72, s. 3202. § 438 niemieckiego kodeksu postępowania cywilnego (zatytułowany „Echtheit ausländischer öffentlicher Urkunden”) stanowi: „(1) Ob eine Urkunde, die als von einer ausländischen Behörde oder von einer mit öffentlichem Glauben versehenen Person des Auslandes errichtet sich darstellt, ohne näheren Nachweis als echt anzusehen sei, hat das Gericht nach den Umständen des Falles zu ermitteln. (2) Zum Beweis der Echtheit einer solchen Urkunde genügt die Legalisation durch einen Konsul oder Gesandten des Bundes”.

czynienia z zastrzeżeniem, lecz jedynie z jednostronną deklaracją. Nie ulega jednak wątpliwości, że skutek tego aktu jest unilateralny i nadto formułowany „do wewnątrz” państwa ów akt przyjmującego³³. Z drugiej wszakże strony – co istotniejsze z uwagi na charakter przedmiotowego traktatu – rzeczony akt oddziałuje na obrót prawny realizowany z udziałem państw stron konwencji, a to nakazuje zakwalifikować go jako zastrzeżenie (co uczyniły, jak wspomniano, państwa składające sprzeciwy).

Zbliżony przypadek – zastrzeżenie Rwandy

Na zakończenie powyższych rozważań należy wskazać, że wspomniane zastrzeżenie nie jest jedynym aktem tego typu składanym w ostatnich czasach w praktyce konwencji haskiej. Podobnie pozbawiona większego sensu deklaracja o charakterze zastrzeżenia³⁴ została bowiem złożona przez Rwandę – państwo, które 6 października 2023 roku podpisało dokumenty akcesyjne do konwencji. W deklaracji tej, z uwagi na (jak wspomniano) kwestie prawa wewnętrznego Republika Rwandy – przystępując do konwencji haskiej – wyłączyła dokumenty zawierające pełnomocnictwa majątkowe spod certyfikacji za pomocą rwandyjskich klauzul apostille. W odróżnieniu od omawianego wcześniej zastrzeżenia indonezyjskiego skutki tego zastrzeżenia oddziaływać będą na stronę polską (i bez znaczenia jest przy tym, że Polska ponownie postąpiła słusznie, nie odnosząc się w jakikolwiek sposób do treści tego zastrzeżenia). Abstrahując od faktu, że owo zastrzeżenie działa w podobny sposób, jak w wypadku zastrzeżenia Indonezji (tzn. na niekorzyść składającego je państwa) – należy (do czasu ewentualnego wycofania przez Rwandę) postrzegać je jako utrzymanie legalizacji konsularnej w przypadku pochodzących z Rwandy pełnomocnictw, wobec których art. 1138 k.p.c. przewiduje ów wymóg. Tym samym, skoro prawo polskie wymaga – zgodnie z art. 1138 k.p.c. – legalizacji dokumentów dotyczących przeniesienia własności nieruchomości położonych w Polsce, wymóg ten zastępowany jest w przypadku państw stron konwencji haskiej certyfikacją klauzulami apostille, a Rwanda sama ogranicza możliwość certyfikacji własnych dokumentów będących pełnomocnictwami do spraw majątkowych, to pełnomocnictwa rwandyjskie dotyczące przeniesienia własności nieruchomości w Polsce muszą uzyskiwać dla swej mocy dowodowej w Polsce – tak jak

³³ Zob. M.A. Martín López, *La formación de los Tratados Internacionales. Estudio de su condicionamiento por consentimiento del Estado y el medio y los intereses colectivos*, Córdoba 2002, ss. 113 i 114.

³⁴ Deklaracja (zastrzeżenie) Rwandy brzmi następująco: “[T]he Republic of Rwanda wishes to exclude documents that provide Power of Attorney for property from certification under the Apostille Convention in Rwanda, due to internal considerations”.

to było przed akcesją Rwandy do konwencji haskiej – klauzulę legalizacyjną polskiego konsula.

Co ciekawe, zastrzeżenie Rwandy nie wywołało – w odróżnieniu od zastrzeżenia Indonezji – żadnego zainteresowania państw stron konwencji. Stało się tak, choć jest ono przedmiotowo szersze niż zastrzeżenie rwandyjskie i moim zdaniem bardziej negatywnie oddziałuje na status dokumentów rwandyjskich w obrocie transgranicznym. Ta znacząca różnica wynika jednak z jednej strony ze znikomego znaczenia gospodarczego Rwandy (a co za tym idzie – niewielkiego obrotu prawnego z tym państwem), z drugiej zaś strony z ogromnego i wzrastającego znaczenia Indonezji³⁵.

Także samo przystąpienie Rwandy do konwencji haskiej wywołało zaledwie jeden sprzeciw kwalifikowany (uprawnienie do takiego sprzeciwu dotychczasowych państw stron przewidziano w art. 12 ust. 2 konwencji) – a wniosły go Niemcy 28 marca 2024 roku. W efekcie konwencja haska 5 czerwca 2024 r. weszła w życie wobec Rwandy, nie obowiązuje ona jednak w relacjach niemiecko-rwandyjskich. Można więc podnosić (choć zapewne przyczyną wniesienia sprzeciwu kwalifikowanego wobec akcesji nie było złożone przez Rwandę zastrzeżenie, lecz polityka migracyjna), że Niemcy, zamiast składać sprzeciwu o (w gruncie rzeczy) nieprzewidywalnych skutkach do dziwaczного zastrzeżenia przystępującego państwa, tym razem (w odróżnieniu od postawy względem zastrzeżenia Indonezji) skorzystały z instytucji sprzeciwu kwalifikowanego wobec akcesji³⁶ – eliminując w ten sposób obowiązywanie traktatu w relacjach wzajemnych i czyniąc w istocie wzajemny obrót prawny dokumentami nader pewnym z punktu widzenia zasad.

Podsumowanie

Występujące przypadki zastrzeżeń o charakterze samoograniczającym składającego zastrzeżenie wywołują pewne zamieszanie w przestrzeni traktatowej pomiędzy państwami konwencji haskiej. Złożenie sprzeciwu może zamieszanie owo jeszcze potęgować – ocena skutków takiej aktywności państw może bowiem być niejednoznaczna. Na szczęście w praktyce analizowanej Konwencji o zniesieniu wymogu legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych (jednego z traktatów wiążących największą liczbę państw świata) tego typu przypadki, zdarzające się bardzo rzadko, mają zarazem znikome znaczenie praktyczne. Biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z artykułem 3

³⁵ Państwa te są całkowicie nieporównywalne pod względem demograficznym, terytorialnym czy gospodarczym.

³⁶ “The Federal Republic of Germany raises an objection to the accession of the Republic of Rwanda in accordance with Article 12(2) of the Convention”.

ust. 2 konwencji państwo przyjmujące dokumenty zagraniczne może wymagać klauzul apostille przewidzianych przez konwencję jedynie na dokumentach dotychczas podlegających legalizacji, wpływ ‘samoograniczenia’ państwa pochodzenia dokumentu jest *ex definitione* znikomy. Niewykluczone bowiem (jak ma to miejsce w przypadku Polski), że dokument zagraniczny objęty tym ograniczeniem nie podlega w ogóle – w świetle prawa państwa miejsca jego użycia – jakimkolwiek wymogom legalizacyjnym (uwierzytelniającym) dla nadania mu mocy dowodowej.

Abstrakt

Celem niniejszego tekstu jest omówienie specyficznych zastrzeżeń do Konwencji o zniesieniu wymogu legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych (tzw. konwencji haskiej), które w ostatnich latach zostały złożone przez dwa nowo przystępujące państwa: Indonezję i Rwandę. Zastrzeżenia te mają charakter niekorzystny dla składającego i oznaczają dlań ograniczenie w zastosowaniu mechanizmów konwencji wobec własnych dokumentów. Szczególnie istotna – z uwagi na wagę gospodarczą przystępującego państwa oraz złożone do zastrzeżeń tych sprzeciwy – wydaje się akcesja Indonezji. Artykuł analizuje złożone zastrzeżenia w świetle reguł ogólnego prawa traktatowego oraz odpowiada na pytanie, jak dalece wniesienie sprzeciwu wobec tego typu zastrzeżeń może pociągać za sobą również negatywne skutki dla państwa składającego sprzeciw.

Słowa kluczowe: Konwencja o zniesieniu wymogu legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych (konwencja haska), użycie dokumentów zagranicznych, zastrzeżenie do traktatu, sprzeciw wobec zastrzeżenia.

BIBLIOGRAFIA

Baratta R., *Gli effetti delle riserve ai trattati*, Milano 1999.

Czubik P., *Konwencja haska o zniesieniu wymogu legalizacji – akcesje nowych podmiotów w latach 2020–2021*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2021, 3.

Dahlhoff G., *Legalisierung gefälschter oder unwahrer ausländischer Urkunden durch deutsche Auslandsvertretungen*, StAZ ‘Das Standesamt’ 1997, 1.

Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszawa 1997.

Loussouarn Y., *Explanatory Report on the European Convention Abolishing the Requirements of Legalisation for Foreign Public Documents*, Council of Europe, Strasbourg 1968.

Martín López M.A., *La formación de los tratados internacionales. Estudio de su condicionamiento por consentimiento del Estado y el medio y los intereses colectivos*, Córdoba 2002.

Migliorino L., *La revoca di riserve e di obiezioni a riserve*, 'Rivista di Diritto Internazionale' 1992, 75.

Migliorino L., *Le obiezioni alle riserve nei trattati internazionali*, Milano 1997.

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

Six Studies on Reservations, T. Treves (red.), 'Comunicazioni e studi', 22, Milano 2002.

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