KATEDRA
PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO
PUBLICZNEGO
U. J.

Profesorowi Michałowi Rostworowskiemu

Sędziemu

Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej

w dowód głębokiej czci i wdzięczności.



WOJNA JAKO NARZĘDZIE PRAWA I PRZEWROTU



BIBLIOTEKA KATEDRY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO PUBLICZNEGO U. J.

TOWARZYSTWO NAUKOWE
KATOLICKIEGO UNIWERSYTETU LUBELSKIEGO
LUBLIN TOM 16 UNIWERSYTET



Dr HENRYK DEMBIŃSKI

WOJNA JAKO NARZĘDZIE PRAWA I PRZEWROTU

Wydz. Bibl. Prawnicza
1806137854

LUBLIN
1936

2004
II



Druk M. Kossakowska — Lublin.

SPIS RZECZY.

Str.

Wstęp. PRAWO I SIŁA 1

Część I. WOJNA W OBLICZU PRAWA.

Rozdział I. Historyczny zarys zagadnienia . . 13

Rozdział II. Stan wojenny 39

Część II. WSPÓŁCZESNE OGRANICZENIA PRAWA DO WOJNY.

Rozdział III. Prawne i polityczne racje ograniczeń . 52

Rozdział IV. Liga Narodów 59

1. Pakt Ligi 59

2. Uzupełnienia Paktu. . . 70

Rozdział V. Traktaty Lokarneńskie . . . 77

Rozdział VI. Pakt Kelloga 100

Rozdział VII. Stosunek Paktu Kelloga do Paktu Ligi Narodów i innych traktatów . . . 116

Część III. IDEA REPRESJI WOJNY I UTRWALENIA POKOJU.

Rozdział VIII. Sankcje w Pakcie Ligi Narodów . . 126

1. Sankcje gospodarcze . . 129

2. Sankcje wojskowe . . . 140

3. Sankcje a neutralność . . 148

Rozdział IX. Pokój a sprawiedliwość . . . 160

Rozdział X. Gwarancja i rewizja status quo . . 177

ZAKOŃCZENIE 195

Objaśnienie skrótów 199

WSTĘP.

PRAWO I SIŁA.

Mimo szczególnego związku, który w praktycznem zastosowaniu między prawem a siłą zachodzi, nie uważamy go, wbrew dość rozpowszechnionym poglądom, za kryterjum prawa, zdolne ustalić jego różnicę rodzajową, potrzebną dla prawidłowej definicji jakiegokolwiek pojęcia *(per genus proximum et defferentiam specificam).*

Właściwym prawu gatunkiem *(genus)* są normy, czyli zdania (sądy), ustalające pewną powinność. Klasyfikację poszczególnych rodzajów norm możemy zazwyczaj przeprowadzić według ich treści, t. j. tej dziedziny ludzkiego postępowania, do której się odnoszą. Sprawdzian ten zawodzi jednak przy normach prawnych poprostu dlatego, że nie tracąc swej właściwości, są one zdolne podporządkować sobie wszelką ujawniającą się zewnętrznym czynem działalność ludzką. Nie mówiąc już o normach moralnych, stwierdzamy tylko, jak wiele norm higjeny a nawet estetyki (przepisy budowlane) weszło w skład obowiązującego prawa.

Wobec tego znamiennych rysów norm prawnych trzeba szukać gdzieindziej, a mogłoby się wydawać, że najwłaściwszą drogę wskazują szczególne środki, przewidziane w prawie przeciwko tym, którzy postępują niezgodnie z jego normami. Tymczasem za cechę wszelkich norm, a nietylko norm prawnych,[1]

[1] „...la règle de droit a pour caractéristique et pour condition d'existence d'être une règle munie de sanction. Mais cette façon de parler ne semble pas justifiée. Les règles établies par voie de puissance étatique ne sont pas les seules dont la méconnaissance expose à des conséquences vengeresses celui qui y contrevient." CARRÉ DE MALBERG, *Réflexions très simples sur l'objet de la science* juridique, Receuil d'études sur les sources du droit, t. I, str. 194.

możemy uznać ujemny skutek, czyli sankcję, związaną z ich niezachowaniem. Minimalny, można powiedzieć, wymiar tej sankcji polega na ujemnej ocenie sprzecznego z normą działania. Ocena taka wychodzi przedewszystkiem od tych, którzy daną normę ustanowili, dalej od szerszego lub węższego grona osób, które autorytet tamtych uznają, Podobna dyskwalifikacja może być sama przez się dla dotkniętego nią osobnika tak przykrą, że obawa przed nią stanowi często dostatecznie silną pobudkę, czyli przymus, do zgodnego z normą postępowania. Natężenie przymusu będzie oczywiście wzrastać, jeżeli wymiar sankcji obejmuje jeszcze dalsze ujemne skutki. Tak więc, kto wierząc w Boga, lekceważy jego przykazania, nietylko go obraża, ale musi spodziewać się odpłaty w życiu zagrobowem; kto nie szanuje zasad logiki, nie posiądzie prawdy; kto konsekwentnie postępuje wbrew nakazom higjeny, nietylko budzi odrazę w swem otoczeniu, ale poniesie co gorsza wcześniej czy później szkodę na zdrowiu; kto lekceważy prawidła gramatyki i pisowni (o ile oczywiście nie ulegają ciągłym zmianom), naraża się wprawdzie tylko na śmieszność, ale w szkole ponad to na wszystkie przykre następstwa złych stopni... i t. d. Widać stąd w każdym razie, że sankcje i wywołany przez nie przymus, nie stanowią jeszcze szczególnej właściwości norm prawnych.

Podkreśla się jednak często, że tylko normy prawne grożą temu, kto je przekroczy, przymusem fizycznym, zdolnym wymóc na nim zgodne z normą postępowanie, albo przynajmniej przyprawić go o zasłużoną jej zlekceważeniem karę.[1] Ale za istotne znamię prawa możnaby tę szczególną treść jego sankcyj uznać tylko wtedy, gdyby udało się dowieść, że wiąże się ze wszystkiemi bez wyjątku normami, które zwykliśmy za prawne uważać. Tymczasem natrafiamy wśród nich również

[1] „Ainsi les règles dites de droit positif se distinguent de toutes autres lois régissant les hommes, même des plus hautes, en ce que leur sanction est procurée soit sous forme d'éxecution directe et forcée, soit en tous cas par des moyens humains et par ceux qui sont spécialement propres à toute puissance publique organisée." Tamże, str. 195.

na takie, którym brak tego znamienia: żaden przymus fizyczny nie grozi np. członkom ciał ustawodawczych za uchwalenie sprzecznych z konstytucją ustaw; to samo dotyczy tych, którzy działają na przekór t. zw. *leges imperfectae* prawa prywatnego. Ostatecznie można jednak powiedzieć, że brak sankcji fizycznego przymusu nie pozbawia jeszcze poszczególnej normy prawnego charakteru — chodzi tylko o to, aby i ona wiązała się z całym systemem norm, który taką właśnie sankcją rozporządza. Ale nawet robiąc to ustępstwo pozostawiamy poza nawiasem prawa cały ogromny a nie najmniej interesujący jego dział, mianowicie prawo kanoniczne, którego normy są sankcji takiej pozbawione — przynajmniej tam gdzie obowiązuje rozdział Kościoła i Państwa. Moglibyśmy wprawdzie prawo kanoniczne, któremu brak wskazanej cechy, uznać za wyjątek, a do zakresu nauki prawa włączyć je ze względu na jego powstanie, rozwój i historyczne znaczenie; ale wobec tych licznych zastrzeżeń wydaje się, że wspomniane kryterjum nie jest zbyt zdatnem narzędziem badań nad istotą prawa.

Zresztą nawet twierdzenie, że tylko normy prawne obwarowane są sankcją fizycznego przymusu, wymaga jeszcze bliższego sprecyzowania, gdyż inaczej za prawo mógłby uchodzić teror, wywierany na mieszkańców pewnej okolicy przez szajkę bandytów. Chcąc podobne zjawiska z zakresu prawa wykluczyć, wypada przymus fizyczny uznać tylko wtedy za sankcję, właściwą normom prawnym, gdy z góry i ściśle określoną jest miara, według której będzie w poszczególnych wypadkach stosowany przeciw opornym i określone także sposoby naprawienia krzywdy. Ale granica wytknięta przez ten postulat siły unormowanej jest równocześnie za ciasna, gdyż nie obejmuje tych prawnych systemów, które np. środki naprawienia doznanej krzywdy a nawet rozmiary zadośćuczynienia za nią pozostawiają swobodnej ocenie pokrzywdzonego. Tymczasem w społeczeństwach pierwotnych często bywa regułą takie właśnie urządzenie, które, choć wysoce niedoskonałe, niewątpliwie nosi prawny charakter.

Postępując według powyższych zasad otrzymujemy więc

według terminologji Petrażyckiego[1] „kulawą teorję" prawa, która nie obejmuje wszystkich jego norm; w innym kierunku natomiast przekraczamy zakres, który tenże uczony nazywa „prawem w znaczeniu prawniczem". Statut znakomicie zorganizowanej konspiracji wywrotowej, który nakłada na członków określone obowiązki i określone kary za ich niedopełnienie, zawiera wszelkie cechy prawa, ustalone w powyższy sposób. Cech takich nie można mu odmawiać dlatego, że nie jest ustanowiony przez Państwo czy nawet wprost przeciw niemu zwrócony. Ustalona bowiem na tej podstawie definicja brzmiałaby: prawem są normy wchodzące w skład systemu, obwarowanego sankcją fizycznego przymusu i ustanowionego przez Państwo. Otóż pomijając nawet wysunięte poprzednio przeciw niej zastrzeżenia, definicja taka byłaby dlatego sprzeczna z prawidłami logiki, że z pojęcia Państwa nie jesteśmy w stanie wykluczyć elementu prawa. Droga ta prowadzi więc nieuchronnie do błędnego koła, a sankcja fizycznego przymusu nie jest wogóle cechą, przy pomocy której moglibyśmy prawo określić we właściwy sposób.

Takie prawidłowe określenie jest tylko możliwe, gdy odróżnimy istotne cechy normy prawnej jako szczególnego rodzaju sądu czy zdania, od jej mocy obowiązującej, czyli mniej lub więcej rozpowszechnionego przekonania, że należy zgodnie z treścią normy postępować. Zresztą według trafnej uwagi Owidjusza *video meliora proboque, deteriora sequor* — przekonanie takie nie wyklucza jeszcze bynajmniej sprzecznego z niem postępowania.

Petrażycki widzi specyficzną cechę przeżycia prawnego i normy prawnej w tem, „że wyrażają one ocenę postępowania jako obowiązującego jedną stronę, a nadającego uprawnienia drugiej".[2] Z tego punktu widzenia jest oczywiście rzeczą obojętną, czy owe prawa i obowiązki są obwarowane sankcją

[1] *Wstęp do nauki prawa i moralności*, str. 79, tłum. J. Landego, Warszawa 1929.

[2] J. LANDE, *Norma a zjawisko prawne*, s. 341 (w Pracach z dziedziny teorji prawa, Kraków, 1925).

fizycznego przymusu, gdyż prawem w tem teoretycznem znaczeniu będzie także „przekonanie warjata, że jest właścicielem księżyca".[1]

Ale przymus fizyczny nie odgrywa rozstrzygającej roli nawet wtedy, gdy pytamy, dlaczego dana norma obowiązuje. Najpierw wiemy, że groźby takiej nie zawierają bynajmniej wszystkie normy prawne; ponadto, skoro nagminne posłuszeństwo dla norm jakiegokolwiek rodzaju jest najpewniejszym przejawem ich mocy obowiązującej, często źródłem jednego i drugiej jest obawa przed tem, cośmy poprzednio nazwali minimalnym wymiarem związanych z normą sankcyj. Pobudką posłuszeństwa w takich wypadkach jest więc uznanie czy cześć lub nawet miłość dla autorytetu, który je ustanowił; to też na nim opiera się moc obowiązująca norm, bez względu na to jaka przewaga, fizyczna czy moralna, jest jego cechą.

Chociaż więc zarówno istotę jak i moc obowiązującą prawa trzeba wyjaśnić zupełnie niezależnie od fizycznego przymusu, który pod postacią sankcyj często z niem się wiąże, to jednak trudno wątpić, że pobudzający względnie hamujący wpływ, wywierany na wolę ludzką przez nakazy prawa, byłby mniejszy, gdyby nie stała za nim groźba fizycznego przymusu. Cel, który wszelkiemu prawu przyświeca, t. j. uporządkowane według pewnych zasad współżycie społeczne, wymaga od jednostek takich ofiar z ich osobistej wygody i wolności, że niedostatki moralnego autorytetu trzeba z reguły uzupełniać groźbą fizycznego przymusu, aby w ten sposób rzeczywistość bardziej zbliżyć do wykreślonego przez prawo ideału. Moc obowiązująca jakiejś normy nie zależy jednak od tego, czy jest obwarowana takim przymusem, ale wyłącznie do jej formalnego związku z autorytetem, który w badanej dziedzinie uznaliśmy z takich czy innych względów za rozstrzygający. Źródłem prawa, obowiązującego danych ludzi w danem miejscu i czasie, będzie dla nas zazwyczaj Państwo, przez co jednak bynajmniej

---

[1] Tamże, s. 342.

nie chcemy powiedzieć, że całe prawo i wszelkie prawo wyłącznie od państwa pochodzi.

Ta ostatnia uwaga ma szczególne znaczenie, gdy chcemy zbadać podstawy mocy obowiązującej prawa narodów. Kto mianowicie stoi na stanowisku, że wogóle nie ma i nie może być prawa, któreby od Państwa nie pochodziło, ten zechce prawo narodów bądź wogóle jako prawo zdyskwalifikować, bądź przynajmniej wtłoczyć je przy pomocy różnych kunsztownych fikcyj i konstrukcyj w ramy, które rzekomo są jedynie zdolne pomieścić prawo jakiegokolwiek rodzaju. Społeczność międzynarodowa nie obdarza wprawdzie żadnego organu wyłącznem prawem stanowienia powszechnie obowiązujących norm prawa narodów i wymuszania dla nich posłuchu. Ale rozpatrując te braki najpierw od strony teoretycznej, musimy stwierdzić, że nie mogą one stosunków między państwami pozbawić prawnego charakteru. W tej płaszczyźnie bowiem taki czy inny sposób stanowienia i wymuszania nakazów prawnych nie odgrywa żadnej roli. Istotnem natomiast jest to, że każdy obserwator tych stosunków ocenia postępowanie związanych niemi państw według skali, na której prawa jednej strony ściśle odpowiadają obowiązkom drugiej.

Choć jednak podobna ocena stosunków międzynarodowych jest zjawiskiem powszechnem, możemy stąd tylko z pewnem prawdopodobieństwem wnosić, ale nie z pewnością twierdzić, że prawa i obowiązki, w ten sposób państwom przypisywane, są włączone w tryby jakiegoś obowiązującego porządku prawnego. Wątpliwości te pierzchają jednak, gdy sobie uświadomimy, że samo istnienie społeczności międzynarodowej, które potwierdzają niezliczone węzły zadzierzgnięte pomiędzy Państwami, rodzi konieczność obowiązującego w jej ramach prawa. Bez niego żadne społeczeństwo ostać się nie może, na co wskazuje często przytaczane zdanie Cycerona *ubi societas, ibi jus*. Ten konieczny związek pomiędzy społeczeństwem a prawem odpowiada poprostu najistotniejszym i zarazem najprost-

szym potrzebom natury ludzkiej.[1] To też w niej, a w ostatnim rzędzie w jej Stwórcy znajdujemy najwyższy autorytet, który daje początek wszelkiemu prawu, a także Państwu, które nie jest niczem więcej jak jego najdoskonalszem narzędziem. Coprawda imponujący aparat, którym w tej swojej roli rozporządza, może wywołać mylne przekonanie, że Państwo jest ostatecznem źródłem prawa, absolutem, na którym kończyć się muszą wszelkie dociekania. Tymczasem w swej istocie zupełnie te same są podstawy mocy obowiązującej prawa narodów z jednej i prawa państwowego z drugiej strony — różnica wynika tylko z bardzo uderzających pozorów.

Przekonawszy się, że jakieś prawo może a nawet musi obowiązywać w ramach społeczności międzynarodowej, nie wiemy jeszcze, jaka jest jego konkretna treść, ani też jak wskazać normy, które wypadnie uznać za obowiązujące. Otóż pierwszem, formalnem kryterjum mocy obowiązującej pewnej normy jest sposób jej ustanowienia, gdyż w nim wyraża się jej normatywny związek z autorytetem, który uznaliśmy w danej dziedzinie za rozstrzygający. W stosunkach międzynarodowych tą formą, w której zgęszcza się treść obowiązującego prawa, jest t. zw. przez Suareza *consensus gentium*. Dlaczego? Właśnie dlatego, że niema dotąd organu, władnego stanowić normy, obowiązujące wszystkich członków społeczności międzynarodowej; w tych warunkach zaś natura ludzka i jej najprostsze potrzeby, a więc autorytet, który uznaliśmy za rozstrzygający w dziedzinie wszelkiego prawa, uznaje zgodę samych zainteresowanych za formę, w której przedewszystkiem obowiązujące ich prawo może się przejawić. Obok tego istnieją inne jeszcze normy postępowania, zakorzenione tak dalece w samej

[1] „Wer ein gesittetes menschliches Zusammenleben will, der musz eine Friedensordnung wollen und wer eine Friedensordnung will, der musz bereit sein, den Autoritäten Gehorsam zu leisten, die den Frieden garantieren. Darauf beruht im wesentlichen die bindende Kraft des positiven Rechts". A. BAUMGARTEN, *Methodologische Bemerkungen zur Lehre von den Quellen des Völkerrechts*, Receuil d'études sur les sources du droit, t. III, str. 326.

naturze człowieka, że obowiązują, choćby nie zostały wyraźnie ustanowione. One, choć nietylko one, są źródłem prawa zwyczajowego, które i dziś jeszcze odgrywa w stosunkach międzynarodowych pierwszorzędną rolę.

Tymczasem nawet gdy takie formalne kryterjum, polegające na należytym związku normy z uznanym autorytetem, potwierdza jej moc obowiązującą, życie może ją obalić, gdy jest konsekwentnie pomijana i gwałcona. Ze względu na szczególny ustrój społeczności międzynarodowej możnaby powziąć podejrzenie, że prawo obowiązujące w jej granicach składa się z takich właśnie martwych liter. Trudno jednak zaprzeczyć, że jego normy są na ogół przestrzegane, że ich przekroczenia piętnują organy społeczności międzynarodowej, któremi są n. p. ministrowie spraw zagranicznych poszczególnych państw, tembardziej zaś różne organy zbiorowe, wśród nich zwłaszcza trybunały rozjemcze, stworzone *ad hoc* lub stałe. Wszystkie te okoliczności, rozstrzygające *mutatis mutandis* przy rozbiorze jakiegokolwiek prawa, stanowią drugie, faktyczne i tak przekonywujące kryterjum mocy obowiązującej prawa narodów, że w pełni uzasadniają jego badanie i stosowanie przez prawników.[1]

Możemy jednak dojść do sprzecznych wniosków o mocy obowiązującej tej samej normy, stosując do niej po kolei powyższe dwa kryterja—wśród nich zaś żadne nie posiada rozstrzygających tytułów do pierwszeństwa w każdym wypadku. Zapewne, proste przeciwieństwo między tem, co jest, a tem, co być powinno, jest nietylko możliwe, ale nawet nie-

---

[1] A system of conduct among the nations which is more or less constantly observed and whose violation or impairment is visited with reproof by official societal agents, such as secretaries of State for foreign affairs supported by the authority of impartial experts and the accumulated experience of approved practice, or tribunals of arbitration created *ad hoc* or permanent, seems sufficiently to merit the characterisation of „legal", to warrant its study and practice by lawyers". ED M. BORCHARD, *The theory and sources of international law,* w cyt. Receuil, t. III, s. 332.

uniknione w każdym porządku prawnym. To też tutaj chodzi nam o takie natężenie tego napięcia, które sprawia, że cały jakiś porządek prawny bywa regularnie pomijany i gwałcony. W tym wypadku jego moc obowiązująca, choćby formalnie dobrze ustalona, może nasuwać poważne, a uzasadnione faktami wątpliwości. Czynnikiem, nie jedynym zresztą, który ma zapobiec tak gwałtownemu napięciu między prawem a rzeczywistością, jest groźba fizycznego przymusu jako zwyczajna sankcja, związana z normą prawną. Zapewnia ona pewne minimum zgodności pomiędzy wynikami, których dostarcza z jednej strony formalne, z drugiej faktyczne kryterjum mocy obowiązującej norm prawnych. Sama przez się jednak żadnem kryterjum nie jest.

Podkreśliliśmy już, że między rzeczywistym układem stosunków międzynarodowych a formalnemi nakazami prawa narodów zachodzi dostateczny stopień równowagi, ąbyśmy mogli uznać je za system obowiązujący. Wolno przypuszczać, że i tutaj równowaga ta wynika z obawy przed fizycznym przymusem, na który narażają się państwa, łamiące prawo. Mniejsza skuteczność tego czynnika polega na tem, że zastosowanie przymusu nie jest z reguły obowiązkiem jakiegoś przez porządek prawny wskazanego organu, lecz prawem, przyznanem samemu pokrzywdzonemu. Ponad to, on także decyduje o rozmiarach reakcji. Stąd rażące w wielu wypadkach lekceważenie, na które wobec prawa narodów pozwalają sobie Państwa potężne, licząc na to, że reakcja będzie łagodna lub żadna. Z ich strony natomiast bywa wobec słabszych często nadmierna. Ale ta słuszna zresztą krytyka spada w pewnej mierze na każdy porządek prawny. „Trzeba bowiem przyznać, że mało jest Państw, któreby rozporządzały skutecznemi sankcjami przeciw najmożniejszym obywatelom, że sprawiedliwość z trudem zazwyczaj dosięga finansistów czy wpływowych polityków. Bez trudu możnaby zebrać pewną ilość przykładów, zaczerpniętych ze wszystkich krajów i rozgłoszonych przez prasę, które stały się przedmiotem skandalu

dla opinji, a przeciw którym nie zastosowano przecież żadnej sankcji".[1]

Jak gdzieindziej, tak i w stosunkach międzynarodowych siła dopóty tylko jest narzędziem prawa, dopóki zapobiega napięciu między tem, co jest, a tem, co być powinno, dopóki, innemi słowy, służy w takich tylko ostatecznych wypadkach, gdzie rzeczywiście brak innych środków, aby przywrócić prawny porządek. Całkiem inaczej jednak wypada użycie siły ocenić, kiedy za jej sprawą wspomniane napięcie tak dalece wzrasta, że na miejsce formalnego porządku zjawia się nowy, kiedy występuje już nie jako narzędzie prawa lecz przewrotu Zadanie takie spełniała przemoc w historji aż nazbyt często, o czem świadczy nietylko długi szereg wojen, ale także wewnętrznych przewrotów. Wiadomo bowiem, że w stosunkach międzynarodowych wojna—bez względu na swój wynik—może być zupełnie tak samo dążeniem do gwałtownej zmiany uświęconego prawem układu, jak próba przewrotu w ustroju wewnętrznym jakiegoś Państwa. Chodzi jednak o to, że z punktu widzenia obowiązującego ustroju państwowego próba taka jest zawsze bezprawiem; ze szczególnych właściwości natomiast dawniejszego ustroju międzynarodowego wyciągało wielu wniosek, że nawet wojna prowadzona w takim prawoburczym zamiarze jest dobrem prawem każdego Państwa. Prawo narodów, obowiązujące między dwoma Państwami, byłoby w takim razie tylko funkcją trwającego między niemi pokoju, skoro każde z nich i każdej chwili może dążyć przy pomocy wojny do zgoła odmiennego ukształtowania wzajemnych, uświęconych prawem stosunków.[2] Również wskazane przez Borcharda, a wspomniane poprzednio (s. 8) kryterja,

---

[1] J. LECLERQ, *Guerre et service militaire devant la morale catholique*, s. 61, Bruxelles, 1934.

[2] „Sitôt que c'est la force qui fait le droit, l'effet change avec la cause: toute force qui surmonte la première succède à son droit. Sitôt qu'on peut désobeir impunément on le peut légitimement; et puisque le plus fort a toujours raison—il ne s'agit que de faire en sorte qu'on soit le plus fort". ROUSSEAU, *Contrat social*, I, 3.

które pozwalają nam—i pozwalały także przed r. 1919—uważać prawo narodów za prawo rzeczywiście obowiązujące, mają znaczenie tylko w zakresie stosunków pokojowych. Całkowicie natomiast zawodzą w razie wojny, która, choć rzekomo zawsze uprawniona, obala od fundamentów prawo, ustanowione poprzednio między Wojującymi. Wojnę według tych poglądów trzeba więc uznać za zjawisko, które poprostu wypada z ram porządku, zwanego prawem narodów — które nie jest nim objęte nawet jako nadające się do ścigania bezprawie. Zapewne, podział na prawo narodów pokojowe z jednej i wojenne z drugiej strony może budzić wyobrażenie, że mamy tutaj do czynienia z dwoma odrębnemi porządkami, między któremi brak wszelkiego formalnego związku. Mimo wszystko uważamy taką konstrukcję za niedopuszczalną, a w dalszym ciągu wskażemy na niedorzeczności, do których prowadzi. Tutaj pragniemy tylko zaznaczyć, że skoro wojna, pojęta w ten sposób, nie może wogóle podlegać jakiejkolwiek prawnej ocenie, to wszelką racją bytu traci różnica między przemocą jako narzędziem, a przemocą jako „źródłem" prawa. Tymczasem takie właśnie rozróżnienie, choćby mu brakowało bezwzględnej ścisłości, jest tak istotne dla każdego porządku prawnego, że godzi się zapytać, czy na miano prawa zasługiwałby system, któryby zupełnie je pomijał.

Dziś, dzięki Paktowi Ligi Narodów i innym traktatom całe to zagadnienie nie nastręcza już tak zasadniczych wątpliwości. Nie pytamy w tej chwili, czy akty te będą w stanie na przyszłość wszelkim wojnom zapobiec. Najświeższe wypadki niestety dowodzą, że nie są na tyle skuteczne. W każdym jednak razie zawierają one wskazówki, według których można orzec, kiedy zastosowanie przemocy w stosunkach międzynarodowych jest, a kiedy nie jest dopuszczalne. Inna rzecz, że wskazówki te są jeszcze niedość wyraźnie zarysowane i że mogą nasuwać cały szereg wątpliwości. Wartość ich polega na tem, że mają w przyszłości zapobiec tej bezwarunkowej kapitulacji, którą w przedwojennych stosunkach międzynarodowych prawo tak często przed siłą składało.

W dalszych rozdziałach przedstawimy najbardziej znamienne rysy tej ewolucji, która dziś doprowadziła do tych bardzo jeszcze niedoskonałych i — jak należy się spodziewać — tymczasowych wyników.

CZĘŚĆ I.

WOJNA W OBLICZU PRAWA.

ROZDZIAŁ I.

HISTORYCZNY ZARYS ZAGADNIENIA.

Z uwagi na olbrzymie znaczenie, które wojna w dziejach świata odgrywała, od najdawniejszych czasów zajmowali się ludzie problemem jej istoty i dopuszczalności. Wnioski, do których dochodzili, były oczywiście zależne i od ich subjektywnego nastawienia i od warunków epoki, w której żyli. Sądzimy jednak, że rzut oka na odnośne poglądy, właściwe różnym czasom i różnym szkołom, dostarczy nam wzkazówek, potrzebnych dla ustalenia niektórych przynajmniej stałych i objektywnych zasad, które dochodzą do głosu także w rzeczywistem postępowaniu Państw.

Dziś, dzięki umownym ograniczeniom prawa do wojny, dyskusji nie podlega ani sama zasada, ani jej bezpośrednie źródło, którem jest zgoda Państw, ani wreszcie podmioty, które ona obowiązuje. Czy wolno nam jednak wyciągnąć stąd wniosek, że dopóki Państwa nie przyjęły tego rodzaju zobowiązań, miały prawo bez żadnych ograniczeń wojnę podejmować? Zdania tego nie podzielamy poprostu dlatego, że prawo do wojny wydaje nam się tylko częścią, najbardziej może istotną i najbardziej niepokojącą, ale tylko częścią szerszego zagadnienia, czy mianowicie, w jakich warunkach i w jaki sposób wolno bez zgody uprawnionego naruszyć jego prawa.

Z przekonaniem, że wojna jest środkiem, do którego tylko w ostateczności uciekać się wolno, spotykamy się już w starożytności. Daje mu m. i. wyraz Cycero, który wskazuje[1] na dwa możliwe sposoby załatwiania sporów, t. j. namowę i siłę i w związku z tem stwierdza, że skoro pierwsza przystoi ludziom, a druga zwierzętom, do siły można uciekać się tylko wtedy, gdy namowa staje się bezskuteczną. Nieco dalej zaś podkreśla, że nawet gdy dwa ludy walczą z sobą o najwyższą władzę i chwałę, powinny zawsze poddać się zasadom, określającym słuszne przyczyny wojny. Sformułowanie przyczyn, usprawiedliwiających wojnę, jest tutaj jak widzimy bardzo ogólnikowe, niemniej jednak uderzające, zwłaszcza gdy się zważy, że „wszelkie prawa i zwyczaje, które regulowały stosunki między ludami Europy, zanim chrystjanizm świata swem światłem nie odnowił, spoczywały na przesądzie, w myśl którego poszczególne szczepy ludzkie uważają się nawzajem za naturalnych nieprzyjaciół".[2] Nic dziwnego, że na tem podłożu nie mogło rozwinąć się prawo narodów, jak my je dzisiaj rozumiemy, a Cycero daremnie stara się w postępowaniu Rzymian minionych wieków wykryć zgodność z zasadami, które sam głosi. Zresztą nawet *jus gentium* Rzymian nie obejmowało bynajmniej zasad, rozstrzygających w stosunkach między poszczególnemi Państwami, lecz składało się z takich zasad *jus civile,* które w mniemaniu, niezawsze coprawda trafnem, rzymskich prawników obowiązują u wszystkich ludów.[3] Bardzo nieliczne i proste zasady, obowiązujące w stosunkach, zwłaszcza wojennych z innemi ludami, nosiły charakter wybitnie sakralny, tak że pogwałcenie ich mogło wprawdzie stanowić obrazę bóstw opiekuńczych, ale nie stwarzało żadnych roszczeń dla drugiej strony.[4] W tym sensie należy też tylko pojmować *bellum justum piumque* Rzymian, gdyż przymioty te cechowały każdą wojnę, przy której podjęciu dochowano

[1] De officiis, I.
[2] WHEATON, s. 1.
[3] por. tamże s. 23.
[4] HUBER, s. 10.

pewnych, przepisanych przez *jus feciale* obrządków, a to zupełnie bez względu na charakter dochodzonych przy pomocy wojny roszczeń. Przekonanie, według którego sprawiedliwą jest tylko wojna, służąca sprawiedliwym roszczeniom, nie odgrywało zdaje się u starożytnych w praktyce żadnej roli. Świadczy o tem choćby zdanie Arystydesa, uchodzącego w Atenach za uosobienie jakby sprawiedliwości, który mniemał, że w sprawach publicznych to, co pożyteczne, może często zająć jej miejsce.[1] Przypominamy również cytowaną przez Tucydydesa, a powszechnie w starożytności uznaną zasadę: „Dla króla czy rzeczypospolitej nic nie jest niesprawiedliwe, co jest pożyteczne".[2] Najbardziej wreszcie znamienne pod tym względem jest przytoczone przez tego samego historyka przemówienie ambasadorów ateńskich do rządu wyspy Melos: „Wyjdźmy z założenia, o którego słuszności jesteśmy, jedni i drudzy, na równi przekonani: że mianowicie sprawy pomiędzy ludźmi regulują się prawami sprawiedliwości wtedy, gdy równa konieczność zmusza ich do poddania się tymże, ale że ci, którzy potęgą przerastają, robią wszystko, co jest w ich mocy i że słabi powinni ustąpić. Należy przypuszczać, że nawet u bogów, a oczywistem jest, że u wszystkich ludzi, w każdej okoliczności i siłą rzeczy — ten rozkazuje, kto siłę posiada. Nie my ustanowiliśmy to prawo, a znajdując je ustalone, nie jesteśmy pierwszymi, którzy z niego korzystają. Prawo to jest i będzie; przyjąwszy je i mając je przekazać przyszłości, z kolei my z niego korzystamy".[3]

Widać stąd, że dla starożytnych wojna była narzędziem t. zw. dzisiaj racji stanu, a nie sprawiedliwości i prawa. Nie chcemy zresztą twierdzić, że nastawienie takie było szczególnem znamieniem owych czasów, wyróżniającem je od bliższych nam epok; w każdym razie jednak wyrażało się w sposób bardziej brutalny i szczery niż w języku nowożytnej dyplo-

[1] PLUTARCH, *Życie Arystydesa*.

[2] cytuje WHEATON, s. 5.

[3] przytoczone u LA FUR, Le développement historique du droit international, w R. D. C. t. 41, s. 508.

macji. Porównanie to dowodzi właśnie, że starożytni nie czuli się w tym względzie skrępowani żadnemi regułami i dlatego też nie zadawali sobie trudu, aby politykę swą osłaniać pozorami prawa, które nie istniało.

Chrześcijaństwo, głoszące zasadę miłości nietylko bliźniego ale nawet nieprzyjaciół, nie mogło pozostać obojętne wobec problemu wojny, mającego tak wielkie moralne znaczenie. Stanowisko Kościoła w tym względzie było oczywiście zasadniczo różnem od tego, które zajmowały pogańskie społeczności świata starożytnego. Przejęcie się najwyższemi przykazaniami miłości i niektóremi, źle zresztą zrozumianemi, ustępami Ewangelji było nawet u pewnych pisarzy chrześcijańskich (Tertuljan, Laktancjusz) tak głębokie, że rzemiosło wojenne uznali za niegodne chrześcijanina i niezgodne z nauką jego Mistrza. Kościół w każdym razie nigdy nie stanął po stronie ówczesnych radykalnych pacyfistów; najlepszym tego dowodem jest, że właśnie w pierwszych wiekach długi szereg żołnierzy powiększył grono świętych i męczenników. Ponieważ zaś dla tych, którzy bardzo ograniczonemu przymusowi służby wojskowej nie podlegali, udział w wojnie był właściwie dobrowolnym, jasnem jest, że i wojna nie uchodziła w oczach Kościoła za rzecz samą w sobie zdrożną. Zrozumieć to tem łatwiej że okres zdobywczej ekspansji Rzymu miał się już ku końcowi, a wojny, które prowadził, miały nie tyle rozszerzyć Imperjum, ile zatamować coraz silniej napierającą falę barbarzyństwa. Może właśnie ten charakter wojen Rzymu sprawił, że w problemie naszym zajmowano się głównie sumieniem jednostki, powołanej do udziału w wojnie, pozostawiając na boku pytanie, kto i kiedy odpowiada za jej początek.

Że doktryna chrześcijańska musi uznawać zasadniczo możliwość wojny sprawiedliwej wynika z jej poglądów na istotę i zadania Państwa. Skoro według niej jest ono społecznością powołaną do ochrony, a w pewnej mierze nawet do tworzenia doczesnego — materjalnego zarówno jak i duchowego — dobrobytu swych członków, skoro jednem słowem jest dobrem moralnem wysokiej wartości, to można usprawie-

dliwić zbrojne wysiłki, zmierzające do utrzymania wartości tej w całej pełni, o ile w danych warunkach tylko one zadanie to spełnić mogą. Przyznanego jednostkom prawa obrony własnego życia i mienia nie można odmówić Państwom, zwłaszcza że jako społeczności doskonałe nie uznają nad sobą żadnej ludzkiej władzy ani sędziego. Inna rzecz, że właśnie dzięki temu łatwiej od jednostek mogą prawa tego nadużywać, licząc z większem prawdopodobieństwem na bezkarność.

Pisarze chrześcijańscy średnich wieków starali się zapobiec takim nadużyciom, w rzeczywistości aż nazbyt częstym, ograniczając prawo do wojny różnemi ścisłemi zastrzeżeniami. Dekret Gracjana, powołując się na autorytet św. Augustyna, uznaje za sprawiedliwe tylko wojny, mające pomścić bezprawie w wypadkach, gdy trzeba uderzyć w lud lub społeczność, które zaniedbały bądź ukarać bezecne czyny swych poddanych, bądź oddać, co bezprawnie zostało zabrane. Jeden z mistrzów scholastyki, Franciszek de Victoria (1480 — 1546), ujął te zasady w lapidarnem zdaniu: „Unica et sola est causa belli — injuria illata".

Nie jest on jedynym w tej szkole interpretatorem myśli wielkiego Afrykańczyka; przyznawali się do niej wszyscy najwybitniejsi scholastycy, a św. Tomasz w jednym ustępie swej Summy ujął ją systematycznie i rozszerzył. Według niego sprawiedliwą będzie tylko wojna, wynikająca ze słusznej przyczyny, prowadzona w imieniu najwyższej władzy i to z rzetelnym zamiarem.

Słuszną przyczyną jest jak wiemy doznana krzywda; słuszność odpada jednak, gdy druga strona zgadza się dać stosowne zadośćuczynienie, gdy jest gotowa wykonać wyrok bezstronnej instancji, a także wtedy, gdy krzywda jest zbyt nikła, aby usprawiedliwić środek tak gwałtowny jak wojna. Dla moralnej i prawnej oceny wojny kryterjum powyższe posiada o tyle znaczną wartość, że wyklucza wojnę sprawiedliwą dla obu stron, skoro według św. Augustyna tylko przewrotność strony przeciwnej zmusza sprawiedliwego do sprawiedliwej wojny. Łatwo natomiast przy tej koncepcji wystawić sobie

wojny obustronnie niesprawiedliwe i za takie uznać w rzeczywistości historycznej prawie wszystkie.

Sprawiedliwą będzie dalej tylko wojna, którą prowadzi władza najwyższa, a więc niepodlegająca wyrokom żadnej innej. Warunek ten miał duże znaczenie w średnich wiekach, kiedy t. zw. wojny prywatne stanowiły prawdziwą plagę, a stosunek lenników do władzy najwyższej budził ciągłe i nieraz krwawo rozstrzygane wątpliwości. Dziś, kiedy podmiot władzy najwyższej i jego kompetencje są niedwuznacznie określone, a wojownicza samowola w granicach Państwa skutecznie ukrócona, warunek ten ma znaczenie o tyle, że wyklucza możliwość wojny sprawiedliwej w tych wszystkich wypadkach, gdzie strony wbrew przyjętym zobowiązaniom nie próbowały skorzystać z pośrednictwa czy orzeczenia instytucji, w tym celu przez siebie zgóry ustanowionej. Można bowiem powiedzieć, że przy niedoskonałym ustroju społeczności międzynarodowej instytucja taka w zakresie powierzonych sobie funkcyj stanowi surogat władzy najwyższej.

Postulat prawego zamiaru wreszcie nakłada nawet na tego, kto sprawiedliwą wojnę prowadzi, obowiązek ograniczenia rozmiarów i okresu działań wojennych do miary, niezbędnej dla osiągnięcia wytkniętego celu, t. j. naprawienia doznanej krzywdy. Od tych słusznych wymagań daleko w każdym razie odbiega dzisiejsza wojna, prowadzona, przeważnie bez względu na pierwotny, chociażby słuszny cel, aż do ostatecznego wyniszczenia przeciwnika.

Ze względu na pewne podobieństwa tego systemu z oceną, której wojna doznaje na podstawie obowiązujących dzisiaj traktatów, pragniemy już tutaj zwrócić uwagę na różnice, które między niemi zachodzą. Przedewszystkiem więc według nauki scholastycznej wojna niesprawiedliwa zakazana jest przez przyrodzone prawo, niezmienne i powszechne, które obowiązuje zupełnie bez względu na sprzeczne z niem traktaty lub też odmienną praktykę państw. Dziś natomiast właśnie te dwa zjawiska rozstrzygają w pierwszym rzędzie przy badaniach, dotyczących pozytywnego prawa narodów. Dlatego też

scholastycy, którzy zwracają się w pierwszym rzędzie do sumienia władców i na całe zagadnienie nie patrzą ze stanowiska wyłącznie doczesnego, znaczenie przypisują jedynie materjalnej sprawiedliwości sprawy, pomijają zaś zewnętrzne, a dzisiaj najważniejsze kryterja napaści i obrony, tak że sprawiedliwą będzie dla nich nawet wojna napastnicza, jeżeli dobrej sprawie służy. Uderza nas dalej, jak mało uwagi poświęcają scholastycy aż nazbyt prawdopodobnej możliwości zwycięstwa złej sprawy; lukę tę starają się wypełnić odwołaniem do „nierychliwych, ale sprawiedliwych“ wyroków Opatrzności i jest to zupełnie zrozumiałe, skoro w całej sprawie zajmują stanowisko moralne raczej jak prawne. Z chwilą jednak, gdy zgodnie ze współczesnemi dążeniami prawo do wojny ma być ujęte w pozytywne normy, trudno nie pomyśleć o pozytywnych także sankcjach przeciw Państwu, które je łamie — ale jeszcze trudniej, jak z doświadczenia wynika, zapewnić im skuteczność.

Trzeba zresztą przyznać, że ścisłe przestrzeganie zasad scholastycznych wymaga niezmiernie wysokiego wyrobienia moralnego od tych, którzy stanowiąc o wojnie i pokoju, są zarazem sędziami we własnej sprawie. Nie twierdzimy też bynajmniej, że na wysokości tych zadań stała choćby tylko większość władców średniowiecza, które duchem chrześcijańskim było na pewno bardziej przejęte niż nasze czasy. Nie da się jednak zaprzeczyć, że bez względu na materjalną słuszność swej sprawy władcy ówcześni poczuwali się do obowiązku, wywołaną przez się wojnę usprawiedliwić przynajmniej pozorami prawa.[1] Za dowód, że nakazy sprawiedliwości budziły

[1] Ciekawą jest poniższa próba średniowiecznej dyplomacji: „Diffidatio seu belli denuntiatio ab Amadeo Duci Sabaudiae facta Philippo Mariae Duci Mediolani.—Amadeus dux Sabaudiae... etc. Illustri Domino Philippo Mariae Anglo Duci Mediolani etc. Exigentibus certis justis causis, resultantibus ex non modicis defectibus vestris, fide dignorum testimonio compertis, non sine cordis nostri displicentia vehementi, juste coarctamur contra vos et vestros a nostra amicitia, vestrum culpa separatos, cum amicis nostris de caetero prosilire ut dum licet valeamus, Altisiimo concedente, conspiratis injuriis obviare. Scriptum Thononi, die vicesima prima Augusti MCCCCXXVII“. LEIBNIZ, *Codex Diplomaticus*, pars I, s. 348, przytoczone u RETTICHA, s. 91.

echo w sumieniu monarchów, może służyć ustęp z Shakespeare'a, w którym poeta, tak bliski jeszcze owej epoki, przedstawia wewnętrzny konflikt Króla Henryka V, gotującego się do wojny z Francją i zaklinającego swych doradców, aby z uwagi na grozę wojny oświetlili według swej najlepszej wiary i wiedzy te wszystkie okoliczności, które mogą jej wywołanie usprawiedliwić.[1]

Wojna, prowadzona pod takim kątem widzenia i zakończona zwycięstwem dobrej sprawy, będzie prawdziwym i sprawiedliwym wyrokiem. To też za wykonawcę wyroku raczej jak za sprawcę wojny winniśmy według św. Augustyna uznać dowódcę zwycięskich wojsk „który nie bez przyczyny miecz nosi, albowiem jest sługą Bożym: mścicielem ku gniewu temu, który złość czyni."[2]

Doktryna scholastyczna, aczkolwiek w praktyce niewiele może przyczyniła się do ograniczenia wojen, była w teorji powszechnie przyjęta aż do początku nowożytnej ery. Wyzna-

[1] King Henry the Fifth, 1/2:
And God forbid my dear and faithful Lord
That you should fashion, wrest or bow your reading,
Or nicely charge your understanding soul
With opening titles miscreate whose right
Suits not in native colour with the truth;
For God doeth know, how many now in health,
Shall drop their blood in approbation
Of what your Reverence shall incite us to.
Therefore take heed how you impawn our person,
How you awake the sleeping sword of war:
We charge you in the name of God take heed;
For never two such kingdoms did contend
Without much fall of blood; whose guiltless drops
Are every one a woe, a sore complaint
'Gainst him whose wrongs give edge unto the swords
That make such waste in brief mortality.
Under this conjuration, speak my Lord;
For we will hear, note and believe in heart
That what you speak is in your conscience washt
As pure as sin with baptism.

[2] św. Paweł, Rzym. XIII, 4.

wali ją nietylko katoliccy pisarze jak Victoria i Suarez (1548 — 1617), do których dzieł nowsze badania zwracają się często jako do prawdziwych źródeł nowoczesnego prawa narodów. Również Hugo Grocjusz za słuszne przyczyny wojny uznaje[1] *defensio, recuperatio rerum et punitio,* przyczem podkreśla że wyliczenie to odpowiada rodzajom skarg prywatnoprawnych i dodaje: *„nam ubi judicia deficiunt incipit bellum,"*[2] Grocjusz, który chce uchwycić różnicę między prawem pozytywnem a naturalnem, do tego ostatniego wraz z scholastykami zalicza reguły, dotyczące wojny sprawiedliwej. W każdym razie nie stara się wykazać, że reguły te były w jego czasach faktycznie przestrzegane lub przynajmniej uznawane, uzasadnia zato ich moc obowiązującą, powszechną i niezmienną, cytatami ze starożytnych pisarzy (Liwjusz, Seneka, św. Augustyn), praktycznych zaś potwierdzeń swoich poglądów szuka aż w historji królowej Semiramidy.[3] Znamiennem natomiast jest, że w swoich czasach i w chrześcijańskim świecie patrzy „na taką, jakaby nawet barbarzyńcom wstyd przyniosła wojenną swawolę; na broń, chwytaną dla błahych lub żadnych powodów i władaną bez żadnego szacunku dla boskiego ni ludzkiego prawa, jakby pod nakazem szału, na wszelkie gotowego bezeceństwa".[4] Również późniejsi autorowie, którzy poszli w ślady Grocjusza, wychodzą z założenia „że wojna uzasadniona jest tylko bezprawiem drugiej strony... celem zaś wojny, zgodnym z prawem, jest zwalczanie takiego bezprawia".[5]

Tymczasem ani Grocjuszowi ani innym mistrzom prawa narodów tego wieku nie udało się ukrócić szrankami prawa tej wojennej swawoli, a nauka scholastyków, choć złagodzona

[1] Lib. II, Cap. I, II, 2.

[2] Tamże, II, 1.

[3] Tamże, II, 3.

[4] Proleg. 28.

[5] STRISOWER, s. 47. Jako przykład tych poglądów przytaczamy: WOLFF, *Jus Gentium*' § 617: „Justa inter gentes belli causa non est nisi injuria vel facta vel facienda".

różnemi kompromisami, popadła w zapomnienie. Nowsze ujęcie problemu wojny było zresztą naturalnym wynikiem zmiany panujących dotąd poglądów na stanowisko władcy i jego stosunek do prawa pozytywnego zarówno jak i naturalnego. W XVI w. jeszcze Jean Bodin określa władzę najwyższą Księcia: „in cives ac subditos legibusque soluta potestas",[1] ale podkreśla zarazem, że suwerenny Książe poddany jest prawu boskiemu i naturalnemu i że nie jest w stanie ustanawiać praw, lekceważących te podstawy.[2] Miast tego zjawia się teraz formuła absolutyzmu *princeps legibus solutus*, a jego samowola staje się prawem, choćby żadnego, nawet naturalnego nie szanowała.[3] Łatwo zrozumieć, że wraz z tą zmianą poglądów teorja zarzuca badania nad prawem naturalnem, a uwagę swą zwraca wyłącznie na rzeczywisty układ stosunków międzynarodowych w oderwaniu od wszelkich zasad ogólnych.

Ale nawet ograniczając badania do tego wyłącznie zakresu, trzeba stwierdzić, że choć dogmat suwerenności, pojęty w wyżej określonem, absolutnem znaczeniu, zdobywa sobie w polityce rozstrzygającą rolę, to jednak „Państwa w oświadczeniach swych opierają w dalszym ciągu wojnę na szczególnej prawnej przyczynie, a widzą ją w naruszeniu przez drugą stronę jakiegoś, przez prawo narodów chronionego prawa".[4] Zna-

---

[1] De Republica, 1, 8.

[2] „tout ainsi que les contracts et testaments des particuliers ne peuvent deroger aux ordonnances des magistrats, ny les edits des magistrats aux coutumes, ny les coutumes aux lois generales d'un prince souverain: aussi les loix des princes souverains ne peuvent alterer, ny changer les loix de Dieu et de nature." Les six livres de la requiiblique, 1576, Paris, livre I, Chap. IX. — Por. VERDROSZ, *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes*, Tübingen, 1923, s. 14.

[3] Zgodnie z maksymą: *quidquid principi placuit, legis habet vigorem.*

[4] Strisower, s. 48.—„De leur côté, les belligérants, quel que fût leur mépris pour le droit international, n'ont jamais manqué, dans leur désir de se ménager la sympathie de l'opinion publique, d'insister sur la justice de leur cause. Il n'est pas d'exemple d'Etat ayant reconnu qu'il a eu recours à la force sans raison valable". POLITIS, s. 21.

mienne są pod tym względem wynurzenia Fryderyka W., które znajdujemy w jego rozprawie pod tytułem Anti-Machiavel: „Wszystkie te wojny będą sprawiedliwe, które zmierzają jedynie do tego, aby odepchnąć uzurpatorów, utrzymać słuszne prawa, poręczyć wolność świata i uniknąć gwałtu i ucisku ze strony żądnych chwały". Zapewne, właśnie owym ambitnym władcom mogą sformułowane tutaj przyczyny wojny sprawiedliwej dostarczyć do każdej wygodnego pozoru.[1] Sam autor Anti-Machiavela w innych ustępach swego dzieła pojmuje owe szlachetne zasady bardzo rozciągliwie, a w polityce swej pono wcale się o nie nie troszczył. Mimo wszystko, głoszone przez człowieka takiego pokroju, dowodzą one, że „choć w działaniach wojennych prawny punkt widzenia ustępuje często przed interesem"[2] to jednak same Państwa uważają wojnę tylko za środek ochrony swych praw, a nie za narzędzie nieograniczonej żadnem prawem samowoli.

Zdają się nawet przywiązywać większą wagę do zasad t. zw. prawa naturalnego niż teorja pozywityzmu, która od końca XVIII w. aż po wielką wojnę niemal wyłącznie w prawie narodów zapanowała. Mimo wielkich korzyści, które nauce może przysporzyć metoda, badająca przedewszystkiem rzeczywisty układ stosunków, nie może ona na tem wyłącznie poprzestać. Musi bowiem posługiwać się miarą prawnej oceny, która — jak np. norma *pacta sunt servanda* — nie jest pozytywną, lecz wynika z istoty wszelkiego prawa. Jeżeli więc najskrajniejszy rzecznik pozytywizmu, jakim jest Jan Jakób Moser (1701 — 1785), poprzestaje na uszeregowaniu faktów, zaczerpniętych z historji stosunków międzynarodowych i, rezygnując z wszelkiego, jak się wyraża, filozofowania i rezonowania,[3]

[1] Przypominamy jednak trafną uwagę VATTEL'A (Livre III, § 32), według której preteksty są przynajmniej hołdem złożonym przez niesprawiedliwych sprawiedliwości.

[2] STRISOWER, s. 47.

[3] „Ich habe blos die Handlungen und Begebenheiten vorgestellet, wie sie nun einmal seyndt, oder sich zugetragen haben, ohne darüber zu philosophiren oder zu räsonniren". *Erste Grundlehren des jetzigen europäischen Völkerrechts*, Vorrede, s. 2.

uznaje wszystkie te fakty nietylko za przejaw prawa ale i za jedyną podstawę jego mocy obowiązującej, to trzeba przyznać, że jego badania, cenne pod względem historycznym, nie wyjaśniają dostatecznie prawnej strony całego zagadnienia. Wszelkie bowiem badania prawne winny ustalić miarę oceny, której przedmiotem mają być określone czyny ludzkie, wobec czego miarą tą w żadnym razie nie mogą być te same właśnie czyny. Wiemy dobrze, jak trudno jest wogóle dla stosunków międzynarodowych ustalić podobną miarę, w szczególności zaś warunki, pod jakiemi prawo narodów zezwala Państwom na stosowanie zbrojnej przemocy w ich wzajemnych stosunkach. Kto jednak uważa, że prawo takie wogóle obowiązuje, nie powinien uchylać się od tego zadania. Tymczasem Moser skapitulował przed trudnościami, które ono nastręcza, a które zresztą bardzo trafnie sprecyzował. „Gdy się zapytamy, pisze, czy możliwem jest ustalić, jakie przyczyny według prawa narodów są dla wojny wystarczające, odpowiedź musi być bezwzględnie przecząca:

1. skoro zazwyczaj spornem pozostaje, jakie są przyczyny, dla których za broń chwycono;

2. skoro strona przeciwna podanych przyczyn nigdy nie uznaje za sprawiedliwe i wystarczające;

3. skoro niema sędziego, któryby mógł rozstrzygnąć".[1] Otóż Moser ma niewątpliwie rację, gdy twierdzi, że w samem postępowaniu Państw nie znajdziemy zadawalniającej odpowiedzi na sformułowane przezeń pytanie. Naszem zdaniem nie wolno jednak wyciągać stąd za jego przykładem wniosku, że prawo narodów wogóle nie ma głosu w sprawie przyczyn, usprawiedliwiających wojnę. Z istotą tego prawa, a nawet z metodą pozytywną byłaby już bardziej zgodna konstrukcja, według której każda wojna, bez względu na jej przyczyny jest bezprawiem, skoro, jak sam Moser przyznaje, strona przeciwna zawsze ją za bezprawie uważa.

Tymczasem już autor, którego wpływ na rozwój nauki

[1] *Grundsätze des Völkerrechts*, § 52.

i praktyki prawa narodów był tak znaczny, że w okresie od r. 1770—1914 nazwano je prawem narodów Vattela (1714—1767)[1] — już on toruje drogę nieograniczonemu prawu do wojny, aczkolwiek, zgodnie z tradycjami szkoły prawa natury oraz w zrozumieniu niweczących wszelkie prawo narodów konsekwencyj takiego stanowiska, opatruje je bardzo surowemi, ale tylko moralnemi zastrzeżeniami. Najpierw więc z całym naciskiem stwierdza, że wojna jest tym stanem, w którym dochodzi się swego prawa za pomocą siły,[2] cowięcej że prawo naturalne dopuszcza wojnę tylko w ostatecznych wypadkach, t. j. gdy każdy inny środek zachowania sprawiedliwości jest bezskuteczny.[3] W dalszym ciągu jednak[4] przestrzeganie surowych zasad prawa naturalnego i koniecznego pozostawia sumieniu władców (którym nigdy oczywiście nie wolno się od nich oddalać), ale za rozstrzygające „wśród ludzi" uznaje reguły prawa narodów pozytywnego. „Nie dają one wprawdzie temu, który walczy niesprawiedliwie, prawdziwego prawa, zdolnego usprawiedliwić jego zachowanie i uspokoić sumienie, ale tylko zewnętrzny skutek prawny i bezkarność między ludźmi".[5] Mimo wszystko przebija jeszcze u Vattela wyraźnie przekonanie, że właściwa wszystkim Państwom dążność do rozwoju potęgi podlega pewnym hamulcom; równocześnie jednak zupełnie świadomie odsuwa te hamulce w sferę czysto moralną.

Nic dziwnego, że dla nauki prawa narodów XIX w., która sferę tę ze swoich rozważań całkowicie wykluczyła,[6] zastrzeżenia wysuwane przez Vattela, straciły wszelkie znaczenie, a dla długiego szeregu autorów, zwłaszcza niemieckich,

[1] VAN VOLLENHOVEN, *Die drei Stufen des Völkerrechts.* Livre III, § 1.
[3] Tamże, § 191.
[4] Tamże, § 51.
[5] Tamże, § 189.
[6] „... but modern international law knows nothing of these questions... such questions as these are worthy of the most careful consideration; but they are as much out of place in a treatise on international law as would be a discussion on the ethics of marriage in a book upon the law of personal status." T. J. LAWRENCE, *The Principles of international law*, s. 292.

dogmatem stała się bezwzględna dowolność, z której Państwa przy podjęciu jakiejkolwiek wojny korzystają.[1]

Poglądy takie muszą jednak doprowadzić do zupełnego poderwania wszelkiej mocy obowiązującej prawa narodów. Zważmy bowiem, że istotnym skutkiem, który wybuch wojny w stosunkach między dwoma Państwami sprowadza, jest zupełne zniweczenie obowiązującego je przedtem porządku prawnego;[2] jakież prawne znaczenie mają jednak normy tego porządku, jeżeli każda ze stron może je każdej chwili zniweczyć przez akt jednostronny i zależny tylko od jej uznania? A przecież takim właśnie aktem jest podjęcie wojny zgodnie ze wspomnianemi poglądami.

Wątpliwość ta, sięgająca do samych fundamentów społeczności międzynarodowej, nie zdaje się naogół niepokoić autorów, którzy żadnych ograniczeń prawa do wojny nie uznają. Wyjątkiem pod tym względem jest E. Kaufmann, który stanowisko swoje stara się uzasadnić odpowiednią prawną konstrukcją, coprawda silnie zabarwioną momentami

[1] „Zwischen Staaten gibt es nur eine Form des Rechts, das Recht des Stärkeren". LASSON, *Das Kulturideal und der Krieg*, s. 7.—Według HOLTZENDORFF'A, *Prinzipien der Politik*, s. 90, wychodzi dzisiejsze prawo narodów z zasady „dasz die Selbsthilfe ein Souveränitätsrecht jedes selbständigen Staates sei, über dessen Ausführung er niemanden Rechenschaft schuldig ist."— „Nicht die Rechtmäszigkeit des Krieges, der völkerrechtlich uninteressant ist, sondern die Rechtmäszigkeit der Kriegfürung bedarf rechtlicher Wertung". STRUPP, Grundzüge des Völkerrechts, 1928, s. 211/12. — „Ce n'est pas en considérant la guerre comme un droit et en codifiant les pretendues lois de la guerre que les Etats y parviendront, car la guerre est un fait et elle ne connaît pas d'autres lois que la nécessité." FUNCK-BRENTANO et SOREL, Précis du droit des gens, Paris 1877, s. 232.

[2] „Der Krieg ist wechselseitig auf Verletzung der staatlichen Güter gerichtet, auch solcher Güter, die das Völkerrecht sonst schütz. Er ist sogar besonders auf Verletzung derjenigen Güter gerichtet, die im Wesen der Rechtssubjekte, der Staaten, liegen, deren Achtung durchzuführen ein vorzügliches Interesse des Völkerrechtes wie alles Rechtes ist. Er geht allgemein auf Eingriff in alle Rechte des Staates..." STRISOWER, s. 5.

politycznemi. Stwierdza on mianowicie (wbrew poglądom Stammlera, z którym polemizuje), że społecznym ideałem w społeczności międzynarodowej nie jest spólnota „obdarzonych wolną wolą ludzi (frei wollender Menschen)" ale zwycięska wojna.[1] Cowięcej wojna jest próbą sił, która rozstrzyga nietylko, jakim roszczeniom i interesom większe prawo przysługuje (das gröszere Recht zukommt), ale nawet o tem, za jakiemi z pośród nich stoi większa moralna (sittliche) siła i energja.[2] Nie omylimy się chyba twierdząc, że naogół ludzkość uważała dotąd za bardzo istotne zadanie prawa ustanowienie pewnych zapór na rzecz słabych przeciwko silnym; sądzimy dalej, że jest to jedna z tych podstawowych idei prawa (Grundgedanken des Rechts), na które sam Kaufmann powołuje się w innym ustępie swej pracy.[3] Zupełnie inna jest kwestja, że zadanie to spełnia prawo często w sposób bardzo niedoskonały. Jeżeli jednak ktoś już z samej zasady stoi na stanowisku, że w pewnym zakresie, uregulowanym przez prawo, zawsze silniejszy ma je za sobą — to trudno zrozumieć, poco wogóle zajmuje się jeszcze prawem. W takiem ujęciu problem stosunku siły do prawa, wiecznie aktualny, a tak trudny do rozwiązania, znajduje rozwiązanie niesłychanie proste: prawo mianowicie zostaje w zupełności pochłonięte przez siłę. Ale pominąwszy te zasadnicze wątpliwości, które konstrukcja Kaufmanna nasuwa, trzeba przyznać, że jest ona przynajmniej konsekwentnie przeprowadzona: znajduje bowiem ujście w zasadzie, którą autor uznaje dla społeczności międzynarodowej nietylko za podstawową ale nawet za sprawiedliwą, a która w jego lapidarnem ujęciu brzmi: „nur der, der kann, darf auch".[4]

Mimochodem jeszcze pragniemy podkreślić, że normy

---

[1] *Das Wesen des Völkerrechts und die Clausula rebus sic stantibus*, 1911, s. 146.

[2] Tamże, s. 6.

[3] „Neben den Konsequenzen aus einzelnen Rechtssätzen gibt es auch Konsequenzen aus den Grundgedanken des Rechts selbst..." s. 43.

[4] s. 151.

prawne powinny dostarczać takiej miary, według której możnaby osądzić każdy czyn ludzki w chwili, gdy zostaje popełniony. Na tem właśnie polega funkcja prawa, uznana przez niektórych [1] za istotną, że z pewnem prawdopodobieństwem pozwala nam przewidzieć postępowanie ludzkie, które naogół obraca się w ramach prawa, a w ostateczności obliczyć jego skutki, gdy poza nie wykracza. Natomiast miara, podana przez Kaufmanna zadania tego nie spełnia. Polegając na niej, nie jesteśmy bowiem w stanie orzec każdej chwili, co komu wolno, gdyż to, co ktoś potrafi, nie jest rzeczą z góry wiadomą, lecz zależną od wyniku owej próby sił, nawiasem mówiąc niekoniecznie zbrojnej, ale dajmy na to dyplomatycznej. Conajwyżej pewne domniemanie przemawia za tem, że silnemu wolno wszystko.

Inną próbę wyjścia ze sprzeczności, do których prowadzi zupełna dowolność w podejmowaniu wojny, przeprowadza Baak [2] i to na ustalonych przez Kelsena zasadach t. zw. czystej nauki prawa. Zgodnie z jej założeniami wyklucza on ze swoich rozważań wszelkie momenty, dotyczące celu poszczególnych norm i instytucyj prawnych, ponieważ momenty te z czystem prawem nie mają nic wspólnego. Dlatego też w treści norm prawnych wogóle, a prawa narodów w szczególności, interesują go nietyle dobra i interesy, które dzięki nim doznają ochrony, ile sposób, w jaki jej doznają.[3] Jeśli dobrze rozumiemy, to ze względu na sposób tej ochrony autor rozróżnia dwie odrębne sfery, t. zw. przez niego normalną, gdzie ochrona ta wynika ze zgodnego porozumienia zainteresowanych i jednostronną, gdzie każdy z nich dowolnie ustala jej środki i granice. Do sfery tej obok stanu wyższej ko-

[1] H. JAHRREISS, *Das Recht, w Receuil d'études sur les sources du droit,* t. I., s. 163 nn.—„Dem Recht wohnt die Tendenz inne, den Ablauf des Lebens berechenbar zu machen". BERBER, s. 3.

[2] *Inhalt des modernen Völkerrechts und Ursprung des Art 10 der Völkerbundsatzung,* Berlin, 1926.

[3] „Unter Normativität verstehen wir eine solche Konstruktion des Rechtsinhaltes, die als dessen Essentiale den Schutz nicht das Geschützte ansieht; für sie ist nicht wichtig, w a s sondern w i e geschützt wird," s. 3/4.

nieczności, obrony koniecznej, represalij, blokady pokojowej i interwencji zalicza przedewszystkiem wojnę, którą nazywa „prawem do jednostronnego ustalenia stosunków prawnych między dwoma państwami". Prawo to rozpada się według Baaka na dwie części: najpierw ustalenie stanu wojennego, a następnie normalnych stosunków przez traktat pokoju, który w razie zupełnego zwycięstwa będzie także aktem jednostronnym, skoro „zwyciężony stoi wobec dylematu: albo przyjąć żądania, albo nie mieć wogóle żadnej woli (t. j. ulec zupełnemu unicestwieniu — przypisek nasz) — co nie jest żadnym dylematem".[1]

Konstrukcja taka może wydać się wystarczająca, dopóki każdą z wyodrębnionych przez autora sfer rozpatrujemy oddzielnie. Ale kluczem całego zagadnienia będą i tutaj warunki, pod któremi poszczególne Państwa mogą w swych wzajemnych stosunkach ze sfery normalnej przechodzić do jednostronnej i tą drogą przekształcać obowiązujące między niemi prawo. Baak warunków takich wogóle nie podaje, a więc i wedle niego tkwią one w niczem nieskrępowanej woli każdego Państwa. Zapewne dopóki wola ta nastawiona jest na utrzymanie pokoju, normy prawa narodów chronią w pewien sposób dobra i interesy Państw, które im podlegają. Ale właśnie sposób ten uważamy za zbyt mało skuteczny, aby wogóle można było mówić o ochronie, skoro ustaje ona pod warunkami, które każde Państwo i każdej chwili może całkiem dowolnie ustalać. — Poglądy powyższe muszą szczególnie razić u przedstawiciela szkoły czystego prawa, do ktorej Baak należy. Zajmując bowiem odmienne jak ona stanowisko, można ostatecznie wskazać, że ochrona ta, aczkolwiek prawnie nie istnieje, opiera się na innych czynnikach — n. p. zbyt wielkiem ryzyku wojennej rozprawy i t. p. — które w wielu wypadkach mogą jej pewną skuteczność zapewnić. Ale nauka czystego prawa wyklucza takie czynniki ze swoich rozważań, tak że z jej punktu widzenia nieograniczone rzekomo prawo

[1] s. 34.

do wojny powinno tem bardziej przedstawiać się jako zupełna anomalja. To też poglądów, którym Baak daje wyraz w swej pracy, nie podziela bynajmniej cała szkoła, do której należy. Przeciwnie, sam jej mistrz, Kelsen, uważa, że charakter prawny prawa narodów zależy właśnie od tego, czy zezwala na wojnę w każdym wypadku, czy tylko pod pewnemi warunkami.[1]

Mimo wielkiego powodzenia, którem w ciągu XIX w. zwłaszcza wśród pisarzy niemieckich cieszyła się teorja nieograniczonego prawa do wojny, nie zdobyła sobie ona bynajmniej wyłączności.[2] Już w swem mniej skrajnem sformułowaniu żąda ona, by do wojny uciekać się tylko w ostateczności: skoro jednak nie podaje żadnych objektywnych cech tej ostateczności, takie czysto subjektywne ograniczenie nie ma żadnego prawnego znaczenia i sprowadza się do tautologji: „wolno mi wojnę prowadzić, kiedy uznam, że mi wolno".[3] Nic dziwnego, że cały szereg autorów stara się to fikcyjne ograniczenie zastąpić innem, zawierającem pewne objektywne cechy. Może nią być tylko naruszenie prawa i to na tyle wartościowego, aby usprawiedliwić przemoc ze strony pokrzywdzonego, który innemi środkami naprawy uzyskać nie może.[4] Co więcej Despagnet w swoim Cours de droit international public[5] zdaje się za sprawiedliwą uważać tylko wojnę obronną.

---

[1] *Théorie générale du droit international*, w R. D. C. t. 42. s. 134. Por. tegoż autora: *Unrecht*, s. 567.

[2] „Dans son légitime souci de préserver l'existence du droit des gens, menacé par la prétention à une souveraineté absolue et par la pratique du droit inconditionné de guerre, la doctrine a toujours cherché à justifier le recours à la force en le présentant comme ultime moyen de défense des Etats contre la violaton de la légalité". POLITIS, s. 20/21.

[3] Takie stanowisko zajmuje n. p. RETTICH, s. 143.

[4] „Pour qu'une guerre soit juste, il faut non seulement qu'elle poursuive la réparation d'une injustice grave, mais encore qu'elle s'impose comme un moyen nécessaire pour l'obtenir". Piédelièvre, Précis du droit international public. t. II, s. 134.

[5] Ustala on następujące warunki wojny sprawiedliwej: „1. Il faut qu'il y ait de la part d'un autre Etat attaque ou menace d'attaque in-

Wszystkie powyższe poglądy nawiązują w mniejszym lub większym stopniu do scholastycznej doktryny o wojnie sprawiedliwej; dowodzi to, jak trafnie potrafiła ona odkryć w tym względzie zasady naturalnej sprawiedliwości. Scholastycy jednak, jak już wspomniano, mieli zadanie o tyle łatwiejsze, że prawo naturalne zlewało się u nich z pozytywnem w jedną całość, że głoszone przez nich zasady miały służyć za wskazówkę dla sumienia panujących i ich doradców, zwłaszcza duchownych. Kazuistyka, którą uprawiali, miała takie przydatne wskazówki pomnożyć, ale nie mogła oczywiście nawet w ich rozumieniu rozproszyć wszelkich wątpliwości — ostateczne ich rozwiązanie mogło być tylko dziełem nieomylnie sprawiedliwego wyroku w zagrobowem życiu i w nim upatrywali także ostateczną sankcję, powołaną do trzymania w ryzach suwerennej samowoli władców. We współczesnych rozprawach, zajmujących się prawem pozytywnem, takie względy nie odgrywają oczywiście roli, ale właśnie dlatego możnaby od nich żądać niedwuznacznego określenia warunków, usprawiedliwiających wojnę, a więc w pierwszym rzędzie wskazania praw, dla których ochrony ona służy. Zadanie to jednak okazuje się niewykonalne, skoro treść tych praw, jak np. zachowanie bytu, żywotne interesy, honor narodowy i t. p. jest tak płynna, że ustalenie jej granic będzie w ostatnim rzędzie i w poszczególnych wypadkach zależało znowu od swobodnego uznania Państw. Tym zarzutem właśnie, niewątpliwie poważnym, uzasadnia się brak jakichkolwiek kryterjów wojny sprawiedliwej[1] i absolutną dowolność Państw w tym względzie. Co

justifiée, et assez grave pour autoriser un recours a la guerre afin de la repousser. 2. La défense doit être proportionnée a l'attaque. 3. Enfin la guerre, comme tuote légitime défense, ne peut être acceptée, qu'en qualité de ressource extrême et quand tous les moyens de l'éviter, notamment les solutions pacifiques sont inutiles, impossibles ou dangereux". s. 523.

[1] „Solange aber nun die Theorie erwiesenermaszen nicht in der Lage ist, das materielle Recht, das verwirklicht werden soll hinlänglich zu fixieren, so lange wird auch ihr Versuch, den Krieg als formelles Rechtsmittel desselben darzustellan, für ein... phantastisches Beginnen erklärt werden müssen." Rettich, s. 67.

do nas, musimy przyznać, że autorowie, którzy wypowiadają się przeciw tej dowolności, popełniają poważny błąd, gdy mówiąc o prawach, których ochrona wojnę usprawiedliwia, rozumują tak, jakby prawa te były całkiem ściśle i niewątpliwie ustalone. Cechy tej właśnie nie posiadają, a brak ten jest bardzo słabą stroną teorji, która się na nich opiera, zwłaszcza że niema bestronnej instancji, zdolnej rozproszyć wątpliwości w poszczególnych wypadkach. Jeżeli jednak uznajemy i uznać musimy jakieś prawne podstawy społeczności międzynarodowej, wypada nam rozpatrzeć je przy pomocy takiej konstrukcji, któraby zadość czyniła naszemu zasadniczemu stanowisku. Podkreślaliśmy już kilkakrotnie, że zadania tego nie spełnia pogląd, według którego wojna jest zawsze sprawiedliwą. Dlatego właśnie wypowiadamy się za konstrukcją, która nie jest wprawdzie zdolną pociągnąć między prawem a bezprawiem wyraźnej linji demarkacyjnej, ale ustanawia przynajmniej między niemi pas, choć zbyt szeroki i o zarysach niewyraźnych i zamazanych. Istotnie bowiem „sama niepewność zasad i powstanie trudności znaczy bądź co bądź o wiele mniej niż panowanie zupełnej prawnej dowolności, a jedno nie może prowadzić do drugiego“ t. zn. niepewność do dowolności.[1] Przecież nawet przy takiej niepewności zasad łatwo jest wystawić sobie skrajne wypadki, gdzie naruszenie ich staje się niewątpliwe, a z punktu widzenia surowego prawa wypadłoby nawet stanąć za przykładem Strisowera[2] na stanowisku, że wojna będzie bezprawną w tych wszystkich wypadkach, gdzie nie jest całkowicie oczywistem jej uprawnienie, wynikające z tych niedostatecznie ustalonych zasad.

Aż do wielkiej wojny coprawda brak było jakichkolwiek organów, władnych wypowiadać się o uprawnionym czy bezprawnym charakterze poszczególnych wojen, tak że surowe kryterjum Strisowera mogło znaleźć zastosowanie jedynie

[1] STRISOWER, s. 35.
[2] s. 36.

w dyskusjach uczonych i sądach opinji publicznej, ale nie w praktyce. Ze stanowiska bowiem prawa pozytywnego skutki wojny — i to zarówno te, które ona wywołuje między Stronami wojującemi jak i te, które określa zamykający ją traktat pokoju — podlegały ocenie zupełnie niezależnej od tego, czy wojna w danym wypadku i dla danego Państwa była uprawniona czy bezprawna. Doktryna wojny sprawiedliwej nie daje więc Państwu, walczącemu o słuszną sprawę, żadnej rękojmi sprawiedliwego wyroku, a pozytywne prawo narodów rejestruje jako obowiązującą normę traktat pokoju nawet najmniej sprawiedliwy i wymuszony przez wojnę najmniej sprawiedliwą. Niewątpliwie dotykamy tutaj najsłabszego punktu wspomnianej doktryny; z wątpliwości, które on nasuwa, wysnuł Vattel[1] wniosek, że różnica między wojną sprawiedliwą a niesprawiedliwą ma znaczenie jedynie w sferze prawa naturalnego, pozytywne natomiast nie zajmuje się nią wcale i zajmować nie może.

Mimo wszystko uważamy, że luki, które prawo narodów w uregulowaniu tego zasadniczego problemu ujawnia, choć niewątpliwie bardziej rażące, nie są w istocie swej różne od tych, które znajdujemy w innych systemach prawnych. Weźmy n. p. pod uwagę znany prawu politycznemu wszystkich krajów nakaz zgodności ustaw z konstytucją — nie przeczymy wprawdzie, że ustawodawca, chcąc go skrupulatnie przestrzegać, znajdzie w konstytucji wskazówki bardziej ścisłe od tych, które Rządowi jakiegoś Państwa daje norma prawa narodów, dopuszczająca wojnę jedynie jako środek ochrony pewnych praw i to środek ostateczny. Ale także przepisy konstytucji, właśnie dlatego że jako prawo zasadnicze winny swem piętnem znaczyć wszelkie stosunki, także i one są na tyle abstrakcyjne i ogólnikowe, że ścisłe zastosowanie ich przez ustawodawcę może nieraz nasuwać i rzeczywiście nasuwa wątpliwości.

[1] Livre III, § 189 i nast.

Jaskrawym ich przykładem są dwa dekrety Prez. Roosevelta, które w r. 1935 zostały przez Najwyższy Sąd Unji uznane za sprzeczne z jej konstytucją. Zapewne, przykład ten jest w naszem porównaniu o tyle niewłaściwy, że Stany Zjednoczone posiadają organy, zdolne usunąć wątpliwości, jeżeli nie z uczonych czy politycznych dyskusyj, to w każdym razie ze sfery praktycznych zastosowań. Tam zato, gdzie brak takiej kontroli, gdzie sądy i inne organy władzy winny stosować ustawy, choćby pozostawały z konstytucją w najbardziej rażącej sprzeczności, tam sytuacja, którą one stwarzają, jest zupełnie podobna do tej, która w stosunkach międzynarodowych wynika ze sprzecznych z prawem wojen i traktatów. Tu i tam bezprawie zostaje uświęcone przez brak organów, któreby je mogły stwierdzić i skutki jego określić.

Na przykładzie tym widzimy cowięcej, że w każdym systemie prawnym muszą istnieć normy, których sankcja nie mieści się już w żadnej innej normie prawnej lecz w czynnikach, które jak sumienie, obawa przed opinją publiczną, przed rozruchami i t. p., wykraczają już poza sferę pozytywnego prawa. Choć byt wszelkiego prawa w ostateczności na nich spoczywa, nie da się zaprzeczyć, że w prawie narodów odgrywają one bez porównania większą rolę niż sankcje pozytywne i odpowiednio unormowane. Chodzi jednak o to, czy w stosunkach międzynarodowych wpływ tych czynników jest na tyle silny, aby wymusić przestrzeganie prawa, w szczególności zaś granic, które ono wojnie stawia. Zdawałoby się, że odpowiedź musi wypaść przecząco z uwagi na niezliczone wypadki wojen, rażąco z prawem sprzecznych. Trzeba jednak pamiętać, że siłą rzeczy bardziej powściągliwe będzie świadectwo historji o tych wypadkach, mniej jaskrawych, ale dla prawnika bardziej interesujących, gdzie wojny zaniechano, właśnie z uwagi na te wykreślone prawem granice.[1] Zresztą skuteczność jakiejś

[1] „Nicht das Verhältnis zwischen den Kriegen, die in der einen oder anderen (rechtmäszigen oder unrechtmäszigen) Weise unternommen werden, steht in Frage, sondern das Verhältnis zwischen

normy nie jest sama przez się ani dostatecznem ani wyłącznem kryterjum jej mocy obowiązującej. To też przekroczenia, choćby bardzo liczne i całkiem oczywiste, nie obalają jej zwłaszcza wtedy, gdy winni starają się z uwagi na nią usprawiedliwić swoje postępowanie, przez co właśnie jej prawne znaczenie w stosunku do siebie uznają.

Z powyższych uwag możemy wyciągnąć następujące wnioski:

Najpierw stwierdzamy, że skoro w stosunkach międzynarodowych pokój jest regułą, a wojna wyjątkiem, Państwa widocznie z reguły przestrzegają zakazów, któremi prawo narodów ogranicza ich prawo do wojennej samopomocy.[1] Obojętnem natomiast jest, czy takie ich zachowanie, zgodne z prawem, wynika z chęci szanowania jego nakazów i zakazów, czy z innych pobudek, powiedzmy politycznych. Równie trudno byłoby bowiem stwierdzić, dla jakich pobudek, prawnych, moralnych czy gospodarczych porządny kupiec nie fałszuje weksli.

Powtóre jest dla nas rzeczą oczywistą, że skoro Państwa zawsze starały się i starają się nadal prawnie uzasadnić przyczyny wojny, najwidoczniej same czują się pod tym względem związane pewnemi ograniczeniami.[2] Dowodów na to dostarcza nam nawet historja dyplomatyczna XIX w., a więc okresu, gdzie sprzeczne z tą praktyką poglądy były

---

denjenigen Kriegen, die ohne solche Gründe entstehen und denjenigen, die mit Rücksicht auf jene rechtliche Beschränkung unterlassen werden". STRISOWER, s. 37.

[1] Podobnie STRISOWER, s. 37/38.

[2] „Nicht ob die von den Staaten als Kriegsgrund vorgebrachte Behauptung erlittenen Unrechts den Tatsachen entspricht, sondern die Tatsache, dasz diese Behauptung immer wieder aufgestellt wird, ist entscheidend Auch mit der unwahren Behauptung, ja mit ihr noch mehr, anerkennen die Staaten den Rechtsgrundsatz, dasz der Krieg nur als Reaktion gegen Unrecht zulässig ist. So wie die Lüge die Anerkennung ist, mit der sich das Laster der Tugend unterwirft", KELSEN, *Unrecht*, s. 581.

w literaturze najbardziej rozpowszechnione, Zapewne, w archiwach dyplomatycznych możnaby znaleźć dokumenty, gdzie wypowiadające wojnę Państwo powołuje się przedewszystkiem na swe naruszone czy zagrożone interesy, a o prawach nie wspomina. Nie zdaje nam się jednak, aby istniał choć jeden urzędowy akt, z któregoby wynikało, że jakieś Państwo wyraźnie odrzuca wszelkie ograniczenia prawa narodów w tym względzie. Zresztą nawet taki odosobniony dowód nie byłby dostateczny wobec wielkiej mnogości przeciwnych. Oczywiście w pierwszym rzędzie wchodzą tutaj w grę oświadczenia tych Państw, które chcą usprawiedliwić rozpoczętą przez siebie wojnę. Nie bez znaczenia będzie jednak ocena, z którą postępowanie ich spotyka się bądź u przeciwników, bądź u tych, którzy w zbrojnym konflikcie udziału nie biorą. I takie oświadczenia potwierdzają bowiem powszechne przekonanie o mocy obowiązującej owych ograniczeń, choć łatwiej jest oczywiście innym je przypominać, niż przestrzegać ich we własnej polityce.[1]

Dalej godzi się zapytać, czy podczas wielkiej wojny „wśród niesłychanej ilości urzędowych i półurzędowych oświadczeń wszystkich Państw wojujących, można znaleźć choć jeden ustęp, w którym jakiekolwiek Państwo powołuje się na swe nieograniczone prawo do wojny?".[2] Owa wrażliwość na prawne ograniczenia, większa u Państw jak u zwalczanej przez nas teorji, jest zresztą zupełnie zrozumiała. Suwerenność bowiem, przejawiająca się między innemi w nieograniczonem prawie

[1] por. notę z 25 sierpnia 1864, skierowaną przez Lorda Russella do Bismarcka, która wojnę prusko-duńską uznaje za niesprawiedliwą, ponieważ nie opiera się na sprawiedliwości i konieczności, jedynych podstawach wojny. (Przytocz. u GOEHLER'A, s. 20) Podobnie, gdy Sardynja przystąpiła do wojny krymskiej (r. 1855), tylko po to, aby „Mocarstwom Zachodnim dać wszelkie zależne od niej dowody przyjaźni i zaufania"—okrężna nota rosyjska (17 lutego 1855) uskarżała się na to wystąpienie, podjęte „bez wyraźnego powodu, bez usprawiedliwionej skargi, nawet bez żadnego pozoru najmniejszego obrażenia bezpośrednich interesów państwowych". (Przytocz u STRISOWER'A s. 25).

[2] WOLZENDORFF, s. 53.

do wojny, zupełnie inaczej wygląda w świetle owej teorji jak w praktyce życia. Z jego wymaganiami teorja bowiem nie potrzebuje się liczyć i dlatego suwerenną w pełnem tego słowa znaczeniu jest raczej ona jak Państwa, choćby najpotężniejsze, które dziś bardziej jak kiedykolwiek muszą brać pod uwagę nietylko stanowisko innych Mocartw, nietylko zagraniczną, ale nawet własną opinję publiczną.[1] Zapewne, można nam zarzucić, że do dyskusji wciągamy tutaj momenty, na które nie powołuje się żadna norma prawna, które są prawnie niewymierne, a w działaniu zawodne i nieobliczalne. Mimo wszystko, jakeśmy wyżej zaznaczyli, bez nich żaden porządek prawny nie ostanie się na dłuższą metę i na rychłą zagładę skazany jest każdy, który liczy tylko na własne, choćby najbardziej niezawodne i najsprawniej działające sankcje. Zresztą moc obowiązującą wspomnianych ograniczeń staraliśmy się wykazać zupełnie bez względu na te pozaprawne czynniki. Teraz powołujemy się na nie, tylko aby podkreślić, że konstrukcja nasza jest bardziej od przeciwnej zgodna nawet z t. zw. wymaganiami życia, które w tych właśnie czynnikach znajdują wyraz.

Wreszcie można przypomnieć art. 231 Traktatu Wersalskiego, który Niemcom przypisuje wyraźnie winę za wywołanie wojny. Przyznajemy zresztą, że ocena tego postanowienia i wyciągniętych zeń konsekwencyj czysto prawniczą skalą nie jest choćby dlatego łatwem zadaniem, że bez względu na szczególny ustrój społeczności międzynarodowej razić nas musi wyrok, wydany przez sędziego we własnej sprawie. Bądź co bądź wyraża się tu przekonanie, że wojna nie jest narzę-

[1] „Zwischen Staaten, deren Sache rechtlich und politisch nur die der Regierungen war, mag eine Lebensordnung denkbar gewesen sein, die geregelt war nur nach dem Prinzip des Machtausgleiches im Spiel dieser Regierungen um Ruhm und Besitz. Zwischen Staaten, deren Sache die der Völker ist und daher von ihnen mit Gut und Blut verfochten wird, ist solche Ordnung nicht mehr denkbar. Denn Völker gehen nur in einen Krieg, an dessen Grund sie glauben" WOLZENDORFF, s. 65.

dziem uświęconem przez prawo niezależnie od przyczyn, z których wynika i celów, którym ma służyć. Zasada ta w tej formie i z takiemi skutkami dochodzi po raz pierwszy do głosu w Traktacie Wersalskim, który jednak nie stwarza jej dopiero, ale ją tylko potwierdza i przez Pakt Ligi Narodów dalej rozwija.[1]

[1] Argumenty za zupełną nowością tej zasady, które znajdujemy m. i. w przytoczonej już pracy GOEHLER'A, są mało przekonywujące, gdyż opierają się przeważnie na poglądach uczonych rodaków autora, a na przekonanie i postępowanie Państw zwracają za mało uwagi.

ROZDZIAŁ II.

STAN WOJENNY.

Pogodzenie zjawiska wojny z prawnym ustrojem społeczności międzynarodowej nastręcza trudności bez względu na to, czy wojnę uważamy za uprawniony zawsze środek dostosowania układu prawnego do zmieniającego się układu sił, czy przeciwnie jako narzędzie konserwacji prawa. W obliczu tych trudności nieraz podawano w wątpliwość sam prawny charakter społeczności międzynarodowej. Nie przyjmując takiego wniosku, musimy jednak wskazać na dalsze jeszcze czynniki, które zdają się jego słuszność potwierdzać.

Ujęta tak czy inaczej, jest wojna w każdym razie zdarzeniem, z którem prawo wiąże daleko idące skutki. Tymczasem samo ujęcie tego zdarzenia w ramy ścisłego opisu jest zadaniem, tylko na pozór prostem; nasuwa bowiem wątpliwości, które nie przyczyniają się do utwierdzenia powagi prawa ani wobec Rządów ani wobec opinji publicznej. Pragnąc w dalszym ciągu rozpatrzeć to zagadnienie, zaznaczamy, że w tym zakresie pominiemy pytanie, jakie powody, słuszne czy niesłuszne, do wojny doprowadziły.

Wskutek wojny wzajemne stosunki dwu Państw, określane odtąd jako stan wojenny, ulegają całkowitemu przewrotowi. W stanie wojennym ustaje bowiem wszelka ochrona, którą prawo narodów otaczało poprzednio prawa i interesy każdej ze Stron wojujących. Wynika stąd dla każdej Strony bezwzględna swoboda niszczenia wszelkich dóbr przeciwnika,

naruszania wszelkich jego praw i interesów. Swoboda ta doznaje wprawdzie w dzisiejszych czasach ograniczeń, bądź podyktowanych względami ogólnoludzkiemi, bądź wynikających ze szczególnych umów, któro regulują prawo wojenne; ale są to właśnie tylko wyjątki od powyższej zasady.

Inną rzecz, czy Strony rzeczywiście ze swobody tej korzystają, czy rzeczywiście wprawiają w ruch karabiny, działa, tanki, pancerniki, samoloty i gazy trujące, aby przy pomocy tych narzędzi zniszczenia zmusić przeciwnika do uległości. Zapewne, zbrojne starcia na lądzie, morzu czy w powietrzu są zwyczajnym objawem stanu wojennego, ale od chwili kiedy on między dwoma Państwami zapanował, aż do rzeczywistego podjęcia działań wojennych, może upłynąć dłuższy okres czasu, w ciągu którego Strony tylko prawnie ale nie rzeczywiście z owej swobody wzajemnego niszczenia korzystają. Na odwrót, właśnie w ostatnich czasach byliśmy świadkami działań, które każdy laik uznawał za wojenne, choć formalnie stan wojenny nie zachodził między Państwami, które je podejmowały. Chcąc zapobiec takim rozbieżnościom pomiędzy stanem faktycznym a prawnym, trzebaby w sposób możliwie niedwuznaczny określić warunki, z któremi prawo narodów wiąże objęte stanem wojennym skutki.

Jednym z takich warunków jest wyraźne wypowiedzenie wojny przeciwnikowi. Co więcej, z uwagi na przewrót, którego wojna dokonuje we wzajemnych stosunkach Państw, wyraźna zapowiedź takiego przewrotu jest nawet koniecznem wymaganiem. Przez nią bowiem Państwo, podejmujące wojnę: z jednej strony wypowiada wszelkie zobowiązania — uzasadnione bądź szczególnemi umowami, bądź pospolitem prawem narodów— które dotąd wobec przeciwnika na niem ciążyły, a przyjmuje te, które na Wojujących nakłada ewentualnie prawo wojenne; z drugiej strony objawia temuż przeciwnikowi swój zamiar — t. zw. *animus belligerendi* — posługiwania się wszelkiemi środkami przemocy, które mogą okazać się zdolne opór jego przełamać. Właśnie ze względu na doniosłe skutki stanu wojennego, które n. b. nie mogą być obojętne nawet dla

Państw trzecich, nie jest rzeczą wskazaną ustalać jego rzeczywistość jedynie na podstawie zewnętrznego zachowania Stron. Tem bardziej uzasadnionem jest jednak wymaganie, aby one same wyraźnie stanowisko swoje określiły. Chodzi tu nietylko o akt lojalności wobec przeciwnika, ale także o obowiązek wobec społeczności międzynarodowej, w której ramach wypowiedzenie wojny stwarza przynajmniej jasną sytuację. Dla takich względów obowiązek ten należy do najdawniejszych, znanych jeszcze w starożytności zasad prawa narodów. Potwierdza ją wyraźnie III Konwencja, podpisana w Hadze 18 października 1907 r.[1]

Koniecznym warunkiem nastania wojny (już wypowiedzianej) nie jest natomiast wyraźne przyjęcie jej przez przeciwnika; z jego strony tylko wyraźnie zgłoszona gotowość natychmiastowego podjęcia rokowań przy jednoczesnem zaniechaniu wszelkich działań wojennych mogłaby chyba stan wojenny między Stronami uchylić albo zawiesić. Uwzględniając jednak tę otwartą dla przeciwnika każdego czasu możliwość, określa się wojnę, z punktu widzenia czysto formalnego, jako stan — i to stan prawny — który między Państwami może zachodzić tylko za wspólną ich zgodą. Nie chcemy tutaj rozstrzygać pytania, jak dalece ta formalna zgodność odpowiada rzeczywistym stosunkom.

Jako warunek, z którym wiąże się stan wojenny i właściwe mu skutki, wypowiedzenie wojny samo przez się zupełnie wystarcza i nie nasuwa także skądinąd żadnych wątpliwości, ponieważ jest zdarzeniem o niedwuznacznych cechach, którego rzeczywistość można ponadto łatwo stwierdzić i które łatwo też przenika do powszechnej wiadomości. Czy można jednak uznać, że wojny jako antytezy stosunków pokojowych niema tam, gdzie nie została wyraźnie wypowiedziana? Otóż napast-

[1] Art. 1: Les Puissances contractantes reconnaissent que les hostilités entre elles ne doivent pas commencer sans un avertissement préalable et non équivoque, qui aura soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle.

nik, który swój *animus belligerendi* objawia w niezliczonych aktach gwałtu i zniszczenia, może unika wyraźnego wypowiedzenia wojny z tych czy innych powodów. Zapewne, ofiara tych gwałtów sama może w takim wypadku zdemaskować rzeczywiste zamiary przeciwnika, wypowiadając mu wojnę ze swojej strony. Ale w obecnych warunkach krok taki jest niebezpieczny dla tych wszystkich Państw, które przystąpiły do paktu przeciwwojennego, t. zw. Paktu Kelloga, a zwłaszcza dla każdego Członka Ligi Narodów, który wypowiadając wojnę, z samego prawa może paść ofiarą zbiorowego wystąpienia wszystkich innych. Kiedy się przytem zważy niedostateczną ścisłość pojęć aktu wojennego, napaści, najazdu, podejmowania wojny i t. p., trudno się dziwić, że nawet w wypadkach jawnego gwałtu Państwo, przeciw któremu był zwrócony, nie chce brać na siebie odpowiedzialności za formalne rozpętanie wojny, choćby faktycznie kto inny był ją rozpoczął.

W tym stanie rzeczy możnaby coprawda sądzić, że na drugi plan schodzi sprawa niewątpliwego rozpoznania wojny od innych aktów zbrojnej przemocy, a że na czoło wybija się pytanie, kto ponosi winę za pierwszy akt tego rodzaju, bez względu na prawną kwalifikację, której on ze strony winnego doznaje. I rzeczywiście, wobec określenia aktu niewyzwanej napaści, które znajdujemy w lokarneńskim Pakcie Reńskim, związane nim Państwa nie potrzebują w razie czego zastanawiać się, czy mają do czynienia z wojną we właściwem tego słowa znaczeniu. Tymczasem art. 11-y do 17-go P. L. N. operują wyłącznie pojęciem wojny i to zgoła niesprecyzowanem, a P. K., którego braki pod tym względem są jeszcze bardziej rażące, również tylko wojnę potępia. Nie wiemy zresztą, czy zrównanie każdego aktu zbrojnej przemocy z wojną nie przyczyniłoby się w wielu wypadkach do zaognienia i przewlekzenia konfliktu. Ale zrównanie to wydaje się możliwe, a nawet wskazane w takich tylko wyjątkowo ścisłych i wyczerpujących traktatach, które jak P. R. lub konwencja londyńska z 3 lipca 1933 obejmują niewielką liczbę uczestników. Trudno je natomiast przeprowadzić w aktach o znacznie szerszym zasięgu,

tem mniej zaś tam, gdzie cały problem należy rozważać jedynie w świetle ogólnych zasad prawa narodów.

W tym szerszym zakresie sprecyzowanie warunków, z których stan wojenny wynika, jest tem trudniejsze, że obok wojny była w stosunkach międzynarodowych od dawien dawna uznana instytucja t. zw. represalij wojskowych, które — jak sama nazwa wskazuje — w zewnętrznych objawach niezawsze będzie łatwo od wojny odróżnić. Represalja, nietylko wojskowe, określa się zwykle jako akty sprzeczne w zasadzie z prawem, ale usprawiedliwione tem, że mają Państwo, przeciw któremu są skierowane, bądź zmusić do naprawienia krzywdy już dokonanej, bądź do zaprzestania bezprawnych aktów, za które ponosi odpowiedzialność.[1] Otóż represalja wojskowe, których narzędziem jest zbrojna przemoc, są do wojny podobne także pod tym względem, że jak ona stanowią reakcję na bezprawie. Różnica w warunkach, usprawiedliwiających każdy z tych aktów zbrojnej przemocy, występuje dopiero w świetle traktatów, które wyraźnie tylko prawo do wojny ograniczają. Tymczasem autorowie, którzy niezależnie od takich traktatów starają się właśnie w tym punkcie wykazać różnicę między wojną a wojskowemi represaljami, popełniają rażącą niekonsekwencję. Według nich mianowicie, podejmując wojnę, nie trzeba niczem usprawiedliwiać tego aktu, najbardziej brzemiennego w skutki; zato Państwo, stosujące represalja, których prawne skutki sięgają mniej daleko, winno je w każdym wypadku uzasadnić doznanem bezprawiem. Zapewne, uznając także wojnę tylko za reakcję na bezprawie, nie będziemy w stanie na podstawie norm pospolitego prawa narodów ustalić żadnej obowiązującej proporcji między rodzajem i rozmiarami doznanej krzywdy, a środkiem, mającym wymóc zadośćuczynienie. Ale brak ten jest bądź co bądź mniej rażący niż konstrukcja, zupełnie liberalna wobec środków najbardziej gwałtownych, a surowa wobec łagodniejszych.[2]

[1] por. de LA BRIÈRE, s. 241.

[2] „S'il arrive qu'un prince, ayant à se plaindre de quelque injustice, ou de quelques commencemens d'hostilités, et ne trouvant pas

To samo odnosi się do t. zw. stanu wyższej konieczności (Notstand, état de nécessité), który według wielu autorów, zwłaszcza niemieckich, usprawiedliwia, ze względu na związane z nim niebezpieczeństwa, wszelkie bezprawne skądinąd akty, także, choć nietylko, akty zbrojnej przemocy. Przecież wszystko, do czego uprawnia stan wyższej konieczności, będzie tembardziej uprawnione w razie wojny — o ile oczywiście uznamy (zastrzegając tylko szczególne zobowiązania), że wojna jest dopuszczalna dla każdego Państwa, przeciw każdemu innemu, każdej chwili i bez żadnych ograniczeń. Takie właśnie stanowisko zajmuje np. Strupp[1], który mimo to zadaje sobie bardzo wiele trudu, aby uzasadnić prawo wyższej konieczności. Naszem zdaniem tylko ten, kto uznaje pewne ograniczenia prawa do wojny, mógłby jeszcze w tamtem odkryć jakieś godne uwagi elementy.[2]

Mimo wszystko elementów takich nie znajdujemy. Według Struppa[3] wyższą konieczność uzasadnia stan „w którym jakieś Państwo zagrożone jest niebezpieczeństwem już rzeczywistem albo bezpośrednio spodziewanem, a nie dającem się w inny sposób odwrócić, stan ponad to, który te naruszenia cudzych, a w zasadzie przez prawo chronionych interesów, na szwank naraziłby, według rozsądnych przewidywań, byt

---

chez son adversaire des dispositions à lui donner satisfaction, se détermine á user de représsailles, pour essayer de le contraindre à écouter la justice avant que d'en venir à une rupture ouverte: s'il saisit ses effets, ses vaisseaux, sans déclaration de guerre, et les retient comme des gages, vous entendrez certaines gens crier au brigandage. Si ce prince eût déclaré la guerre tout de suite, ils ne diroient mot, ils louroient peut-être sa conduite". VATTEL, Livre II, § 354.

[1] „Wir... stehen auf dem Standpunkte, dasz der Krieg... eine reine Tatsache ist, die nur soweit die Kriegführung in Frage steht, das Recht interessiert." STRUPP *Delikt*, s. 169/170.

[2] „Denn wenn man den Krieg nicht nur als Reaktion gegen eine Rechtsverletzung für zulässig hält, ...dann hat die Frage, ob das Völkerrecht den Notstand als einen Unrecht ausschlieszenden Tatbestand normiere, beinahe jeden vernünftigen Sinn verloren". KELSEN, *Unrecht*. s 567.

[3] Op. cit. s. 164/165.

Państwa, jego obecny skład terytorjalny lub osobowy względnie władzę państwową, albo też ograniczyłby w takim stopniu jego niezależność, że jego prawna zdolność działania okazałaby się całkowicie zniesioną lub przynajmniej do minimum sprowadzoną. Prawo wyższej konieczności w znaczeniu podmiotowem polega więc na tem, że każde Państwo może o tyle pominąć obowiązujące skądinąd normy prawa narodów, o ile to jest potrzebne dla odwrócenia stanu wyższej konieczności."

Warunki, od których skorzystanie z tego prawa zależy, są jak widzimy ujęte w ten sposób, że objektywne stwierdzenie ich rzeczywistości będzie nawet dla bezstronnego sędziego niemożliwe. Pod tym względem popełnione bezprawie, jako warunek, usprawiedliwiający wojnę wzgl. represalja, nasuwa bądź co bądź mniej wątpliwości. Tymczasem niebezpieczeństwo rzeczywiste albo tylko spodziewane, które uzasadnia stan wyższej konieczności, bynajmniej nie musi wynikać z jakiegoś bezprawia.[1] Ponad to represalja i wojna zwracają się przeciw temu Państwu, które bezprawie popełniło;

S. 44 wiersz 3-i od dołu zamiast „te" powinno być „bez".

ności, określa Strupp w sposób, dopuszczający najbardziej dowolną interpretację. Wszystkie wogóle znamiona tego stanu są — i siłą rzeczy muszą być — ujęte tak szeroko, że nie ma chyba sytuacji, w której nie możnaby wytłumaczyć nim popełnionego bezprawia. Ale dotknięte niem Państwo równie łatwo dowiedzie, że w danym wypadku brak warunków, któreby bezprawie takie usprawiedliwiały. W większości wypadków, które Strupp przytacza (s. 153 — 159) Strona pokrzywdzona takie właśnie zajmowała stanowisko. Trudno jednak zgodzić się z nim, gdy uważa, że tem samem uznaje ona

[1] por. tamże s. 125.

[2] „Gefahrensubjekt (der Staat, aus dessen Machtsphäre die Lage erwächst, die zu einem Notstand führt) und Angriffsobjekt fallen... auseinander". Tamże, s. 151.

Państwa, jego obecny skład terytorjalny lub osobowy względnie władzę państwową, albo też ograniczyłby w takim stopniu jego niezależność, że jego prawna zdolność działania okazałaby się całkowicie zniesioną lub przynajmniej do minimum sprowadzoną. Prawo wyższej konieczności w znaczeniu podmiotowem polega więc na tem, że każde Państwo może o tyle pominąć obowiązujące skądinąd normy prawa narodów, o ile to jest potrzebne dla odwrócenia stanu wyższej konieczności."

Warunki, od których skorzystanie z tego prawa zależy, są jak widzimy ujęte w ten sposób, że objektywne stwierdzenie ich rzeczywistości będzie nawet dla bezstronnego sędziego niemożliwe. Pod tym względem popełnione bezprawie, jako warunek, usprawiedliwiający wojnę wzgl. represalja, nasuwa bądź co bądź mniej wątpliwości. Tymczasem niebezpieczeństwo rzeczywiste albo tylko spodziewane, które uzasadnia stan wyższej konieczności, bynajmniej nie musi wynikać z jakiegoś bezprawia.[1] Ponad to represalja i wojna zwracają się przeciw temu Państwu, które bezprawie popełniło; w stanie wyższej konieczności można nawet napastować takie, które ani swem działaniem ani zaniechaniem nie przyczyniło się do powstania owego niebezpieczeństwa.[2] Również przedmioty, których zagrożenie m. i. cechuje stan wyższej konieczności, określa Strupp w sposób, dopuszczający najbardziej dowolną interpretację. Wszystkie wogóle znamiona tego stanu są — i siłą rzeczy muszą być — ujęte tak szeroko, że nie ma chyba sytuacji, w której nie możnaby wytłumaczyć nim popełnionego bezprawia. Ale dotknięte niem Państwo równie łatwo dowiedzie, że w danym wypadku brak warunków, któreby bezprawie takie usprawiedliwiały. W większości wypadków, które Strupp przytacza (s. 153 — 159) Strona pokrzywdzona takie właśnie zajmowała stanowisko. Trudno jednak zgodzić się z nim, gdy uważa, że tem samem uznaje ona

[1] por. tamże s. 125.

[2] „Gefahrensubjekt (der Staat, aus dessen Machtsphäre die Lage erwächst, die zu einem Notstand führt) und Angriffsobjekt fallen... auseinander". Tamże, s. 151.

zasadniczo prawo wyższej konieczności. Przecież zamiast zapuszczać się w zasadniczą dyskusję, łatwiej jest, nie uznając nawet tezy przeciwnika, przyjąć ją, aby następnie wykazać, że w danym wypadku i ona zawodzi.[1] Nic dziwnego zresztą, że każde państwo stara się tak czy inaczej usprawiedliwić popełnione przez siebie bezprawie; nie sądzimy jednak, aby noty dyplomatyczne, unikające zwykle z umysłu zbyt wyraźnych sformułowań, mogły dostatecznie uzasadnić prawo, którego pozytywność nasuwa tyle wątpliwości. Przedewszystkiem więc prawo to, które — jak Strupp z naciskiem podkreśla[2] — obejmuje w sobie i idzie nawet dalej jak rzekome prawo każdego Państwa do zachowania własnego bytu,[3] ze swojej strony podważa rację bytu całego prawa narodów.[4] Zupełnie inne znaczenie ma w poszczególnych ustawodawstwach, gdzie jego pozytywność jest oczywista, granice ściśle określone, a każdy wypadek zastosowania może ulec należytej ocenie. W porządku prawa narodów wszystkie te momenty odpadają i zapewne dlatego brak dotąd orzeczenia rozjemczego czy sądowego, któreby powoływało się na prawo wyższej konieczności. Podobnie żadne Państwo nie zaryzykowało dotąd i napewno nigdy nie zaryzykuje ująć je w ścisłe ramy traktatu.

Instytucja represalij znajduje natomiast w pozytywnem prawie narodów o wiele silniejsze oparcie. Przypominamy w tym względzie konwencję (zwaną Drago-Porter), „dotyczącą ograniczeń w użyciu przemocy dla odzyskania długów umownych", podpisaną w Hadze 18 października 1907 r. Sam tytuł już wskazuje, że nawet—choć oczywiście nietylko—w tym wypadku przemoc jest dopuszczalna jako reakcja na bezprawie.

---

[1] por. KELSEN, *Unrecht*, s. 566.

[2] Op. cit., s. 130.

[3] Por. H. DEMBIŃSKI, *Prawo zasadnicze Państw w teorji prawa narodów*, Przegląd Prawa i Administracji, r. 1934, s. 115.

[4] „Man musz zugeben, dasz bei Existenz eines Notstandsrechtes der durch das Völkerrecht geschaffene Zustand kaum noch als Rechtszustand charakterisiert werdenkann". KELSEN, *Unrecht*, s. 566.

Zresztą sama konwencja skuteczność swych ograniczeń uzależnia od szeregu warunków.[1]

Przytoczony ostatnio przykład dowodzi równocześnie, że nawet o naprawę drobnej krzywdy może pokrzywdzony zabiegać przy pomocy swej siły zbrojnej, jako narzędzia represalij. Utrzymanie w tym względzie pewnej proporcji jest zagadnieniem politycznem, gdyż prawo pozostawia swobodnemu uznaniu pokrzywdzonego dobór właściwego środka. Trzeba przy tem podkreślić, że nawet represalja wojskowe są pokojowym środkiem, gdyż same przez się nie uchylają, tak jak wojna, wszelkich praw i obowiązków, któremi Strony dotąd były związane. Skutki, które prawo narodów wiąże z wojną z jednej, a represaljami z drugiej strony — są więc odmienne; ale właściwą podstawę rozróżnienia winniśmy znaleźć w każdym z tych aktów jako takim, właśnie dlatego aby w danym wypadku wiedzieć, jakie skutki z niego wynikają.

Otóż zakładając nadal zupełną swobodę Państw przy wyborze środka, który ma wymusić naprawienie krzywdy, dojdziemy do wniosku, że oświadczenie którejkolwiek strony będzie właściwą i wystarczającą podstawą dla określenia natury (pokojowej czy wojennej) ich aktów. Jeżeli bowiem wojna jest na równi z represaljami uprawnioną reakcją na krzywdę, to taka czy inna kwalifikacja aktów przemocy dokonana przez Państwo, które je podejmuje, sama przez się prawnej ocenie nie podlega i nie naraża go też na żadne ujemne skutki. Właśnie dlatego jednak można liczyć, że będzie ona zgodna z jego rzeczywistemi, pokojowemi czy też

---

[1] Art. 1: Les Puissances contractantes sont convenues de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement de dettes contractuelles réclamées au Gouvernement d'un Pays par le Gouvernement d'un autre Pays comme dues à ces nationaux. Toutefois cette stipulation ne pourra être appliquée que quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou, en cas d'acceptation, rend impossible l'établissement d'un compromis, ou, après l'arbitrage, manque de se conformer à la sentence rendue.

wojennemi zamiarami. Zresztą także ofiara przemocy ma każdej chwili prawo wojnę wypowiedzieć. W każdym razie oświadczenie takie, wychodzące od którejkolwiek Strony, usuwa wszelkie wątpliwości, które mogą powstać, zanim je złożono — jeżeli mianowicie brak było także wyraźnie objawionej woli utrzymania nadal pokojowych stosunków. Z uwagi jednak na swobodę decyzji, z której Strony korzystają, nie jest prawdopodobnem, aby stan niepewności chciały przewlekać. O ile bowiem akcja represyjna doprowadza szybko do pożądanych wyników, stosunki powracają do normy — gdy spotyka się z zaciętym i zacięcie zwalczanym oporem, można spodziewać się rychłego wypowiedzenia wojny; zresztą i bez niego trudno w takiej sytuacji podejrzewać Strony o wolę dalszego utrzymania pokoju. Wypada wreszcie zaznaczyć, że represalja są zwłaszcza w ręku wielkich Mocarstw środkiem, z którego pomocą chętnie upominają się u słabych o swe rzeczywiste czy urojone prawa. Ale narzędzie to, od wojny mniej kosztowne i mniej niebezpieczne w użyciu, zawodzi oczywiście przeciwko silnym. Same więc okoliczności zewnętrzne, w których represalja bywają stosowane, mogą ułatwić ich rozpoznanie.

Tymczasem, jak wyżej wskazano, całe zagadnienie różnicy między wojną a innemi aktami zbrojnej przemocy przedstawia się w zupełnie innem świetle, a zarazem zyskuje bardzo na znaczeniu, od kiedy wojna, z mocy traktatów o bardzo szerokim zasięgu, może być aktem nielegalnym, choćby tylko naprawie doznanych krzywd służyć miała. Zgodnie z P. K. nawet taki cel nie uświęca prawnie wojny, przynajmniej napastniczej. Według P. L. N. usprawiedliwia wojnę tylko o tyle, o ile poprzednio zostały wyczerpane wszystkie możliwości porozumienia. W każdym razie Państwo, które wbrew przepisom Paktu, a więc nie wyczerpawszy wszystkich możliwości pokojowego zaspokojenia swych żądań, ucieka się do zbrojnej przemocy, wzbudza podejrzenie, że na tej drodze chce osiągnąć więcej jak naprawienie rzeczywistej czy urojonej krzywdy, że zmierza do całkowitego przekształcenia porządku, obowiązującego dotąd między niem a jego przeciw-

nikiem.[1] Tak daleko idące zamiary trudno już pogodzić z utrzymaniem pokoju, ale można wątpić, czy Członek L. N. ujawni je przez wypowiedzenie wojny, które może nań sprowadzić przewidziane w Pakcie skutki. Właściwą wskazówką będą więc w takich okolicznościach rozmiary działań wojskowych, polityczne cele, które według ważkich oświadczeń im przyświecają, sposób wykorzystania tymczasowych wyników, do których doprowadziły. Wskazówki takie zastosowano w październiku 1935 r. do akcji zbrojnej Włoch przeciwko Abisynji. I rzeczywiście, choć wojny żadna Strona wyraźnie nie wypowiedziała, a nawet poseł włoski dłuższy czas jeszcze w Addis-Abeba przebywał, okoliczności, w których akcję tę podjęto i prowadzono, wskazywały wyraźnie na jej wojenny charakter.[2]

Inaczej jak wojna, represalja, będąc nadal reakcją na ściśle określone bezprawie, reakcją, która zmierza wyłącznie do naprawienia tegoż, nie są sprzeczne z dosłownym tekstem P. K. ani P. L. N. W r. 1923, w związku z zajściem włosko-greckiem, Rada L. N. powołała gwoli interpretacji Paktu specjalny komitet prawników i przedłożyła mu m. in. następujące pytanie:

„Czy akty przemocy, które nie mają stanowić działań wojennych, są zgodne z art. 12—15 Paktu, o ile są przedsięwzięte przez Członka L. N. przeciw innemu Członkowi bez poprzed-

---

[1] Por KELLER, s. 49.

[2] Już dawniej zdarzało się, że Państwa trzecie uznawały podobne objawy za dowód *animus belligerendi* i stanu wojennego. Tak n. p. W. Brytanja uznała w r. 1884, że działania przedsięwzięte przez Francję przeciwko Chinom uzasadniają stan wojenny między temi dwoma Państwami, a to pomimo stanowiska Francji, która uważała, że chodzi tu tylko o represalja. Od początku r. 1885 Francja zaczęła już otwarcie w stosunku do Państw trzecich korzystać z praw Strony wojującej. (Por. STRUPP, *Delikt*, s. 204/205). Na podobną możliwość zwraca uwagę także raport Sekretarza Gen. L. N., Doc. A. 14.1927.V., s. 83. Por. wreszcie: H. LAUTERPACHT, *Resort to war. and the interpretation of the Covenant during the Manchurian Dispute. A. J. I. L.*, r. 1934 nr. 1. s. 43-60

niego odwołania się do przepisanej w tych artykułach procedury?"

Według odpowiedzi akty tego rodzaju „mogą być lub nie być zgodne z brzmieniem art. 12—15 Paktu i jest zadaniem Rady, zajętej danym sporem, zdecydować niezwłocznie, czy należy zalecić ich utrzymanie czy też przerwanie."

Z formuły tej, która unika jasnej odpowiedzi, można w każdym razie wnosić, że wspomniane akty mogą być legalne w pewnych wypadkach, których Pakt wyraźnie nie określa. Nam jednak, bez względu na ich legalność, chodzi przedewszystkiem o różnicę pomiędzy niemi a działaniami wojennemi. Oświadczenie działającego Państwa jest z wyłuszczonych powodów wskazówką niedostateczną. Ze względu jednak na ściśle ograniczony cel, któremu służą, ograniczeniom, wynikającym z pospolitego prawa narodów, podlegają także akty przemocy, które składają się na represalja. Należy więc kierować je tylko przeciw ściśle określonym objektom i wstrzymać, gdy do zamierzonego celu doprowadziły. Z przytoczonego zdania komitetu prawników wynika wprawdzie, że Członek L. N. może działać nielegalnie, nawet jeżeli granic tych przestrzega, ale trudno wtedy obarczać go odpowiedzialnością za wojnę. Zbombardowanie wyspy Korfu przez Włochy w r. 1923 nosiło niewątpliwie charakter represalij i nie zostało przez nikogo, nie wyłączając Grecji, uznane za akt wojenny. Legalność tego wystąpienia mogła jednak nasuwać wątpliwości z innych względów, w które tutaj nie wchodzimy.

Widzimy więc, że Pakt w żadnym razie nie wiąże z represaljami tych samych co z wojną skutków. Dlatego też w każdym wypadku pierwszorzędne znaczenie będzie miała sprawa, czy mamy do czynienia z represaljami, czy też nielegalną wojną; natomiast legalnosć aktów, przedstawiających się wyraźnie jako represalja, schodzi na plan drugi.

Nie przeczymy zresztą, że granica, którą między wojną a represaljami staraliśmy się pociągnąć z uwagi na materjalną treść związanych z niemi aktów, jest słabo zarysowana. Natury tychże często nie będzie można bezspornie stwierdzić na

tej podstawie. Brak jednak wskazówek, zdolnych lepiej objaśnić rzeczywiste zamiary Stron, które w całem tem zagadnieniu są czynnikiem rozstrzygającym,[1] a wobec najnowszych ograniczeń prawa do wojny nie wychodzą na jaw w wyraźnych oświadczeniach.

[1] „On peut signaler ici qu'au point de vue juridique l'existence d'un état de guerre entre deux Puissances dépend de leurs intentions et non pas de la nature de leurs actes". Tenże raport Sekr. Gen. L. N., s. 83. — Naszem zdaniem jednak natura aktów ma znaczenie właśnie o tyle, o ile wskazuje na rzeczywiste zamiary.

CZĘŚĆ II.

WSPÓŁCZESNE OGRANICZENIA PRAWA DO WOJNY.

ROZDZIAŁ III.

PRAWNE I POLITYCZNE RACJE OGRANICZEŃ.

Przeprowadzona dotąd analiza ustroju międzynarodowego rzuca jaskrawe światło na jego niedomagania. Zwróciliśmy przy tem uwagę na dwie alternatywy, czyli na dwa stanowiska, z których jego właściwości możemy rozpatrywać. Zajmując pierwsze z nich uznajemy, że rola regulatora stosunków międzynarodowych przypada przewadze sił materjalnych i to przypada jej z samego prawa, którego moc obowiązująca nawet, a nietylko rzeczywista skuteczność, zależy jedynie od dobrej woli Państw, zwłaszcza silnych. Tymczasem prawo, które swą moc obowiązującą uzależnia wyłącznie od swobodnego uznania zobowiązanych, wogóle na to miano nie zasługuje. Zresztą uzasadnienie takiego poglądu nasuwa trudności i z innych względów. Jeżeli mianowicie wojna jest we wszelkich warunkach dobrem prawem każdego Państwa, jeżeli innemi słowy jest bez względu na swoje przyczyny w każdym przypadku przez prawo dozwolona, to naturalnem dopełnieniem takiej konstrukcji jest obowiązek znoszenia takich dozwolonych, a więc przez prawo chronionych działań, obowiązek, ciążący nawet i przedewszystkiem na tym, którego one dotykają. W swoich logicznych konsekwencjach prowadzi

pogląd ten do zupełnego absurdu, skoro zwolennicy jego nigdy nie podają w wątpliwość prawa do obrony. Bezwarunkowej, czyli przez prawo przewidzianej i tem samem chronionej dopuszczalności wojny, nie można więc uzasadnić w żadnym wypadku.

Lepiej już naszem zdaniem traktować wojnę jako swego rodzaju katastrofę żywiołową, wobec prawa o tyle obojętną, że warunki, w których i z których powstaje, nie podlegają zupełnie jego ocenie, a prawnie znaczące mogą być i rzeczywiście są jedynie jej skutki. W ten sposób stan posiadania Członków społeczności międzynarodowej byłby prawem poręczony tak samo, powiedzmy, jak stan posiadania biedaków, zamieszkujących stoki Wezuwjusza. Kto jednak operuje takiemi poglądami, ten nie ma wogóle racji zajmować się prawem narodów.[1] Wojna, jako przemoc na usługach prawa, wogóle w grę nie wchodzi i może być tylko tem, za co ją swego czasu Clausewitz uznał: dalszym ciągiem polityki, prowadzonej innemi środkami,[2] zawsze godziwem narzędziem, najmniej nawet godziwych jej celów.

Kierując się powyższemi względami, musieliśmy stwierdzić, że i wojna posiada w ustroju społeczności międzynarodowej prawnie określoną funkcję, którą jest właśnie ochrona prawa. Inna rzecz, że wobec bezpieczeństwa prawnego, poręczonego przez odpowiednio wydoskonalony i działający zgodnie z zasadami podziału pracy aparat państwowy, dziwnie wygląda rękojmia bezpieczeństwa, i to rękojmia tego rodzaju, przy

[1] „Wenn vollends Heffter mit einer gewissen Geringschätzung von denen spricht, die mit Aengstlichkeit die Gründe gerechter Kriege zu bestimmen suchen, so musz man sich billig fragen, zu was man dann überhaupt ein Völkerrecht braucht? Etwa um über die Rangordnung im diplomatischen Korps juridische Abhandlungen zu liefern?...“ RETTICH, s. 43.

[2] *Vom Kriege*, s. 19. SUAREZ (*De Bello*, § 4) w następujący sposób charakteryzuje podobne poglądy: „Fuit error Gentilium, qui putarunt regnorum jura esse posita in armis, licereque bella indicere solum ad nomen ac divitas comparandas; quod etiam in ratione naturali est absurdissimum“.

której zastosowaniu z tak znacznej swobody korzysta pokrzywdzony, czy nawet tylko zagrożony w bezpiecznem korzystaniu ze swych praw. Istotnie, pokrzywdzone czy zagrożone Państwo występuje tutaj równocześnie jako oskarżyciel, sędzia i wykonawca wyroku. Niedość jednak na tem, że ta potrójna rola zapewnia mu znaczną swobodę działania; skoro ani w teorji ani w praktyce nie wyjaśniono nigdy bezspornie, jakie są owe prawa, tak ważne i tak zasadnicze, dla których ochrony wojna ma służyć, zastosowanie tego ostatecznego środka nie jest nawet z tej strony obwarowane wyraźnemi zastrzeżeniami. Wreszcie, ponieważ brak nawet bezstronnych organów, władnych stosować tę niesłychanie luźną miarę, według której wojnę sprawiedliwą odróżniamy od niesprawiedliwej, trzeba przy ocenie skutków wojny różnicę tę całkowicie pominąć i uznać, że obie Strony walczą na równych prawach, bez względu na merytoryczną słuszność swej sprawy. Wojna uchodzi więc za sprawiedliwą dla obu Stron, za środek załatwiania sporów międzynarodowych, których inaczej rozstrzygnąć nie można. W takiej roli jest jednak jeszcze narzędziem prawa o tyle, że warunkiem jej dopuszczalności jest takie napięcie pomiędzy prawami Stron, którego z braku nadrzędnych organów inaczej rozstrzygnąć nie można. Ale obok tego jest narzędziem przewrotu, skoro jej skutki, nietylko związane ze stanem wojennym, ale przedewszystkiem z uchylającym tenże stan traktatem pokoju, mogą znacznie przekroczyć zakres spornych praw i obalić także takie, które bynajmniej spornemi nie były. Zupełnie inaczej pojmowała wojnę scholastyka, według której proces niejako toczy się i rozstrzyga w sumieniu pokrzywdzonego władcy, a sama wojna jest już tylko walką o wykonanie wyroku. Tutaj sam proces rozgrywa się na polach bitew i tem się odznacza, że zwycięża w nim nie lepsze prawo, ale lepsza siła. Ktoś może powie, że w rezultacie w jednym i w drugim wypadku właśnie ona ma ostatnie słowo. Zapewne, ale nikt nie wątpi, która z tych dwuch koncepcyj stwarza bardziej zdrowe i moralne podstawy stosunków międzynarodowych.

Jasnem jest zresztą, że te wszystkie rażące niedostatki prawa narodów były nietylko tematem ciekawych i trudnych teoretycznych dyskusyj, ale zarazem źródłem poważnych niedomagań politycznego ustroju świata wogóle a Europy w szczególności. To co z punktu widzenia nauki nazwaliśmy kapitulacją prawa przed siłą, dawało się we znaki poszczególnym Państwom (w nierównym zresztą stopniu) jako brak dostatecznego bezpieczeństwa. Środków zaradczych szukano jednak nietyle w doskonalszej organizacji ustroju międzynarodowego, ile w odpowiedniem pogotowiu własnych sił zbrojnych i systemie przymierzy. Ale ostatecznie ani wyścig zbrojeń, nakładający ciężary coraz trudniejsze do zniesienia, ani system przymierzy, utrudniający zlokalizowanie zatargów, nie mogły rozwiązać problemu bezpieczeństwa.

Stąd dążenie, aby je ugruntować na prawnych podstawach, które w bardzo ciasnym zakresie znalazło wyraz w trwałej neutralizacji Szwajcarji (1815 r.) i Belgji (1831 i 1839 r.). Podstawą tych traktatów były oczywiście nietyle interesy tych małych Państw, ile wielkich Mocarstw, z których każde za cenę ograniczenia własnej ekspansji zyskiwało zapewnienie, że od tej strony przynajmniej nikt mu nie będzie zagrażał.

Na to jednak, aby ustanowić bardziej wyraźną granicę między prawnem a bezprawnem rozpoczęciem wojny, trzeba było przedewszystkiem rozbudować pokojowe środki załatwiania zatargów międzynarodowych i zobowiązać się do korzystania z nich przed użyciem zbrojnej przemocy. Pewne, niesłychanie zresztą luźne, zobowiązania pod tym względem zawierał traktat św. Przymierza z 28 sierpnia 1815,[1] a w związku z traktatem paryskim z r. 1856 wydają uczestniczące w nim Państwa następującą deklarację: „Panowie Pełnomocnicy nie wahają się wyrazić w imieniu swych Rządów życze-

[1] STRUPP, *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, t. I, s. 205/206.

nie, aby Państwa, pomiędzy któremi powstałaby poważna różnica zdań, udały się, przed odwołaniem do broni, do dobrych usług Mocarstwa zaprzyjaźnionego".[1] Życzenie takie nie miało oczywiście żadnej mocy wiążącej nawet wobec Państw, które je wyraziły; jest niemniej znamienne jako objaw odczuwanych już wówczas niedomagań i próby zaradzenia tymże, bardzo zresztą nieśmiałej.

Przed r. 1914 dążenia te przybrały bardziej namacalny wyraz w szeregu traktatów rozjemczych bądź ogólnych,[2] poddających sądowi rozjemczemu pewne kategorje konfliktów, mogących w przyszłości między Stronami wyniknąć, bądź kompromisów, ustanawiających sąd rozjemczy dla określonego wypadku. Tą drogą, a także środkami dyplomatycznemi jak pośrednictwo i dobre usługi, udało się załatwić cały szereg zatargów, w tej liczbie bynajmniej nie błahych.[3] Ale traktaty rozjemcze zawierały pomiędzy sobą przeważnie Państwa, między któremi możliwość zbrojnego starcia wydawała się z tych czy innych względów nikła, a ponad to traktaty te nie dotyczyły, dzięki wyraźnym zastrzeżeniom, zatargów, związanych z honorem i żywotnemi interesami Stron, a więc właśnie takich, które jedynie mogą do wojny doprowadzić; zresztą, skoro o rozciągłości tych zastrzeżeń decydowali wyłącznie sami zainteresowani, wartość instytucji rozjemstwa, jako narzędzia zapobiegającego wojnie, była dość ograniczona.

Tymczasem dla nauki prawa narodów, która jeszcze w XVIII w. kładła prawie wyłącznie nacisk na środki bezpośred-

---

[1] FLEISCHMANN, *Völkerrechtsquellen*, s. 50.

[2] Wśród nich trzeba szczególną uwagę zwrócić na t. zw. traktaty Bryana, które Stany Zjednoczone A. P. zawarły w r. 1914/15 z szesnastu innemi Państwami. Gdy chodzi o system pokojowego załatwiania sporów stały się one w pewnej mierze wzorem P. L. N. Por. SCHÜCKING-WEHBERG, s. 506.

[3] Przypominamy najbardziej znane wypadki: Alabama, W. Brytanja — Stany Zjednoczone, 1871. Doggerbank, W. Brytanja — Rosja, 1905. Casablanca, Niemcy — Francja, 1908.

niego porozumienia,[1] otworzyło się tutaj szerokie i wdzięczne pole badań. Jest to godne uwagi z jednej strony jako objaw wzrastającej także w praktyce wagi rozjemstwa, z drugiej jako impuls dla praktyki w kierunku dalszego rozbudowania i właściwego pod względem prawnym ujęcia tej instytucji. Dla dzieła obu konferencyj haskich (1899 i 1907 r.) były te naukowe badania niewątpliwie cenną podstawą, a ich dotychczasowe rezultaty znalazły w konwencji o pokojowem regulowaniu sporów międzynarodowych jakby urzędowe sformułowanie. Ustaliwszy w art. 1-ym, że układające się Mocarstwa dołożą wszelkich starań, aby zapewnić pokojowe rozwiązanie zatargów międzynarodowych,[2] konwencja zajmuje się najpierw (art. 2-i do 8-go) dobremi usługami i pośrednictwem, a więc środkami dyplomatycznemi, których wynik, obok praw, uwzględnia także słuszne interesy Stron, ale nie jest dla nich wiążący. Podobnie nie wiążącym jest (art. 35-y) raport t. zw. komisji śledczej, którą Strony w miarę możności powołają, celem ustalenia jakichś spornych faktów. Istotą rozjemstwa wreszcie, któremu poświęcony jest Tytuł IV konwencji, na tem polega, że wyrok powołanych przez Strony arbitrów opiera się wyłącznie na obowiązującem prawie i właśnie dlatego jest dla Stron bezwzględnie wiążący.[3]

Mimo wszystko konwencja nie nakłada na swych Uczest-

---

[1] Por. dwa najbardziej renomowane traktaty prawa narodów z tego okresu: VATTEL, éd. Neuchâtel 1777, L. II, ch. XVIII: § 327. De la transaction. § 328. De la médiation. § 329. De l'arbitrage. § 330. Des conférences et congrès. Przedmioty te zajmują tylko osiem stron (423—430) formatu 16-o. Podobnie G. F. MARTENS (éd. Paris 1858) L. VI. Des négotiations à l'amiable et diplomatiques; § 176. Des bons Offices; de la Médiation; du Compromis. s. 19-21 (in 16-o) Ciekawemi dla kierunku zainteresowań ówczesnej nauki są tytuły następnych §§: Du style diplomatiqne. Des différents genres d'Ecrits. De la Langue. Des Titres de Possessions. Des Epithètes. Des Titres de Parenté. De la Courtoisie. Des fautes contre le Cérémonial.

[2] Za podstawę bierzemy tekst z r. 1907.

[3] „Mediation recommends, arbitration decides". Moore, A digest of international law, § 1069.

ników zobowiązań ściślej określonych niż pospolite prawo narodów; podobnie jak ono nie pociąga ścisłej granicy, od której użycie przemocy staje się bezprawne. Stara się jednak ograniczyć sferę niebezpiecznych dla pokoju tarć, gdyż stawia do dyspozycji Państw cały szereg środków, zdatnych do łagodzenia rozmaitego rodzaju zatargów, i to środków, których zastosowanie nie przedstawia zbyt wielkiego ryzyka, skoro w wynikach swoich jest w dużej mierze obliczalne. W każdym razie Państwo, które chwyta za broń, nie wyczerpawszy podobnych środków, popełnia czyn, do którego właściwej oceny konwencja haska, chociaż nikogo do pokojowej procedury wyraźnie nie zmusza, daje bądź co bądź lepsze podstawy niż pospolite prawo narodów.

Tak połowiczne wyniki konferencji nie mogły zresztą sprawić zawodu nikomu, kto w ówczesnych warunkach trzeźwo patrzał na rzeczy. Wiadomo wszak, jak trudno jest w najbardziej nawet sprężystym systemie prawnym zaprowadzić reformy, choćby najsłuszniejsze, jeżeli głęboko wnikają w dziedziny życia, regulowane zastarzałemi poglądami i zwyczajami. Z jakiemiż trudnościami należy liczyć się w ustroju, pozbawionym centralnej władzy, zdolnej te reformy podjąć i wykonać. Że uznano je za potrzebne, było już w takich warunkach dużym postępem. Wielka wojna była wprawdzie gwałtowną przeciw niemu reakcją, ale mimo to, a raczej właśnie dzięki temu, stała się nowym bodźcem dla usiłowań, które konferencje haskie w tak nikłej tylko mierze mogły urzeczywistnić.

ROZDZIAŁ IV.

LIGA NARODÓW.

1. PAKT LIGI.

Jeżeli za ostateczny cel tych usiłowań możemy uznać taki stan prawny, gdzie wojna jest wogóle niedopuszczalną, gdzie zadania, którym ona służy, może zawsze spełnić nie wykazujący luk i przyjęty przez Państwa całego świata system pokojowego załatwiania sporów, to wśród wielu prób, które od wojny do tego, nieosiągalnego zapewne ideału zmierzały, Pakt Ligi Narodów jest chyba najdoskonalszą, chociaż żadnego ze wspomnianych postulatów w pełni nie urzeczywistnia. Liga Narodów nie jest przedewszystkiem instytucją uniwersalną, a w gronie jej Członków brak co więcej aż trzech wielkich Mocarstw (Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Japonji). System pokojowych środków, które jej Pakt ustanawia, nie jest zwarty, tak że wojna i tutaj staje się dopuszczalną — w pewnych warunkach z racji wyraźnego zezwolenia, w innych dlatego, że wywołania jej nie można podciągnąć pod żaden z wyraźnych zakazów Paktu.[1]

Generalną klauzulę pokojowych zobowiązań stanowi art. 12-y P. L. N., według którego „Członkowie zgodnie stwierdzają (conviennent, agree), że ile razy powstanie między niemi spór, mogący doprowadzić do zerwania, poddadzą go bądź postę-

[1] „Diese nicht vorgesehenen Kriege, die in den Maschen der Satzung nicht zurückgehalten werden, sollen.., als Maschenkriege bezeichnet werden". BLUM, s. 9.

powaniu rozjemczemu lub załatwieniu sądowemu, bądź też przedłożą go Radzie Ligi do rozpatrzenia. Stwierdzają ponadto, że w żadnym razie nie powinni uciekać się do wojny przed upływem trzech miesięcy od wydania orzeczenia rozjemczego lub sądowego, wzgl. sprawozdania Rady".

Z drugiego ustępu wynika jednak, że Strony odzyskują swobodę działania, jeżeli nie zostanie wydane: sprawozdanie Rady w przeciągu sześciu miesięcy od dnia, w którym po raz pierwszy sporem ją zajęto; orzeczenie trybunału rozjemczego wzgl. sądowego w terminie odpowiednim (raisonnable). Pakt otwiera tu, zwłaszcza gdy chodzi o sprawozdanie Rady, skrępowanej ścisłym terminem, pierwszą lecz bynajmniej nie jedyną możliwość wojny legalnej i to legalnej dla obu Stron; tem samem uświęca niejako pojęcie wojny procesu,[1] dając zresztą w art. 11-ym Radzie L. N. inne narzędzie, z pomocą którego może takiej wojnie przeciwdziałać.

Ponieważ wynik postępowania rozjemczego (wzgl. sądowego) jest dla Stron bezwzględnie wiążący, więc zastosowanie go, nawet gdyby nie dawało lepszej rękojmi pokojowego załatwienia zatargu, pozwala conajmniej w pewniejszy sposób ustalić odpowiedzialność za wywołanie wojny. Według art. 13/4 w żadnym razie nie wolno bowiem prowadzić jej przeciwko tej Stronie, która zastosowała się do wydanego orzeczenia. Natomiast bierny nawet opór przeciw wykonaniu tegoż upoważnia drugą Stronę do próby przełamania go choćby drogą wojny i to bez względu na środki, które Rada (zgodnie z tym samym ustępem) może zalecić gwoli zabezpieczenia skutków wyroku. Jeżeli tylko odczekano trzymiesięczny termin, to Strona, która swych praw, wyrokiem niewątpliwie ustalonych, dochodzi z bronią w ręku, prowadzi wojnę sprawiedliwą w pełnem tego słowa znaczeniu. Opinji naszej nie podziela co prawda Schücking-Wehberg,[2] uważając, że dopuszczalność

[1] SCHÜCKING-WEHBERG nazywa ją Duellkrieg.

[2] s. 533.

zbrojnej egzekucji zależy od stanowiska Rady. Za naszym poglądem przemawia jednak najpierw art. 12/2, który wyraźnie dopuszcza wojnę w trzy miesiące po wydaniu wyroku; następnie zaś zasada niezależności Państw, której ograniczenia w razie wątpliwości należy możliwie ciasno pojmować.[1] Zresztą nawet przy tem stanowisku postępowanie Rady nie będzie dla Strony zainteresowanej bez znaczenia, skoro wobec ryzyka wojennej rozprawy będzie może wolała na poparcie Rady zaczekać.

Wartość art. 13-go (w porównaniu z 15-ym) polega więc na tem, że stwarza on sytuację, w której łatwiej jest ustalić odpowiedzialność, choć nie przeczymy, że zwrot „w razie niewykonania wyroku" może nawet przy obustronnej dobrej wierze dać powód do sprzecznych zapatrywań. Poza tem zakres tego artykułu ogranicza się do sporów, które nadają się do załatwiania sądowego lub rozjemczego, a więc takich „które odnoszą się do interpretacji jakiegoś traktatu, do wszelkiej kwestji, uregulowanej przez prawo międzynarodowe, do rzeczywistości wszelkich faktów, które w razie ich niewątpliwego stwierdzenia stanowiłyby przełamanie prawa międzynarodowego, lub do rozmiarów i rodzaju odszkodowania, należnego za takie przełamanie". Ale z ostrożnego sformułowania art. 13-go nie wynika jeszcze, aby Strony miały stanowczy obowiązek poddać postępowaniu rozjemczemu lub sądowemu nawet taki spór, który niewątpliwie do wyliczonych kategoryj należy. Ścisłe zobowiązanie pod tym względem może dopiero dla Członków L. N. wyniknąć z przyjęcia t. zw. klauzuli fakultatywnej Statutu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzyna-

[1] Por. Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série A, Nr. 10, s. 18 (Affaire du Lotus). Potwierdza naszą opinję także poniższy ustęp sprawozdania I komisji XII Zgromadzenia L. N., która zajmowała się rewizją P. L. N. (Doc. A. 86. 1931.V): „Trzeba przyznać, że zamierzona rewizja odbiera Członkom L. N. prawo podejmowania wojny gwoli przeprowadzenia wyroku rozjemczego"—czyli że prawo to mają według obecnego brzmienia Paktu.

rodowej (art. 36/2); warunkiem skuteczności takiego zobowiązania jest jednak także przyjęcie go przez Stronę drugą.

Ale choćby jedna lub żadna ze Stron sporu, grożącego zerwaniem, nie chciała poddać się orzeczeniu rozjemczemu lub sądowemu, droga do ugody bynajmniej jeszcze nie jest zamknięta. Przeciwnie, teraz wchodzi w grę alternatywa, wspomniana już w art. 12-ym, a dokładniej określona w 15-ym, według którego właśnie w tym wypadku Członkowie L. N. „zgodnie układają się... przedstawić spór Radzie". Dopełnienie tego obowiązku może coprawda o tyle nasuwać pewne wątpliwości, że ciąży on na obu Stronach łącznie, a nie na każdej z nich z osobna, każda więc może spychać go na drugą. Doświadczenie jednak potwierdza, że z reguły przynajmniej jedna Strona będzie ze względu na swe interesy wolała zająć sporem Radę, do czego wystarcza też zawiadomienie Sekretarza Generalnego przez jedną z nich.[1] Dalsze skutki takiego kroku są siłą rzeczy ograniczone o tyle, że uchwały Rady, która jest organem pośredniczącym, a nie rozjemczym, nie mają dla Stron nigdy mocy wiążącej. W pewnych wypadkach jednak wykluczają możliwość wojny legalnej przynajmniej po jednej stronie.

Legalna wojna jest wogóle wykluczona przedewszystkiem wtedy, gdy Radzie uda się za zgodą obu Stron spór załawić (art. 15/3). Jeżeli natomiast w swej akcji pośredniczącej nie była tak szczęśliwą, ogłasza sprawozdanie o okolicznościach sporu i proponowanych przez się—jako najsłuszniejsze i w danym wypadku najwłaściwsze — rozwiązaniach (art. 15/4). Gdy raport taki przyjęła Rada jednomyślnie, nie licząc głosów Stron (art. 15/6)[2], to każda z nich, jeżeli tylko zastosuje się

[1] Z tekstu francuskiego mogłoby wynikać, że każdy inny Członek Ligi Prawo to posiada. Tekst angielski mówi jednak wyraźnie tylko o „any party to the dispute". Por. GONSIOROWSKI, II, s. 353.

[2] Należy przy tem pamiętać o następującem postanowieniu art. 4/6 P. L. N.: Tout Membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil.

do konkluzyj raportu, nabywa prawną nietykalność wobec wszystkich innych Członków L. N., którym nie wolno podejmować wojny przeciwko niej—dotyczy to oczywiście w pierwszym rzędzie jej przeciwnika. Sama natomiast w trzy miesiące po ogłoszeniu raportu Rady będzie mogła przeciw opornemu wystąpić nawet z wojną i to niewątpliwie legalną. Nie będzie jednak tutaj, jak w art. 13-ym, chodziło o wojnę egzekucyjną we właściwem tego słowa znaczeniu, skoro raport nie jest dla drugiej Strony obowiązujący. Powstaje więc pytanie, czy obrona, podjęta przez tę ostatnią, będzie, czy nie będzie legalną. Naszem zdaniem odpowiedź wypadnie pozytywnie, gdyż Pakt zabrania tylko wojnę podejmować przeciw Stronie, która zastosowała się do raportu, ale trudno przypuszczać, aby zakazem tym objęta była także wojna obronna. Nie można jednak zaprzeczyć, że ograniczenie tego zakazu tylko do wojny napastniczej pozbawia go prawie całej wartości, gdy brak definicji napastnika, której Pakt, jak wiadomo, nie zawiera.

Wreszcie, o ile upłynął trzymiesięczny termin od ogłoszenia raportu, mamy do czynienia z wojną w charakterze procesu, czyli obustronnie legalną, wtedy, gdy żadna ze Stron sprawozdania nie przyjmie ani się doń nie zastosuje (art. 15/6), a także wtedy (art. 15/7), gdy raport nie zdołał zjednać sobie wszystkich głosów poza głosami Stron. W tym wypadku bowiem Członkowie L. N. „zastrzegają sobie prawo takiego działania, jakie uważają za konieczne dla utrzymania sprawiedliwości i prawa". Przez zwrot ten określa Pakt w sposób niejako klasyczny rolę która przypada wojnie według pospolitego prawa narodów.

Wreszcie „jeżeli jedna ze Stron twierdzi, a Rada uzna, że spór dotyczy sprawy, którą prawo międzynarodowe pozostawia wyłącznej kompetencji tej Strony, Rada stwierdzi to w raporcie, ale nie zaleci żadnego rozwiązania" (art. 15/8). W literaturze spotyka się często zdanie, że takie stanowisko Rady może uzasadnić wojnę dla obu Stron legalną. Raport jej bowiem nie jest obowiązujący, tak że po upływie trzech

miesięcy Strony odzyskują swobodę działania.[1] Naszem zdaniem jednak chodzi tu poprostu o szczególny rodzaj raportu, przyjętego jednomyślnie według art. 15/6, t. j. nie licząc głosów Stron. Jego znaczenie zaś na tem właśnie polega, że chroni przed wszelką wojną Stronę, która zastosowała się do jego konkluzyj. Otóż Stroną tą będzie niewątpliwie Państwo, którego kompetencja wyłączna została przez te konkluzje uznana.

Zważmy ponadto, że ma ona za sobą, według wyraźnego brzmienia tegoż ustępu, cały autorytet prawa narodów; trudno więc zrozumieć, w jaki sposób przeciwnik jej, wszczynając wojnę, mógłby z równym skutkiem powołać się na ten sam autorytet. Koncepcję wojny legalnej dla obu Stron, choć zawsze sprzeczną z elementarnem poczuciem sprawiedliwości, można ostatecznie wytłumaczyć tam, gdzie wskutek technicznych braków prawa narodów nie można dostatecznie wyjaśnić prawnego położenia — ale właśnie tutaj jest ono wyjątkowo jasne. W raporcie Politis-Benesz o Protokóle Genewskim czytamy co prawda:[2] „Po bardzo starannych badaniach wydało się zbyt daleko idącem i zbyt niesprawiedliwem, uznać z mocy prawa za napastnika Państwo, które wskutek art. 15/8 i wobec niemożliwości obrony swych roszczeń w drodze postępowania pokojowego, będąc zdane samo na siebie, w rozpaczy zostaje

---

[1] W tym sensie: BARANDON, s. 266. BLUM, s. 18. KUNZ, s 739. KURZ, s. 53. RAY, s. 490.—Innego zdania: SCHÜCKING-WEHBERG, s. 589. KELSEN *Théorie*, który (str. 308) powyższą tezę zwalcza następującym argumentem: „...si l'admission de l'exception de la compétence exclusive par le Conseil de la Société des Nations avait pour résultat que l'état réclamant, et auquel on a opposé avec succès cette exception, aurait, d'après le Pacte, le droit de faire la guerre, les Membres de la Société des Nations qui sont prêts à la paix, conformément au Pacte de la Société des Nations, doivent se garder de soulever l'exception du paragraphe 8, car celle-ci, si elle est admise, ne lui procure pas de protection de la Société des Nations, mais le met pour ainsi dire hors la loi, ou du moins hors les règles du Pacte de la Société des Nations".

[2] Doc. C. 582. M 191 1924. IX., s. 13 i 15

popchnięte do wojny". To też P. G., aby temu dramatycznemu napięciu zapobiec, otwierał możliwość dalszego badania sprawy na podstawie art. 11-go P.L.N., nawet po wydaniu orzeczenia (Rady czy Trybunału), uznającego kompetencję wyłączną. Ale w ramach samego art. 15-go przedstawiona przez cytowany dokument hypoteza musi ściągnąć odium napastnika na owe Państwo, działające pod wpływem rozpaczy. Oczywiście, dotykamy tutaj prawdziwie niepokojącego w każdym systemie prawnym problemu rozbieżności między tem, co słuszne i sprawiedliwe, a tem, co prawo chroni. Gdzie jednak prawo w sposób niedwuznaczny określa stan posiadania, tam niesposób uznać za legalną przemoc, która zmierza do jego zmiany.

Zakazy wojny, zawarte w P. L. N., stanowią znaczny postęp prawa narodów, które dotąd nie rozporządzało ani w przybliżeniu tak ścisłą miarą odpowiedzialności za wywołanie wojny. Poniżej podajemy w streszczeniu wypadki, kiedy miara ta powinna dostarczyć niedwuznacznych wyników, choć przyznajemy, że wobec niezmierzonych możliwości zawikłań w stosunkach międzynarodowych w praktyce i w tych wypadkach mogą powstać pewne wątpliwości.

I. Nielegalną będzie więc wojna ze strony tego Państwa, które ją podejmuje:

1. albo z pominięciem trzymiesięcznego okresu z art. 12/1;

2. albo przeciwko Państwu, które — a) zastosowało się do orzeczenia rozjemczego lub sądowego (art. 13/4), wzgl. — b) do konkluzyj raportu jednomyślnie przyjętego przez Radę (art. 15/6) — c) wreszcie przeciwko Państwu, do którego wyłącznej kompetencji, zgodnie z jednomyślną uchwałą Rady, należy przedmiot sporu (art. 15/8).

II. Jednostronnie legalną będzie wojna dla tego Członka L. N., który przy jej pomocy:

1. chce zmusić opornego przeciwnika do wykonania orzeczenia rozjemczego lub sądowego (13/4);

2. broni się przeciwko nielegalnej napaści (por. wyż. pod I).

III. W innych wypadkach jednak, nie znajdując w P.L.N.

odpowiednich kryterjów, trzeba przyjąć wojnę legalną dla obu Stron; ma ona miejsce:

1. gdy orzeczenie rozjemcze lub sądowe wzgl. raport Rady nie zostały wydane w okresie przewidzianym w art. 12/2;

2. gdy raport Rady, jednomyślnie przyjęty, nie znalazł aprobaty u żadnej ze Stron (art. 15/6);

3. gdy Rada, uchwalając swe sprawozdanie, nie osiągnęła jednomyślności (art. 15/7);

4. wreszcie, gdy po upływie trzech miesięcy od jednomyślnego przyjęcia raportu, wojnę podejmie Państwo, które zastosowało się do zaleceń tegoż raportu przeciwko opornemu (Art. 15/6; por. wyż. s. 63).

Trzeba jednak pamiętać, że aczkolwiek zakazy Paktu wiążą oczywiście tylko Członków L. N., to dzięki art. 17-mu obowiązki te mogą także znaleźć wyraz w stosunkach Członków z Państwami, stojącemi zdala od Ligi. Art. 17-y wychodzi bowiem z założenia, że swe naczelne zadanie, którem jest utrzymanie pokoju, spełniłaby Liga w sposób niedostateczny, gdyby akcję uspakajającą ograniczyła tylko do stosunków między swemi Członkami. Właśnie dlatego stanowi (ust. 1-y):

„W wypadku sporu między dwoma Państwami, z których tylko jedno jest Członkiem Ligi Narodów albo z których żadne do niej nie należy, Państwo albo Państwa, stojące poza Ligą, zostają zaproszone do poddania się obowiązkom, które ciążą na jej Członkach, gwoli załatwienia zatargu na warunkach, uznanych za słuszne przez Radę. Jeżeli to zaproszenie będzie przyjęte, postanowienia art. 12-go do 16-go będą zastosowane z zastrzeżeniem zmian, osądzonych przez Radę za potrzebne.

„Z chwilą wysłania tego zaproszenia Rada otwiera dochodzenie o okolicznościach sporu i zaleca takie zarządzenie, które wydaje jej się najlepszem i najskuteczniejszem w tym szczególnym wypadku".

Z całym naciskiem trzeba podkreślić, że przepis ten nie ma zamiaru ani nawet możności nakładać jakiekolwiek obo-

wiązki na Państwa, które do Ligi nie należą. Zaproszenie, o którem mówi, może każde z nich przyjąć lub odrzucić według własnego uznania. Wraz z zaproszeniem przyjmuje jednak wszelkie prawa i obowiązki Członka, wynikające z art. 12-go do 16-go (z możliwemi zmianami). Jeżeli mimo takich pojednawczych nastrojów dojdzie ostatecznie do wojny, ocena jej będzie podlegała omówionym poprzednio przepisom.

Przez odrzucenie wspomnianego wezwania Państwo, do którego było skierowane, nie narusza wprawdzie żadnego obowiązku; nie sprowadza też swem zachowaniem żadnych obowiązków na Członków L. N., przynajmniej dopóki ze swym przeciwnikiem utrzymuje stosunki pokojowe. Jeżeliby jednak samo padło ofiarą napaści ze strony tegoż przeciwnika, to oczywiście nie może liczyć na wskazane wyżej dobrodziejstwa, które mu przyjęcie zaproszenia zapewnia. Jeżeli na odwrót (ust. 3-i) podejmie wojnę, to gdy przeciwnik jest Członkiem L. N. (lub nie będąc nim, przyjął zaproszenie), samo naraża się na skutki, przewidziane w stosunku do Członka — sprawcy nielegalnej wojny. Skutki więc są w obu wypadkach takie same, ale inne ich uzasadnienie. Zastosowanie art. 16-go do Członka jest sankcją przewidzianą przez porządek prawny przeciw temu, kto jego norm nie szanuje; zastosowanie go w warunkach, przewidzianych w art. 17/3, nie jest natomiast skutkiem popełnionego bezprawia, ale dopełnieniem przez Członków L. N. obowiązków, wynikających z traktatu przymierza, za jaki w podobnym wypadku moglibyśmy P. L. N. uważać. Choć więc traktat taki nie może oczywiście nakładać żadnych obowiązków na Państwa, które w nim nie uczestniczą, to jest środkiem politycznego nacisku, mającym zachęcić je do korzystania z pośrednictwa L. N. i zmusić do utrzymania pokoju.

Wreszcie na wypadek, gdy w sporze biorą udział dwa Państwa, z których żadne do L.N. nie należy i żadne jej pośrednictwa nie przyjęło (ust. 4-y) „Rada może powziąć wszelkie zarządzenia i przedstawić wszelkie zalecenia, zdolne zapobiec krokom nieprzyjacielskim i doprowadzić do rozstrzygnięcia sporu". Tutaj więc żadne względy prawne w grę już nie wchodzą,

a jedyną wytyczną dla Rady będzie (podobnie jak w art. 11-ym) utrzymanie pokoju, w ostatecznym zaś razie zlokalizowanie zbrojnego konfliktu.

Na podstawie powyższego zestawienia możnaby niedostatki Paktu ująć w trzy grupy:

A. Nielegalny charakter wojny zależy często od przekroczenia przepisów czysto formalnych, co niekoniecznie wskazuje na merytoryczną bezprawność jej celu. Odnosi się to zwłaszcza do obowiązku przestrzegania w każdym wypadku trzymiesięcznego moratorjum pokojowego, którego racjonalności z innych względów zresztą nie kwestjonujemy. Natomiast merytoryczna bezprawność nielegalnej wobec Paktu wojny uwypukla się z pożądaną wyrazistością tylko wtedy, gdy po orzeczeniu rozjemczem czy sądowem lub po jednomyślnie przyjętem sprawozdaniu Rady jedna ze Stron sporu ucieka się do wojny przeciwko tej właśnie, która zastosowała się do orzeczenia wzgl. sprawozdania (por. wyż. hypoteza pod I/2). W innych wypadkach Pakt zobowiązuje Członków do korzystania z przewlekłej często procedury środków pokojowych a nie uwzględnia w dostatecznej mierze położenia, w jakiem wobec przeciwnika złej woli i wiary może znaleźć się Państwo, dochodzące najsłuszniejszych merytorycznie roszczeń. Wyrównanie tych niedociągnięć może jednak okazać się możliwe w ramach art. 11-go. Zresztą każda norma prawna jest z natury swej abstrakcyjna i ustanawiając ją, często wypadnie liczyć się z niesprawiedliwością i krzywdą, które ze ścisłego jej zastosowania mogą wyniknąć. Pakt wychodzi przy tem widocznie z założenia, że właśnie Państwo, przekonane o słuszności swego stanowiska, poczeka spokojnie na merytoryczne wyświetlenie sporu. Dopóki ono nie nastąpi, sprawdziany formalne, choć niewystarczające, są jedynemi, które można stosować. W każdym razie mają one większą wartość jak merytoryczny sąd, który dotąd sami zainteresowani wydawali we własnej sprawie. Trudność polega właśnie na takiem ujęciu formalnych kryterjów, aby w możliwie doskonały sposób odpowiadały słuszności, aby ten, którego one za napastnika

podadzą, w każdym możliwym zbiegu okoliczności walczył za złą także merytorycznie sprawę. Zabiegi o należyte zestrojenie formy z treścią pod tym względem wypełniają jako problem definicji napastnika i słusznej obrony niezliczone rozprawy naukowe, memorjały traktaty i ich niedoszłe projekty. Niestety ani P. L. N. ani żaden z późniejszych traktatów nie zdołał tej sprawy rozwiązać w sposób zadawalniający.

B. Dalsza usterka Paktu wynika stąd, że nawet w tych wypadkach, kiedy ustala odpowiedzialność za wywołanie wojny na podstawie niedwuznacznych zdawałoby się kryterjów, w praktyce mogą powstać spory, czy wypadek taki rzeczywiście zachodzi. Brak bowiem zarówno organu, władnego orzekać o tem bezapelacyjnie i w sposób dla Członków obowiązujący, jak również granicy między wojną nielegalną a innemi środkami zbrojnej przemocy. Tymczasem tylko wojna (a nie owe inne środki) uzasadnia z jednej strony zastosowanie sankcyj przeciw Członkowi, który się do niej wbrew Paktowi ucieka, z drugiej zaś ochronę prawną dla przeciwnika, który padł jej ofiarą.

C. Zbyt liczne wreszcie pozostają w Pakcie możliwości wojny obustronnie legalnej. Zwłaszcza jeżeli się zważy, że według art. 15/7, który jest pod tym względem najszerszy, nawet jeden głos sprzeciwu w Radzie tego rodzaju możliwość otwiera (o ile do Strony sporu nie należy) — można powziąć uzasadnioną obawę, aby nie ziszczała się ona zbyt często. Jasnem zaś jest, że procedura, która może skończyć się rozwiązaniem rąk przeciwnikowi, nie wzbudza zaufania nawet u Państwa, najgłębiej przekonanego o słuszności swej sprawy.

Ale wszystkie te niedostatki są najściślej związane z właściwościami całego ustroju społeczności międzynarodowej i całkowite ich usunięcie jest jeszcze w obecnych warunkach zadaniem niewykonalnem. Dlatego też, biorąc pod uwagę pożytek i praktyczne możliwości, nie można naszem zdaniem Paktowi zarzucać, że spełnia je tylko połowicznie.

2. UZUPEŁNIENIA PAKTU.

Mimo to od samego zarania L. N. szukano środków, aby luki w jej Pakcie zapełnić. Usiłowania te znalazły pierwszy konkretny wyraz w projekcie Traktatu Wzajemnej Pomocy, przyjętym przez Zgromadzenie L. N. w r. 1923. Jego Uczestnicy winni byli wyrzec się wojny napastniczej w tych wszystkich wypadkach, w których według P. L. N. legalną jest zarówno napaść jak i obrona. Dozwoloną natomiast również według powyższego projektu miała pozostać nadal wojna napastnicza tam, gdzie Pakt chroni właśnie napastnika (wypadki, wymienione wyżej pod II/1). Ponad to określeniem napastnika miała zająć się w każdym wypadku Rada L. N., co było koniecznem ze względu na zobowiązanie wzajemnej pomocy przeciwko napaści, które Uczestnicy projektowanego Traktatu mieli na siebie przyjąć. Ale wartość jego była znacznie osłabiona przez to, że nie wskazywał Stronom żadnych innych środków pokojowych poza temi, które już P. L. N. przewiduje. Tymczasem luki, które wykazuje jego system zakazów wojny, wiążą się najściślej z lukami w systemie środków pokojowych i uzupełnienie jednych niewiele pomoże, gdy tamte pozostaną otwarte. To też projekt Tr. Wz. P., który na Uczestników swych nakładał zobowiązania bardzo daleko idące, a nie dość ściśle uwarunkowane, nigdy nie wszedł w życie.

Zato już w następnym roku (1924) przyjęło Zgromadzenie inny projekt reformy L. N., który wprawdzie również nie został urzeczywistniony, ale pod nazwą Protokół Genewski zasługuje i dziś jeszcze na uwagę jako próba całkowitego zwarcia prawnej obręczy ustroju międzynarodowego.

Również P. G. wychodzi od zakazu wszelkiej wojny napastniczej (art. 2-i), ale umacnia go dodatkowemi jeszcze postanowieniami. Przedewszystkiem więc Uczestnicy zobowiązują się (art 3-i) przystąpić do t. zw. klauzuli fakultatywnej Statutu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, choć mogą poczynić przy tem te zastrzeżenia, które klauzula ta (art. 36/2 Statutu) dopuszcza. W tych granicach staje się

więc dla nich obowiązkową jurysdykcja Trybunału dla t. zw. sporów prawnych, t. j. tych, które wymienia art. 13/3 P. L. N.

Następnie art. 4-y P. G. uzupełnia luki art. 15-go P. L. N. w ten sposób, że po każdem niepowodzeniu, którego Rada w swej akcji pośredniczącej dozna, wstawia procedurę rozjemczą, która kończy się obowiązującem orzeczeniem. Procedura taka, na żądanie choćby jednej Strony, wchodzi najpierw w grę, gdy Rada nie umiała sporu załatwić według art. 15/3. Tylko jeżeli żadna Strona nie zażąda w takim wypadku arbitrażu, Rada przystąpi do opracowania swego raportu według art. 15/4. Jeżeli go przyjmie jednomyślnie, to i on staje się dla wszystkich Uczestników P. G. obowiązkowy, tak że odpada możliwość wojny obustronnie legalnej, którą P. L. N. przynajmniej *implicite* przewiduje, gdy mianowicie obie Strony raport odrzucają. Ale nawet brak jednomyślności Rady nie rozwiązuje rąk Uczestnikom P. G., gdyż teraz dochodzi znowu do głosu komitet rozjemczy, którego skład, kompetencję i procedurę reguluje wyłącznie Rada. Ona też w razie oporu zaleca środki, mające zapewnić skuteczność wszelkim orzeczeniom, które są obowiązujące bez względu na to, w jakiem stadjum procedury zapadły, kto je wydał i jaki jest ich przedmiot. W tym kierunku wprowadzał P. G. prawdziwą rewolucję pojęć, skoro jak wiadomo moc obowiązująca przysługuje dotąd tylko orzeczeniom rozjemczym i tylko dlatego, że opierają się na przepisach prawa.[1] P. G. natomiast w moc obowiązującą wyposaża także konkluzje raportu Rady, a więc instancji jedynie pośredniczącej, trybunały rozjemcze nadto wprowadza po części zastępczo w kompetencje Rady i przydziela im tem samem sprawy, które do prawnego rozstrzygnięcia mogą nie nadawać się wcale. Właśnie takiemi sprawami będą komitety rozjemcze zajmować się przedewszystkiem, skoro we wszystkich spornych kwestjach prawnych winny obowiązkowo zasięgnąć (za pośrednictwem Rady) opinji doradczej Stałego

[1] Art. 37-y konwencji z 18 października 1907 opiewa: L'arbitrage international a pour objet le règlement des litiges entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit.

Trybunału. Dotyczy to zwłaszcza zarzutów wyłącznej kompetencji, a opinja Trybunału w tej (ale zdaje się, że tylko w tej) sprawie jest dla arbitrów wiążąca (art. 5-y). Jeżeli opinja ta (wzgl. sprawozdanie Rady, wydane w normalnym toku art. 15-go) zarzut wyłącznej kompetencji potwierdzi, to postępowanie zostaje wprawdzie zamknięte, podobnie jak działalność Rady według art. 15/8, nie jest jednak wykluczone dalsze rozpatrywanie sprawy przez Radę wzgl. Zgromadzenie na podstawie art. 11-go. Wypada wreszcie zaznaczyć, że w porównaniu z P. L. N. ogranicza P. G. także możliwość wojny jednostronnie tylko legalnej, gdyż nawet po wydaniu orzeczenia żaden jego Uczestnik nie może przystąpić samowolnie do egzekucji, lecz i w tym wypadku musi działać zgodnie z zaleceniem Rady wzgl. Zgromadzenia (art. 2).

Ustaliwszy tak ścisłe obowiązki pokojowego załatwienia sporów, P. G. stwierdza (art. 10-y), że „napastnikiem jest każde Państwo, które podejmie wojnę przy pogwałceniu zobowiązań zawartych w Pakcie i niniejszym Protokóle. Równoznaczne z podjęciem wojny jest pogwałcenie statutu pasa zdemilitaryzowanego". Ponad to jednak art. 10-y stanowi, że po rozpoczęciu kroków nieprzyjacielskich za napastnika uchodzi, kto odmówił albo poddania sporu procedurze przewidzianej przez P. L. N. wzgl. P. G., albo wykonania orzeczeń w ciągu tej procedury wydanych, dalej kto, nie poddawszy uprzednio sprawy procedurze z art. 11-go P. L. N., nie uszanował cudzej kompetencji wyłącznej, we właściwy sposób ustalonej, wreszcie kto pogwałcił tymczasowe zarządzenia, wydane przez Radę zgodnie z art. 7-ym P. G. W takich wypadkach nie jest nawet potrzebną uchwała Rady, wskazująca napastnika, ale powyższe domniemanie może uchylić tylko Rada przez jednomyślną (poza głosami Stron) uchwałę, której znaczenie jest jednak czysto negatywne, z której innemi słowy nie wynika jeszcze, że napastnikiem jest Strona przeciwna. Uchwała taka stwierdza tylko, że mimo odmiennych pozorów nie można powyższego domniemania zastosować, w takich warunkach zaś osobna uchwała Rady, określająca

napastnika, jest zawsze bezwzględnie potrzebna. Jeżeli do niej dojdzie, Rada winna nakazać Stronom walczącym zawieszenie broni, którego warunki ustali większością 2/3 głosów. Kto zawieszenia broni nie przyjmie, albo warunki jego przełamie, będzie za napastnika uchodził stanowczo, czyli dalsza uchwała Rady, obalająca to domniemanie, jest niedopuszczalna.[1] Bez względu na to, jak doszło do określenia napastnika, zastosowanie przeciwko niemu sankcyj wojskowych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy Rada je nakaże — bez tego nie byłoby mowy o sankcjach, ale o samowoli, sprzecznej z ogólnym zakazem napaści, zawartym w art. 2-im. Wypada wreszcie nadmienić, że zgodnie z art. 18-ym głosy Stron w Radzie są obojętne przy ustalaniu wyników głosowania.

Z tej krótkiej charakterystyki widać, że P. G. miał w teorji przynajmniej gotowe środki pokojowe dla rozwiązania wszelkich zatargów i gotową także miarę dla oceny każdej wojny. W praktyce jednak można było żywić poważne wątpliwości, czy ów kaftan bezpieczeństwa, który chciał nałożyć społeczności międzynarodowej, wytrzymałby nacisk wszelkich konfliktów, a także czy domniemania napaści, które ustala, wzgl. uchwały Rady, dostarczyłyby w każdym wypadku całkiem oczywistych wyników. Jest to tem mniej pewne, że treść protokółu nie pozwala uważać za wojnę każdego aktu zbrojnej przemocy. Jednem słowem w P. G. widać zbyt wielką rozpiętość między surowym charakterem prawa, które stanowi, a technicznemi środkami, które mają jego przestrzeganie zapewnić. Rozpiętość taka jest jednak dla autorytetu prawa bardziej szkodliwa niż nadmierna rozciągliwość jego przepisów. To też bezpieczeństwo, które P. G. swym Uczestnikom zapewnia, nie mogło w ich oczach uchodzić za bezwzględne, natomiast wynikające zeń zobowiązania wydawały się zbyt uciążliwe. Ostatecznie P. G. nigdy nie wszedł w życie, a późniejsze próby uzupełnienia braków P. L. N. zmierzały do celów bardziej ograniczonych.

---

[1] Por. GONSIOROWSKI, II s. 476.

Wprawdzie w związku z propozycją, zgłoszoną przez Rząd polski na Zgromadzeniu L. N. w r. 1927, a zmierzającą do powszechnego paktu nieagresji, żywiono w pewnych kołach nadzieję, że uda się choćby w złagodzonej formie wprowadzić w życie zasady P. G. Ale propozycja polska wskutek rozmaitych zastrzeżeń nie weszła wogóle w swej pierwotnej postaci pod obrady Zgromadzenia, które ostatecznie oświadczyło tylko, że

„1. Wszelka wojna napastnicza jest i pozostaje zabronioną;

„2. Wszelkie środki pokojowe powinny być użyte dla załatwienia zatargów jakiegokolwiek rodzaju, któreby w przyszłości pomiędzy Państwami powstały.

„Zgromadzenie oświadcza, że na Państwach Członkach Ligi Narodów ciąży obowiązek stosowania się do tych dwóch zasad.“ [1]

Uchwała ta idzie pozornie dalej niż postanowienia P. L. N., który jak wiadomo wojnę, nawet napastniczą, w pewnych wypadkach dopuszcza. Ale z obrad, przeprowadzonych nad projektem uchwały w 3-ej komisji Zgromadzenia, wynika wyraźnie, że miano na myśli tylko te wojny napastnicze, które i tak są już przez Pakt zakazane. Zresztą, gdyby uchwała obejmowała szerszy zakres, należałoby włączyć ją jako poprawkę do tekstu; tymczasem, ze względu na przewidywane trudności, zaniechano tego uczynić. W porównaniu z wielkiem zainteresowaniem, które inicjatywa Rządu polskiego początkowo wzbudziła, trzeba przyznać, że jej ostateczny efekt był raczej nikły.

Dzięki swej niezmiernie ogólnikowej treści była powyższa deklaracja raczej przejawem nurtujących Zgromadzenie prądów i rezultatem nieodzownych w takich wypadkach kompromisów, jak aktem o prawdziwie praktycznem znaczeniu. Natomiast Akt Generalny, uchwalony przez Zgromadzenie w r. 1928 i zalecony wszystkim Członkom do przyjęcia, kładzie właśnie

[1] J. O. Supplément spécial, Nr. 53, s. 22.

nacisk na szczegółowe postanowienia, z których nie wyciąga żadnych wniosków ogólnej natury. Jego istota polega na szerszem rozbudowaniu procedury pokojowej, której obowiązany jest poddać się każdy z Uczestników A. G., gdy tego zażąda jeden z pozostałych. Spory prawne, t. j. te, które wymienia art. 13/3 P. L. N. rozpatruje Stały Trybunał wzgl. trybunał rozjemczy, powołany *ad hoc* przez kompromis. Wszystkie inne spory rozpatruje komisja pojednawcza stała lub szczególna, prawne zaś tylko wtedy, gdy obie Strony na to się zgodziły. O ile postępowanie przed komisją do pojednania nie doprowadzi, to spory prawne dostają się, zawsze na żądanie jednej choćby Strony, przed Stały Trybunał lub zastępujący go trybunał rozjemczy, inne zaś przed specjalny trybunał rozjemczy, ukonstytuowany, w braku odmiennego porozumienia Stron, w sposób, który A. G. szczegółowo podaje. Jeżeli powyższa procedura nie doprowadzi w żadnej ze swoich faz do pożądanych wyników, to dla Uczestników A.G., którzy są zarazem Członkami L. N.,[1] pozostają jeszcze naturalnie środki przez Pakt przewidziane i według jego postanowień należy też (przynajmniej dla Członków L. N.) oceniać skutki niezachowania postanowień A. G., który tę kwestję najzupełniej pomija. Dlatego też nie ma on samodzielnego znaczenia ze względu na prawną ocenę wojny, która nas tutaj szczególnie zajmuje. To samo dotyczy złączonych z A. G. w jednej uchwale Zgromadzenia wzorów (a, b. c) konwencyj dwustronnych, ustalających obowiązek korzystania bądź (wzór a) ze wszystkich rodzajów procedury, które A. G. przewiduje, bądź tylko albo z sądowej wzgl. rozjemczej albo pojednawczej (wzór b), bądź wreszcie wyłącznie z pojednawczej (wzór c). Zresztą nawet przystąpienie do A. G. można w podobny sposób ograniczyć, a ponad to od pokojowej procedury wyłączyć pewne, byle tylko ściśle określone, kategorje spraw. A. G. jest instrumentem, który swem znaczeniem i celem przypomina

[1] A. G. nie odwołuje się wcale do P. L. N. właśnie dlatego, aby do udziału skłonić także Państwa, które do Ligi nie należą.

omówioną wyżej (s. 56 n.) konwencję z r. 1907. Jednakże ustalone przezeń obowiązki są znacznie ściślej określone, a ponad to obwarowane postanowieniami P. L. N. O tyle można uważać A. G. za wskaźnik znacznego postępu, który procedura pokojowa zrobiła od czasu wielkiej wojny.

Większe niż A. G znaczenie jako miara, służąca w konkretnych wypadkach do prawnej oceny wojny, mają trzy dalsze wzory konwencyj (D, E, F), które również IX Zgromadzenie Członkom zaleciło. Treścią ich jest zobowiązanie—dwustronne we wzorze F, wielostronne w tamtych — nieagresji (wzory E i F) lub wzajemnej pomocy (wzór D). Odpowiednikiem tych zobowiązań jest i tutaj należycie rozbudowana procedura pokojowa. Ponieważ jednak nie są to teksty obowiązujące, a ponadto wzorują się dość ściśle na traktatach, zawartych w Lokarno, poprzestaniemy na analizie tych ostatnich.

ROZDZIAŁ V.

TRAKTATY LOKARNEŃSKIE.

Pod względem formalnym zostały one ujęte w protokół końcowy konferencji w Lokarno (16 października 1925), do którego poszczególne traktaty dołączono jako aneksy, a to: aneks A, Traktat pomiędzy Niemcami, Belgją, Francją, Wielką Brytanją i Włochami; aneks B, konwencja arbitrażowa pomiędzy Niemcami a Belgją; aneks C, konwencja arbitrażowa pomiędzy Niemcami a Belgją; aneks D, traktat arbitrażowy pomiędzy Niemcami a Polską; aneks E, traktat arbitrażowy pomiędzy Niemcami a Czechosłowacją.

Najważniejszym jest dla nas aneks A, czyli t. zw. Pakt Zachodni lub Reński (P. R.). Ponieważ dn. 7 marca Niemcy obsadziły wojskiem strefę, której demilitaryzacja była także przez P. R. potwierdzona, a jednocześnie cały Pakt jednostronnie wypowiedziały (dla względów, które później zanalizujemy), pragniemy już tutaj zaznaczyć, że pomiędzy pozostałymi Uczestnikami pozostają jego postanowienia nadal w mocy. Choć więc na bezprawny krok Niemiec nie odpowiedziały one reakcją tak energiczną, jaką P. R. w podobnym wypadku przewiduje, to prawna dopuszczalność tejże pozostanie nienaruszona, dopóki Paktu R. nie zastąpi jakiś inny układ. Z dotychczasowych wynurzeń widać zresztą, że dokonawszy remilitaryzacji pasa nadreńskiego, Niemcy nie mają bynajmniej zamiaru gwałcić innych postanowień P. R. i ze swojej strony wysuwają nawet propozycje, które mają im

nadać tem większe znaczenie i trwałość. Jeżeli więc pomiędzy dotychczasowymi Uczestnikami P. R. dojdzie do jakiegoś innego układu, będzie on niewątpliwie opierał się na podobnych podstawach. Z tego względu podajemy w dalszym ciągu ich analizę.

W treści P. R. można wyodrębnić dwa zobowiązania, najściślej zresztą ze sobą związane: gwarancję utrzymania, w razie potrzeby nawet siłą zbrojną, stanu prawnego, określonego w art. 1-ym; powstrzymanie się we wzajemnych stosunkach od wszelkich aktów zbrojnej przemocy.

Przedmiotem gwarancji „indywidualnej i zbiorowej" jest według art. 1-go „utrzymanie terytorjalnego status quo, wynikającego z granic między Niemcami a Belgją, oraz między Niemcami a Francją, jak również nienaruszalność tych granic, określonych przez Traktat Wersalski z 28 czerwca 1919 r. lub w jego wykonaniu, tudzież zachowanie postanowień art. 42 i 43 tegoż Traktatu, dotyczących strefy zdemilitaryzowanej."

Niezależnie więc od dalszych postanowień Paktu już na podstawie art. 1-go byłby każdy z jego Uczestników zobowiązany zabezpieczyć w razie zagrożenia przedmioty gwarancji w odpowiedni sposób; dzięki dalszym postanowieniom jednakże warunki gwarancji nie są pozostawione swobodnemu uznaniu Uczestników, ale dokładnie określone. Co prawda obowiązek zaniechania we wzajemnych stosunkach wszelkiej przemocy sprawia, że urzeczywistnienie tych warunków jest ostatecznością. Obowiązek ten ciąży zresztą tylko na Niemczech, Belgji i Francji, wskutek czego wyraźnym staje się podział na Mocarstwa gwarantujące i te, które z gwarancji w razie czego skorzystają.

W art. 2-im więc „Niemcy i Belgja i tak samo Niemcy i Francja zobowiązują się nawzajem nie podejmować z jednej i drugiej strony żadnej napaści ani najazdu i nie przystępować, z jednej i drugiej strony w żadnym razie do wojny".

Słowa „napaść i najazd" mają bez wątpienia wszelkie akty zbrojnej przemocy objąć w sposób najzupełniej wyczerpujący, wykluczyć każde zbrojne wkroczenie w chronioną

przez prawo narodów, a przynależną drugiej Stronie sferę i to nawet wtedy, gdyby podobne wkroczenie było możliwe na podstawie ogólnych norm prawa narodów, np. jako represalja. Dlatego też uważamy, że nie mają żadnej racji bytu subtelne rozważania nad różnicą pomiędzy napaścią a najazdem,[1] gdyż skutki ich są według P. R. identyczne. Jedyna wątpliwość, którą to określenie może nasuwać, wynika stąd, że ostatecznie napaść czy najazd mogą także podjąć czynniki wobec prawa narodów nieodpowiedzialne, a nie upoważnione do tego przez władzę państwową, którą przecież wyłącznie obciążają wynikające z Paktu zobowiązania.[2] W takim wypadku jednak władza ta odpowiada za natychmiastowe i surowe ukrócenie podobnych wybryków; to też zarzut braku upoważnienia z jej strony odpada tam, gdzie one przybierają szersze rozmiary. Drobne incydenta graniczne nie są zato, jak w dalszym ciągu wykażemy, dostatecznem uzasadnieniem słusznej obrony, lecz właściwym przedmiotem przewidzianej w art. 3-im procedury. Oczywiście w razie silnego naprężenia wzajemnych stosunków i one mogą rozpętać zbrojną walkę. To też praktyczne znaczenie tego rodzaju układów zależy z jednej strony od tego, czy potrafią zapobiec podobnym naprężeniom, z drugiej strony od dobrej wiary Kontrahentów, której brak pozbawia zresztą wartości każdy traktat i każdą wogóle umowę.

Obowiązkowi poniechania we wzajemnych stosunkach wszelkiej zbrojnej przemocy odpowiada prawo do wymierzonej przeciwko niej obrony. Wypada przy tem wskazać na większą ścisłość, z którą P. R., w porównaniu z P. L. N., określa te obowiązki i prawa. Obrona przeciw bezprawnie podjętej wojnie będzie wprawdzie również według P. L. N. legalną dla napadniętego. Ale w wielu wypadkach jest prawna ocena wojny napastniczej na podstawie P. L. N. wogóle niedopuszczalna, w innych zaś, gdzie kryterja takiej oceny podaje, mogą znowu powstać wątpliwości, czy mamy istotnie do czynienia z woj-

[1] por, STEINLEIN, s. 31; STRUPP, *Locarno*, s. 63.
[2] STRUPP, tamże.

ną, a nie z innemi środkami zbrojnej przemocy; wreszcie, gdy stan wojenny jest oczywisty, określenie napastnika może pozostać w zawieszeniu zarówno ze względu na nieprzejrzystość sytuacji, jak i brak organu, powołanego do decyzji. Zakres tych wątpliwości jest w P. R. o tyle mniejszy, że przedewszystkiem Strony wyrzekły się nietylko prawa do wojny napastniczej, ale także prawa do każdej napaści i każdego najazdu. Otóż według art. 2/2 „postanowienia tego nie stosuje się, gdy chodzi: (1-o) o wykonanie prawa słusznej obrony, t. j. o opór przeciwko przełamaniu powyższego zobowiązania..." Już stąd widać, że bardziej wyczerpujące podanie obowiązków pozwala też ściślej określić odpowiadające im prawa. Zasługuje także na uwagę, że o ile według dość powszechnej opinji pospolite prawo narodów dopuszcza obronę nawet przeciw grożącemu tylko, ale nie wykonanemu jeszcze atakowi,[1] o tyle według P. R. koniecznym jej warunkiem jest atak już dokonany.

Ocenę warunków, uzasadniających to prawo słusznej obrony pozostawia art. 2/2 przedewszystkiem Państwu, które uważa się za ofiarę napaści. Na każdy, choćby najbłahszy akt, który uzna w dobrej wierze za przełamanie obowiązków, wynikających z art. 2/1, może odpowiedzieć aktami obrony. W zasadzie nie ustanawia też art. 2-i żadnej obowiązującej proporcji między rozmiarami tej obrony z jednej—aktów, przeciw którym kieruje się z drugiej strony. Na straży tej proporcji stoi jednak art. 4-y, który w swym ust. 3-im dobrodziejstwo słusznej obrony przyznaje napadniętemu w całej rozciągłości dopiero w razie rażącego pogwałcenia art. 2/1. W tym wypadku może nawet liczyć na niezwłoczną pomoc ze strony każdego innego uczestnika Paktu, przynajmniej od chwili, kiedy tenże (art. 4/3) „mógł zdać sobie sprawę, że owo

[1] „Da diese Verpflichtung darin besteht, dasz die Parteien sich gegenseitig keines Angriffs oder Einfalls schuldig machen und in keinem Falle gegeneinander zum Kriege schreiten, so steht fest, dasz der widerrechtliche Angriff erfolgt sein musz, bevor die Voraussetzung zur legitimen Verteidigung vorliegt". BARANDON, s. 277.

pogwałcenie stanowi niesprowokowany akt napaści i że z racji bądź przekroczenia granicy, bądź wszczęcia kroków nieprzyjacielskich, bądź gromadzenia sił zbrojnych w strefie zdemilitaryzowanej niezwłoczna akcja jest konieczna."[1] Niemniej i w tem położeniu każdy Uczestnik Paktu, który jest zdania, że nastąpiło rażące pogwałcenie art. 2/1 — w pierwszym zaś rzędzie jego domniemana ofiara — powinien zająć tą sprawą Radę L. N., której orzeczenie będzie dla Uczestników obowiązujące, o ile powzięto je jednomyślnie, nie licząc głosów przedstawicieli Stron, które walkę toczą. Jeżeli jednak Rada nawet takiej jednomyślności nie osiągnie, należy przypuszczać, że każdy Uczestnik Paktu ma ręce rozwiązane (podobnie jak według art. 15/7 P. L. N.), że wojna będzie legalną dla obu Stron. Nie wyklucza to oczywiście ze strony R. L. N. dalszej akcji pojednawczej na podstawie art. 11-go Paktu.

Na szczególną uwagę zasługuje ponad to następująca możliwość: niewciągnięci bezpośrednio w walkę Uczestnicy Paktu, a w ostatnim rzędzie R. L. N., dochodzą zgodnie do wniosku, że pogwałcenie — i to rażące — art. 2/1 miało istotnie miejsce, ale stanowi wyzwany akt napaści. W tym wypadku prawo słusznej obrony po stronie napadniętego pozostaje wprawdzie nietknięte, skoro napaść, najazd i wojna, choćby były sprowokowane, nie są z pod zakazu art. 2/1 wy-

[1] Nie możemy zgodzić się z tezą interesującej pracy STEINLEIN'A, według której (s. 36-43) akt napaści (acte d'agression) wykazywałby w P. R. inne właściwości faktyczne (Tatbestandsmerkmale) jak napaść (attaque). Według autora różnica ma polegać na rozciągłości i natężeniu każdego z tych czynów. Otóż jeżeli, jak twierdzi, pierwiastki te są bardziej ograniczone przy akcie napaści, jeżeli akt taki polega tylko na przygotowaniu właściwej napaści (s. 42), to niesposób zrozumieć, dlaczego ust. 3-i art. 4-go właśnie akt napaści uznaje za rażące pogwałcenie zobowiązań art. 2/1. Naszem zdaniem równoległe używanie tych dwu terminów tłumaczy się tem, że w art. 2/2 i 4/3 *acte d'agression* zastępuje poprostu, aby go nie powtarzać, szczegółowe wyliczenie czynów zakazanych w art. 2/1, któremi jak wiadomo są: napaść (attaque), najazd (invasion), wojna.

jęte; jednakże dzięki wyzwaniu ze strony swej ofiary będzie napastnik kryty przed zbiorowem wystąpieniem innych Uczestników Paktu. Bez względu na możliwość dalszej akcji pojednawczej L. N. trzeba stwierdzić, że mamy tu do czynienia z wojną, której charakter — legalny dla jednej, nielegalny dla drugiej Strony — da się wprawdzie ocenić miarą postanowień P. R., nie sprowadza jednak skutków, wynikających z jego założeń, t. j. szczególnej ochrony dla napadniętego, polegającej na wspólnej akcji przeciw napastnikowi. Ta niekonsekwencja służy o tyle pokojowym dążeniom P. R., że bardziej pobłażliwy stosunek do napaści sprowokowanej powinien prowokację ukrócić. Ale P. R., ze zrozumiałych zresztą powodów, nie podaje nawet przykładowo, na czem mianowicie może polegać prowokacja. Istotnie bowiem definicję, obejmującą z góry wszelkie możliwe wypadki, uważamy za niewykonalne zadanie.[1] Tak więc jedyną, choć na pewno bardzo niedostateczną, rękojmią właściwej interpretacji w poszczególnych wypadkach byłaby i tutaj tylko dobra wiara Kontrahentów.

Gdy pominiemy więc ewentualność napaści wyzwanej, napadnięty korzysta z wszelkich przywilejów tego stanowiska w razie rażącego pogwałcenia zobowiązań z art. 2/1. Bardziej ograniczone są jego prawa, jeżeli sprzeczność domniemanych aktów napaści z temi postanowieniami nasuwa jakiekolwiek wątpliwości. W tych wypadkach bowiem inni Uczestnicy P. R., a w ostatnim rzędzie R. L. N., mogliby za rażące pogwałcenie uznać właśnie przesadną reakcję na mało znaczące incydenta, przy czem kwestja prowokacji wymagałaby osobnego wyjaśnienia. Tam n. p. gdzie chodzi o przekroczenie granicy przez nieznaczne oddziały choćby regularnego wojska, pro-

[1] „Es wäre wünschenswert, wenn im Hinblick auf die eminente Bedeutung der hier in Frage kommenden eventuellen praktischen Fälle die am Westpakt beteiligten Regierungen sich dazu entschlössen, so wie sie den Begriff „légitime défense" authentisch interpretiert haben, in einer Nachtragsdeklaration Angriff und provozierten Angriff näher zu umschreiben". STRUPP, *Locarno*, s. 71.

wadzone przez podrzędnego dowódcę, wskazanem będzie poprzestać na ich usunięciu, a incydent poddać R. L. N., która zdecyduje według art. 4/2, czy istotnie zaszło pogwałcenie owych zobowiązań. Dopiero w razie pozytywnej decyzji napadnięta Strona może liczyć na pomoc innych Uczestników Paktu. W tej sytuacji jednak, wobec braku wyraźnego zastrzeżenia w art. 4/1, będą liczyć się także głosy Stron bezpośrednio w incydencie zainteresowanych; może to oczywiście znacznie utrudnić powzięcie decyzji, przynajmniej dopóki wszyscy Uczestnicy P. R. należą do L. N. i mogą (zgodnie z art. 4/5 Paktu) na posiedzenia Rady wysyłać swoich reprezentantów.

W każdym razie swobodna ocena warunków słusznej obrony, którą art. 2/2/1-o pozostawia napadniętemu, znajduje granice w obawie przed skutkami jej nadużycia. Pod tym względem przyjęta w P. R. konstrukcja słusznej obrony zbliża się do tej, którą znajdujemy we współczesnych ustawach karnych.[1]

Obok właściwych aktów napaści warunkiem, usprawiedliwiającym obronę, mogą być także, choć w bardziej ograniczonej mierze, wykroczenia przeciw art. 42 i 43 Traktatu Wersalskiego, ustanawiające w nadreńskich obszarach Rzeszy Niemieckiej pas zdemilitaryzowany.[2] Kwalifikacja taka jest też zupełnie słuszna, ponieważ granice i terytorjum jakiegoś

---

[1] Polski K. K. (art. 21 § 2) nie ocenia co prawda przekroczenia granic obrony koniecznej jako osobne przestępstwo; upoważnia tylko sąd do nadzwyczajnego złagodzenia kary albo nawet uwolnienia od niej.

[2] Artykuły te brzmią:

art. 42. Zabrania się Niemcom utrzymywania lub budowy fortyfikacyj tak na lewym brzegu Renu, jak na brzegu prawym na wschód od linji, wytkniętej na 50 klm od strony wschodniej rzeki.

art. 43. W pasie, przez art. 42-i przewidzianym, zabronione jest również: utrzymywanie lub gromadzenie sił zbrojnych bądź na stałe, bądź czasowo, a także wszelkie ćwiczenia wojskowe jakiegokolwiek rodzaju oraz zachowywanie wszelkich materjalnych przygotowań do mobilizacji.

Państwa są tylko normalnym, zwyczajnym, ale bynajmniej nie wyłącznie możliwym objektem napaści; mogą nim być także wszelkie inne dobra czy prawa,[1] o ile tylko dadzą się naruszyć przez siły zbrojne. Dla Francji i Belgji prawem takiem jest niewątpliwie narzucona Niemcom demilitaryzacja pasa nadreńskiego. Ponieważ jednak naruszenie tego prawa nie zagraża uprawnionym tak bezpośrednio jak napaść na ich własne granice, więc w stosowaniu obrony są oni ograniczeni warunkami, których w tamtym wypadku nie spotykamy. A mianowicie (według art. 2/2/1-o) wykroczenia takie usprawiedliwiają dla drugiej Strony obronę, czyli zawieszają w stosunku do niej zakazy z art. 2/1, tylko o tyle, o ile są

a) rażące, to jest całkiem niewątpliwe;

b) stanowią niesprowokowany akt napaści;

c) wreszcie tego rodzaju, że niezwłoczne działanie jest konieczne ze względu na gromadzenie sił zbrojnych w strefie zdemilitaryzowanej.

Oczywiście, ograniczenia te posiadają jeszcze nikłą wartość, ponieważ i tutaj warunki słusznej obrony ocenia Państwo, które chce z niej skorzystać; trudno zwłaszcza przypuszczać, aby samo uznało, że naruszenie pasa zdemilitaryzowanego było przez nie sprowokowane i z tego powodu obrony zaniechało. Ale jak poprzednio tak i tutaj rękojmię zachowania właściwych granic obrony znajdujemy w postanowieniach art. 4-go, który pozostałych Uczestników zobowiązuje do reakcji przeciw wykroczeniom tylko o tyle, o ile były dokonane w powyższych warunkach. Ostatnie słowo należy do R. L. N., chociażby kroki nieprzyjacielskie już były wszczęte, podczas gdy wykroczenia mniej rażące powinien każdy z Uczestników Paktu przedstawić Radzie, gdy tylko mniema, że zaszły i zanim jakiekolwiek inne środki zastosuje. Obrona

[1] „Man wird meines Erachtens also dort jedenfalls von einem Angriff zu sprechen berechtigt sein, wo unter Gewaltanwendung ein von einem Staate bewuszt und gewollt ausgehender Eingriff in Leib oder Seele des fremden Staates (Gebiet, politische Unabhängigkeit oder Güter) erfolgt..." STRUPP, *Locarno*, s. 70.

zbyt pochopna i zbyt daleko idąca może więc i tutaj sprowadzić niepożądane skutki dla tego, kto ją podejmuje, może i tutaj okazać się nawet napaścią w ocenie innych Uczestników Paktu, a w ostatnim rzędzie R. L. N.[1]

O ile jak widać stanowisko jej wobec wykroczeń przeciw art. 42 i 43 Tr. W. podlega tym samym zupełnie przepisom, jakie obowiązują wobec pogwałceń zakazów z art. 2/1 P. R., o tyle nieco odmiennie uregulowany jest problem prowokacji. Mianowicie ustalając warunki *casus foederis* na wypadek rażących wykroczeń, art. 4/3 nie zalicza do nich braku prowokacji, podczas gdy w tem samem miejscu wysuwa takie żądanie w stosunku do rażących pogwałceń. Pominięcie to jest jednak zupełnie zrozumiałe, gdy zważymy, że wobec wykroczeń, choćby najbardziej rażących, brak prowokacji jest już i tak warunkiem słusznej obrony, można go więc przemilczeć przy określeniu warunków *casus foederis*, z którego oczywiście nie może korzystać Państwo, podejmujące nielegalną obronę. Innemi słowy: sprowokowane wykroczenia przeciw art. 42 i 43 Tr. W. wogóle napaścią nie są — i nie mówiąc już o *casus foederis*, nie uzasadniają nawet słusznej obrony.

Chcąc ocenić powrót wojsk niemieckich do pasa nadreńskiego, musimy najpierw pamiętać, że dla tej oceny równoczesne wypowiedzenie całego P. R. przez Niemcy jest okolicznością zupełnie obojętną. Chodzi tu bowiem o akt bezprawny i nieważny, a choćby z biegiem czasu otrzymał w tej czy innej formie sankcję prawa, to w chwili dokonania remilitaryzacji pozostali Uczestnicy mogli wzgl. powinni byli swoje zachowanie regulować wyłącznie według przepisów P. R.

[1] „La légitime défense suppose l'emploi de moyens proportionnées à la gravité de l'attaque et dont l'usage est justifié par le danger pressant. Si un Etat, même offensé par quelque incident de peu d'importance intrinsèque, dépassait manifestement cette mesure, il deviendrait, en fait, le véritable agresseur, et c'est contre lui que devraient en toute justice s'exercer les sanctions prévues à l'article 16." DE BROUCKERE, s. 69.

W ich świetle mamy niewątpliwie do czynienia z rażącem wykroczeniem przeciw art. 42 i 43 Tr. W., ale wiadomo, że okoliczność ta tylko wtedy uzasadnia słuszną obronę i *casus foederis*, jeżeli stanowi niesprowokowany akt napaści i jeżeli natychmiastowa akcja jest konieczna ze względu na gromadzenie sił zbrojnych w pasie zdemilitaryzowanym. Obsadzenie wojskiem Nadrenji dopełnia ten ostatni warunek, pozostaje więc tylko stwierdzić, czy krok ten stanowił niesprowokowany akt napaści. Na pytanie, dlaczego nie było prowokacji — za którą Niemcy uważają zdaje się traktat francusko-sowiecki — odpowiemy poniżej, gdyż wiąże się ono z rzekomem prawem Niemiec do wypowiedzenia całego P. R; co się zaś tyczy aktu napaści, to miał on niewątpliwie miejsce, jeżeli za jeden z jej możliwych objektów uznamy przysługujące pozostałym Uczestnikom prawo do utrzymania demilitaryzacji. O tyle też natychmiastowa akcja Francji i Belgji nietylko byłaby w pełni uzasadniona, ale powinna była znaleźć poparcie Gwarantów, którzy *n. b.* nie dopatrywali się prowokacji w dyplomatycznych pociągnięciach Francji, tem mniej zaś Belgji. Wstrzemięźliwość Francji i Belgji, która oczywiście tem bardziej była ich dobrem prawem, tłumaczy się względami politycznemi a nie prawnemi, mianowicie odrazą do rozpętywania wojny z powodu kroku, który choć bezprawny, zagraża bezpieczeństwu tych Państw tylko na dalszą metę, ale nie natychmiast i bezpośrednio. Jeżeli więc min. Flandin na posiedzeniu R. L. N. w dniu 14 marca 1936 oświadczył: „Niema żadnej różnicy między napaścią na terytorjum narodowe, a rozmyślnem pogwałceniem pasa zdemilitaryzowanego"[1]—to z punktu widzenia prawnego, jakeśmy sami powyżej zaznaczyli, miał zupełną rację. Że pod względem politycznym różnica jest znaczna, na to sama Francja i Belgja złożyły dowody swem umiarkowanem postępowaniem. Wszak zastosowały one tylko procedurę z art. 4/1 i 2 P. R., która dotyczy wykroczeń zwykłych (t. j. nie rażących), poprzestały na odwołaniu się do R. L. N., która też 19 marca 1936 przyjęła jednogłośnie następującą rezolucję:

[1] Gazeta Polska, nr 75/1936.

„Rada Ligi Narodów na wniosek, złożony przez Belgję i Francję w dn. 8 marca, stwierdza, że rząd niemiecki dopuścił się naruszenia art. 43 traktatu Wersalskiego, dając rozkaz wkroczenia i obsadzając siłami zbrojnemi w dniu 7 marca strefę zdemilitaryzowaną, wymienioną w art. 42 i następnych powołanego traktatu oraz w traktacie locarneńskim i wzywa sekretarza generalnego w wykonaniu art. 4 par. 2 do niezwłocznego poinformowania mocarstw-sygnatarjuszy traktatu locarneńskiego o powziętej przez Radę Ligi decyzji".[1]

Jest to jak dotąd jedyna sankcja, która Niemcy spotkała. Jednakże nietylko wypadki, gdzie obrona jest słuszna, czyli prawnie uzasadniona, uchylają zakazy art. 2/1 i upoważniają Uczestnika P. R. wobec innej jego Strony do takich zakazanych aktów. Będą one bowiem usprawiedliwione także wtedy (art. 2/2/2-o) „gdy chodzi o akcję (przedsięwziętą) w zastowaniu art. 16-go P. L. N.", następnie zaś (art. 2/2/3-o) „o akcję (wynikającą) z postanowienia, powziętego przez Zgromadzenie albo przez Radę L. N., albo (przedsięwziętą) w zastosowaniu art. 15-go ust. 7-y P. L. N., o ile w tym ostatnim wypadku akcja jest skierowana przeciwko Państwu, które pierwsze przystąpiło do napaści". Widzimy więc, że w swym ustępie 2-gim podaje art. 2-i (pod 2-o i 3-o) aż trzy wyjątki od zasady, którą w ust. 1-ym ustalił.

1. Pierwszy z nich wiąże się z udziałem w sankcjach, wymierzonych przeciw Państwu, które podejmuje wojnę wbrew przepisom P. L. N. Warunki tego udziału omówimy dopiero w Rozdziale VIII.

2. Uchwała Rady, wspomniana pod 2-o, nie pokrywa się oczywiście z tą, którą przewiduje art. 4-y P. R., gdyż jej konsekwencje są właśnie tam osobno uregulowane. Mowa tu o uchwale Rady lub Zgromadzenia, powziętej w sporze między Uczestnikami P. R., wydanej zgodnie z jego art. 3/3 (por. niżej) na podstawie art. 15/6 P. L. N., która np. upoważnia

[2] tamże, nr 78.

jedną Stronę do okupacji terytorjum drugiej w drodze represalij.[1] Taka uchwała nie jest jednak zbyt prawdopodobna ze względu na jej skutki, bardzo dla pokoju niebezpieczne. Naszem zdaniem chodzi tu o każdą uchwałę Rady lub Zgromadzenia, wydaną na podstawie art. 15/6 P. L. N., jeżeli w sporze bierze udział choćby jeden z Uczestników P. R. i jeżeli wyłącznie druga Strona, Uczestnik lub nie, dostosowała się do konkluzyj raportu (przyjętego jednomyślnie). Według P. L. N. ma ona w tym wypadku prawo, podjąć po trzech miesiącach nawet wojnę przeciw Państwu opornemu, a każdy inny Członek L. N. ma prawo poprzeć ją w tej akcji. Prawo to niewątpliwie obejmuje akcję „podjętą na podstawie uchwały Rady lub Zgromadzenia".[2] W konkretnym wypadku jednak łatwo mogą powstać wątpliwości, czy powyższe założenia rzeczywiście zachodzą, czy Uczestnik P. R., który pod tym pozorem stosuje przemoc wobec przeciwnika, nie dopuszcza się mimo wszystko nielegalnej napaści. Ale nawet jeżeli wskazane założenia są spełnione, jeżeli istotnie wystąpienie takie ma zabezpieczyć tylko takie własne czy cudze interesa, które w uchwale zostały uwzględnione, to i tak, z uwagi na jej nieobowiązujący charakter i milczenie P. R., należy przyjąć, że prawo do obrony zachowuje ten z Uczestników P. R., przeciw któremu akcja jest skierowana.[3] Oczywiście zgodnie z art. 4-ym P. R. powinien on całą sprawę ponownie przedstawić Radzie L. N., która bądź potrafi konflikt załagodzić, dopóki nie przybierze szerszych rozmiarów, bądź zaleci pozostałym Uczestnikom właściwe postępowanie w obliczu walki, nie dającej już się powstrzymać. Naszem zdaniem jednak będzie to walka legalna dla obu Stron, w której pozostali Uczestnicy powinni zachować neutralność. — Omawiany wyjątek obejmuje wreszcie także akcję, wynikającą z uchwały

[1] GONSIOROWSKI, II. s. 501.

[2] Gdyby chodziło tylko o takie uchwały Rady, które pewną akcję wyraźnie zalecają, tekst niewątpliwie zaznaczyłby to zwrotem „action recommandée",

[3] por. wyż. s. 63.

Rady, powziętej na podstawie art. 10-go P. L. N., której celem jest utrzymanie całości terytorjalnej lub niezależności politycznej któregokolwiek Członka L. N., zagrożonej napaścią spodziewaną lub dokonaną ze strony Uczestnika P. R.[1]

3. Pozostaje wreszcie akcja, przedsięwzięta w zastosowaniu art. 15/7 P. L. N., czyli w wypadku, kiedy Rada nie osiągnęła jednomyślnej zgody na konkluzje raportu, a Strony sporu odzyskały wskutek tego (po trzech miesiącach) wolną rękę. Akcja ta jednak, gdy jest skierowaną przeciw jednemu z Uczestników P. R., będzie uprawnioną tylko, o ile Państwo, które ją podejmuje, nie było Stroną w postępowaniu, zakończonem w powyższy sposób. Jeżeli bowiem w sporze biorą udział dwaj Uczestnicy P. R., to zakaz napaści, najazdu i wojny muszą właśnie w tym wypadku uszanować. W sporze natomiast z innym Członkiem L. N. korzysta Uczestnik P. R. ze swobody działania, gdy istnieją założenia art. 15/7. Jeżeli jednak w tych warunkach podejmie napaść przeciwko drugiej Stronie, to inni Uczestnicy P. R. mogą wobec niego wspomnianą akcję zastosować. Wyjątek ten ma duże znaczenie o tyle, że zawarte w Lokarno traktaty arbitrażowe Niemiec z Polską i Czechosłowacją, kierują spory, które w inny sposób nie dadzą się załatwić, na forum L. N. O ile środki jej zawiodą, możliwość wojny między temi Państwami i to wojny obustronnie legalnej, pozostaje otwartą. Otóż Francja, związana przymierzem z Polską i Czechosłowacją, potwierdzonem ponownie w Lokarno, zachowuje pod powyższemi warunkami prawo udzielenia im przeciw Niemcom pomocy. Pomoc ta jednak obudzi zupełnie te same wątpliwości jak akcja, podjęta na podstawie uchwały Rady według art. 15/6 P. L. N.[2]

[1] STRUPP, *Locarno*, s. 88 twierdzi, że jest to jedyna uchwała Rady, którą P. R. w tym związku ma na myśli. Tymczasem wspomina on wyraźnie o uchwale nietylko Rady ale i Zgromadzenia, którego ingerencji art. 10-y wogóle nie przewiduje, podczas gdy według art. 15-go ust. 9-y i 10-y może ono pod pewnemi warunkami zastąpić Radę w całym przebiegu jej pośredniczącej akcji. Właśnie wzmianka o Zgromadzeniu wskazuje na uchwały z art. 15/6.

[2] por. wyż. s. 88.

Jedynie w tej ostatniej hypotezie procedura pokojowa przewidziana w ramach P. R. może zawieść tak dalece, że z samego prawa ostatnim jej etapem stanie się rozprawa zbrojna i dla obu Stron legalna. W przeciwieństwie do P.L.N., który zna ich znacznie więcej, P. R. po za tym jednym wypadkiem wyklucza podobne rozwiązanie z systemu swej procedury, choćby sporu nie można było w jej przebiegu ostatecznie załatwić. W ten sposób zakaz wszelkiej napaści, jako naczelna zasada, znajduje odpowiednik, choć nie całkowity, w systemie środków pokojowych.

Art. 3-i daje jednak tylko ogólny jego zarys, pozostawiając szczegóły konwencjom arbitrażowym niemiecko-belgijskiej i niemiecko-francuskiej. Według tego przepisu:

„Niemcy i Belgja oraz Niemcy i Francja zobowiązują się załatwiać drogą pokojową i w następujący sposób wszystkie sprawy, jakiejby nie były natury, które mogłyby je poróżnić, a nie dały się załatwić przy pomocy zwykłych środków dyplomatycznych:

„Wszelkie sprawy, co do których Strony zaprzeczałyby sobie jakiegoś prawa, będą poddane sędziom, do których orzeczenia Strony są zobowiązane zastosować się.

„Każda inna sprawa będzie poddana komisji pojednawczej, a jeżeli na załatwienie, proponowane przez tę Komisję, obie Strony nie zgodzą się, sprawa będzie wyniesiona przed R. L. N., orzekającą zgodnie z art. 15-ym P. L. N."

P. R. przewiduje więc zupełnie podobne rodzaje procedury jak omówiony poprzednio A. G., a wspomniane konwencje arbitrażowe regulują też w zupełnie podobny sposób poszczególne jej etapy. Mimo tego nowego zespołu środków pokojowych art. 7-y P. R. wyraźnie zaznacza, że „niniejszy traktat, mający zapewnić utrzymanie pokoju i zgodny z P. L. N., nie może być interpretowany tak, jakby miał ograniczać tę ostatnią w jej zadaniu przedsiębrania wszelkich środków, zdolnych skutecznie zabezpieczyć pokój świata".

Gdy chodzi o postępowanie rozjemcze czy sądowe, to podobne ograniczenie zadań L. N. wogóle nie da się pomyśleć.

Już P. L. N. przewiduje bowiem takie samo postępowanie, a gdy ono jest w toku, Rada nie może zająć się na własną rękę jego przedmiotem, nawet jeżeli jedna ze Stron ją do tego wezwie. Opinję tę potwierdza komisja prawników powołana w r. 1923 z okazji konfliktu grecko-włoskiego celem ustalenia kompetencyj Rady według art. 15-go.[1]

Wobec wyraźnego brzmienia art. 7-go P. R. trzeba natomiast przypuszczać, że postępowanie pojednawcze może być przerwane, gdy jedna ze Stron, zgodnie z art. 15/1 P. L. N. zajmie przedmiotem sporu Radę. Wprawdzie art. 18-y konwencyj arbitrażowych przewiduje odwołanie do Rady dopiero w miesiąc po zamknięciu prac komisji pojednawczej i tylko pod warunkiem, że Strony w tym okresie nie zdołały się porozumieć. Ale jak trafnie zaznacza Gonsiorowski[2] przepis ten, właśnie wobec stanowczego brzmienia art. 7-go P. R., może odnosić się tylko do sporów, które w toku postępowania przed komisją nie przybrały jeszcze poważniejszej natury, t. j. nie stały się takiemi, które (według art. 12-go i 15-go P. L. N.) „mogą doprowadzić do zerwania". Takie spory bowiem, jeżeli tylko nie są już przedmiotem postępowania rozjemczego lub sądowego, muszą być przez Radę rozpatrywane na żądanie jednej Strony. Zgodnie z opinją wspomnianej komisji prawników, samo to żądanie wskazuje Radzie w sposób bezwzględnie wiążący, że spór istotnie może doprowadzić do zerwania.[3] Wreszcie spory, dla których obowiązujące mię-

[1] „Quand un différend est, contrairemement aux termes de l'article 15, alinéa 1, porté devant le Conseil, à la requête de l'une des Parties, alors que ce même différend fait déjà l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire quelconque, le Conseil doit se refuser à procéder à l'examen de la requête". LE FUR, *Textes*, s. 672.

[2] II, s. 517.

[3] „Le Conseil saisi par un Membre de la Société des Nations d'un différend présenté par le Membre comme „susceptible d'entraîner une rupture", conformément aux termes de l'article 15 du Pacte, ne doit pas avant tout autre examen, soit à la demande de l'autre Partie, soit d'office, se prononcer sur le point de savoir si, dans l'espèce, une telle qualification est bien fondée". LE FUR, tamże.

dzy Stronami układy przewidują inną drogę załatwienia, przekazuje art. 1/3 konwencyj arbitrażowych wyraźnie na tę inną drogę. Droga wskazana przez P. L. N. jest tem postanowieniem niewątpliwie objęta.

Poddanie się pokojowej procedurze aż do zupełnego wyczerpania wszystkich jej faz, jak również wykonanie orzeczeń rozjemczych lub sądowych, jest zagwarantowane postanowieniami art. 5-go. Jeżeli mianowicie jeden z Uczestników P. R., którzy powyższe zobowiązania przyjęli (t. j. Niemcy, Belgja lub Francja), wzbrania się ich dopełnić, to druga Strona zwróci się do R. L. N., która zaleci właściwe zarządzenia, obowiązujące wszystkich Uczestników. Poza tem jest rzeczą oczywistą, że wszelkie rygory art. 4-go winny być wymierzone przeciwko temu, kto nietylko zaniedbał obowiązków, wynikających z pokojowej procedury i z rozjemczych lub sądowych orzeczeń, lecz ponadto dopuścił się pogwałcenia art. 2/1 lub wykroczenia przeciw art. 42 i 43 Tr. W.; trudno więc zrozumieć, dlaczego w tym związku art. 5 2 jeszcze raz wyraźnie na te skutki z art. 4-go wskazuje.

Ale warunkiem mocy obowiązującej zarządzeń Rady jest oczywiście i tutaj zgoda wszystkich jej członków, nie wyłączając przedstawicieli Stron. Dopóki więc wszyscy Uczestnicy Paktu do L. N. należą, Rada może działać tylko za pomocą moralnego autorytetu większości lub też zarządzeń łagodnej natury. Zbrojna egzekucja bowiem spotka się zawsze z *veto* Państwa, przeciw któremu ma być skierowana. Na surowsze rygory, aż do egzekucji zbrojnej włącznie, naraża się jedynie Uczestnik P. R., który nie należąc do L. N., nie ma nawet wtedy prawa wysłać swego reprezentanta do Rady, gdy ona rozpatruje sprawę, interesującą go w szczególny sposób.[1]

Według art. 10-go miał P. R. wejść w życie dopiero po złożeniu wszystkich dokumentów ratyfikacyjnych i po przyjęciu Niemiec do L. N., które nastąpiło we wrześniu 1926.

[1] por. art. 4/5 P. L. N.

Jednakże nawet wycofanie się Niemiec z L. N. (21 października 1935) nie mogło naruszyć mocy obowiązującej P. R.,[1] ponieważ jedyny warunek, pod którym może wygasnąć, zachodzi według art. 8-go „gdy na wniosek jednej lub drugiej z Wysokich układających się Stron, notyfikowany pozostałym Mocarstwom podpisującym na trzy miesiące naprzód, Rada wypowiadając się większością 2/3 co najmniej, stwierdzi, że L. N. zapewnia Wysokim układającym się Stronom dostateczne gwarancje, a wtedy skutki traktatu ustaną po upływie rocznego terminu". Wystąpienie Niemiec z L. N. czyniło ten cel tem bardziej nierealnym, a jako krok z ich strony zupełnie dobrowolny, nie mogło samo przez się i w żadnym kierunku uszczuplić praw ich Współkontrahentów. Zresztą ani Niemcy ani inni Uczestnicy P. R. nigdy nie twierdzili, że wobec zmienionej w ten sposób sytuacji przestał obowiązywać.

Powód, który według Niemiec usprawiedliwia jednostronne wypowiedzenie P. R., leży jak wiadomo w ratyfikowanym już francusko-sowieckim traktacie wzajemnej pomocy, podpisanym w Paryżu 2 maja 1935. Pomijając najpierw zasadniczą stronę problemu, należy zaznaczyć, że P. R. przewiduje m. i. w art. 3-im specjalną procedurę pokojową we wszystkich sprawach, co do których Strony zaprzeczałyby sobie jakiegoś prawa, w tym wypadku więc prawa Francji do zawierania podobnego traktatu. Już z tego względu pociągnięcie Niemiec należy uznać co najmniej za zbyt pochopne.

Ale zarzuty Niemiec także merytorycznie nie wydają się uzasadnione. W każdym razie nie odnoszą się chyba do art. 1-go, który brzmi:[2] „Gdyby Francja lub Z. S. R. R. stały się przedmiotem groźby lub niebezpieczeństwa napaści ze strony

[1] „La sortie de la S. D. N. reste sans effet sur la validité des obligations conventionnelles assumées en dehors du Pacte par l'ex-Etat membre: elle ne peut être un moyen de sortir du régime des traités. Si le gouvernement allemand prétendait le contraire, il engagerait certainement sa responsabilité internationale". CH. ROUSREAU, *La sortie de la Société des Nations*. R. G. r. 1934, s. 309.

[2] Cytujemy według R. G., r. 1935, s. 650.

Państwa europejskiego, Z. S. R. R. i nawzajem Francja zobowiązują się przystąpić natychmiast do wzajemnej narady, dotyczącej zarządzeń, któreby należało powziąć gwoli poszanowania postanowień art. 10-go P. L. N." Chodzi tutaj jak widzimy o środki dyplomatyczne, ale nawet gdyby rezultatem ich miała być akcja zbrojna, to przypominamy, że i ona nie będzie z P. R. sprzeczna, jeżeli opiera się na uchwale Rady (por. art. 2/2/3-o). Omawiane postanowienie traktatu paryskiego interwencji jej bynajmniej nie uchyla.

Jego art. 2-i opiewa: „Gdyby w warunkach, przewidzianych w art. 15-ym, ustęp 7-y P. L. N., Francja lub Z. S. R. R. stały się mimo szczerze pokojowych zamiarów obu krajów przedmiotem niesprowokowanej napaści ze strony Państwa europejskiego, Z. S. R. R. i nawzajem Francja udzielą sobie natychmiast pomocy i poparcia." Zupełnie ta sama hypoteza jest już przewidziana w podpisanych w Lokarno traktatach Francji z Polską i Czechosłowacją, które przy tem wyraźnie wymieniają Niemcy jako ewentualnego napastnika. Traktat francusko-sowiecki tak daleko nie idzie, a zastosowanie jego art. 2-go przeciwko Niemcom jest dziś bądź co bądź mniej prawdopodobne, skoro L. N. opuściły. Obecnie warunki te mogłyby ziścić się tylko wtedy, gdyby Niemcy na podstawie art. 17-go P. L. N. przyjęły w zakresie jakiegoś konkretnego sporu prawa i obowiązki Członka L. N., do czego przecież nikt zmusić ich nie może.

Ale nawet bez względu na to trudno zrozumieć, dlaczego dzisiaj nie można z P. R. pogodzić postanowień, które są wyraźnie objęte wyjątkiem z jego art. 2/2/3-o (por. wyżej str. 89). Same Niemcy przyznają w nocie z 7 marca 1936, że zarówno ten jak i inne wyjątki, przewidziane w P. R., są sformułowane ogólnikowo, a nie dotyczą wyraźnie tylko Polski i Czechosłowacji.[1] Ta sama nota twierdzi co prawda „że

[1] „Les exceptions autorisées par le pacte rhénan ne sont pas formellement limitées, il est vrai, à la Pologne et à la Tchécoslovaquie, mais elles sont formulées d'une manière abstraite". Cytuję według R. G., r. 1936, s. 247.

właściwym sensem wszystkich odnośnych rokowań było znalezienie kompromisu między francusko-niemieckiem wyrzeczeniem się wojny, a życzeniem Francji utrzymania jej istniejących już zobowiązań sojuszniczych;" dlatego Francja, zawierając przeciw Niemcom przymierze z Państwem silnie uzbrojonem, stworzyła całkiem nowe położenie i zniweczyła polityczny system P. R. zarówno w jego treści (pour le fond) jak i faktycznie. Tymczasem właśnie Niemcy nie chciały ani zaciągnąć wobec swych wschodnich sąsiadów takich samych zobowiązań jak wobec Francji i Belgji, ani nawet przyjąć do wiadomości wspomnianych francuskich traktatów przymierza.[1] Dzięki temu same przyczyniły się do tak ogólnikowego sformułowania wyjątków w P. R., że przymierze francusko-sowieckie mieści się w nich całkowicie.

Dotyczy to również art. 3-go, przeciwko któremu zarzuty niemieckie głównie są skierowane. Zobowiązuje on Francję (i nawzajem Sowiety) do natychmiastowej pomocy dla tychże, o ileby mimo swych szczerze pokojowych zamiarów stały się przedmiotem niewyzwanej napaści ze strony Państwa europejskiego, podjętej: a) gdy chodzi o Członka L. N. wbrew przepisom art. 12-go, 13-go lub 15 jej Paktu; b) gdy napastnik Członkiem Ligi nie jest — w warunkach, określonych w art. 17/1 i 3. Traktat, nie odbiegając zresztą i pod tym względem od wspomnianych przymierzy Francji, wyraźnie i zupełnie słusznie podkreśla, że w obu wypadkach obowiązek ten jest naturalną konsekwencją art. 16-go (wzgl. 17-go) P. L. N. Otóż Niemcy twierdzą, że postanowienia te zmuszają Francję do

[1] „Die neuen Verträge waren den deutschen Vertretern zur Kenntnis offengelegt, aber von ihnen nicht eingesehen worden. Mit Recht. Denn unsere Rechtsbeziehungen zu Frankreich beruhen auf Art. 2 WP. und werden weder durch dessen alte noch neue Bündnisse berührt: *Res inter alios acta tertio nec nocet nec prodest*". STRUPP, *Locarno*, s. 66. Trudno o bardziej stanowcze odparcie zarzutów niemieckich, tem bardziej godne uwagi, że wychodzi od jednego z najznakomitszych (choć dziś wygnanych) internacjonalistów niemieckich. (Słowa powyższe były pisane w r. 1925, ale to ich wagi nie umniejsza).

wystąpienia przeciw nim, nawet jeżeli nie może przy tem powołać się ani na zalecenie ani na powziętą decyzję Rady. Tymczasem wobec zgodnej z ogólnemi założeniami P. L. N. i powszechnie przyjętej interpretacji[1] akcja Członków z art. 16-go uchodzi za legalną, nawet jeżeli jej uchwała R. L. N. wyraźnie nie popiera. Jest to niewątpliwie bardzo rażący brak tego przepisu, ale Niemcom był on na pewno znany, gdy w P. R. (art. 2/2/2-o) zgodziły się, bez względu na inne jego postanowienia, uznać za usprawiedliwioną akcję „przedsięwziętą w zastosowaniu art. 16-go P. L. N."

Zresztą troska Francji o zachowanie najściślejszej zgodności z P. R. idzie jeszcze dalej. Podpisany bowiem równocześnie protokół (ustęp I) zobowiązuje Kontrahentów do natychmiastowej wzajemnej pomocy tylko na podstawie uchwał Rady, a niezależnie od nich tylko „gdy Rada z jakiegokolwiek powodu nie wydała żadnego zalecenia albo nie doprowadziła do jednomyślnego głosowania". Przepis ten ogranicza więc nawet prawa, które Francji, a także Sowietom, przysługują na podstawie prostego tekstu art. 16-go. Wreszcie ustęp II wspomnianego protokółu zwalnia każdego z Kontrahentów od obowiązku pomocy, jeżeli „będąc niezgodnym z zobowiązaniami umownemi przyjętemi przez jedną układającą się stronę, naraziłby ją na sankcje o charakterze międzynarodowym".[2]

---

[1] por. niżej Rozdział VIII.

[2] Ciekawe są również wywody prof. H. A. SMITH'A (Londyn), zamieszczone w *Völkerbund*, r. 3-i, s. 90/91. Czytamy: „Wenn diese (*scl.* deutsche) Auslegung richtig ist, bedeutet sie, dasz Frankreich die Absicht geäuszert hat, zu irgend einem künftigen Zeitpunkt Deutschland anzugreifen. Hauptzweck des Locarno-Vertrages ist jedoch die Festsetzung der Aktion, die im Falle eines derartigen Angriffs zu erfolgen hätte. Wenn Frankreich sich tatsächlich eines derartigen Angriffes schuldig macht, ist es die Pflicht der Garantiemächte Groszbritannien und Italien, Deutschland unverzüglich gemäsz Art. 4 des Locarno-Vertrages zur Hilfe zu kommen. Weit entfernt davon, den Vertrag ungültig zu machen, macht ein Angriff vielmehr die Vertragsbestimmungen sofort wirksam".

Podpisane równocześnie z P. R. i konwencjami arbitrażowemi traktaty arbitrażowe Niemiec z Polską i Czechosłowacją są w tekście ze wspomianemi konwencjami zupełnie jednobrzmiące. Skoro jednak nie są uzupełnione postanowienia P. R., możliwość zbrojnej rozprawy między ich Uczestnikami pozostaje otwartą w tych granicach, jakie przewiduje P. L. N. Zresztą spory, nierozwiązane w swoich ramach, przekazują traktaty arbitrażowe podobnie jak i konwencje, na drogę wskazaną przez P. L. N. Wystąpienie Niemiec z Ligi drogę tę wprawdzie zamknęło, ale nie naruszyło poza tem procedury, przewidzianej w traktatach i konwencjach arbitrażowych.[1] Ponieważ jednak pokojowe stosunki między Niemcami z jednej a Polską i Czechosłowacją z drugiej strony nie są przedmiotem takiej szczególnej gwarancji, jaką między swoimi Uczestnikami ustanawia P. R., ponieważ w stosunkach tych przemoc, nawet na gruncie prawa, może znaleźć szersze jak według P. R. zastosowanie, wstęp do traktatów arbitrażowych daje w szczególny sposób wyraz pokojowym intencjom Naczelników układających się Państw, którzy:

„Zdecydowani w równej mierze utrzymać pokój między Niemcami a Polską (wzgl. Czechosłowacją), zapewniając pokojowe rozwiązanie sporów, któreby w przyszłości ich kraje poróżniły;

„Stwierdzając, że poszanowanie praw, ustalonych przez traktaty lub wynikających z prawa narodów obowiązuje trybunały międzynarodowe;

„Zgodni w uznaniu, że prawa jakiegokolwiek Państwa nie mogą ulec zmianie inaczej jak tylko za jego zgodą;

„I uważając, że szczere zachowanie procedury, zmierzającej do pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych, pozwala bez stosowania przemocy rozstrzygnąć spory, któreby w przyszłości mogły ich Państwa poróżnić;

„Postanowili urzeczywistnić w (niniejszym) traktacie swe

[1] Traktat arbitrażowy jest wyraźnie utrzymany w mocy przez deklarację polsko-niemiecką z 26 stycznia 1934. Por. niżej Rozdział VII.

wspólne zamiary..." Ustępy 2-i i 3-i powyższego wstępu zawierają bardzo wyraźne zastrzeżenie Polski przeciw ewentualnej rewizji traktatów, pomijającej zgodę dotkniętego nią Państwa.

Streszczając wyniki, do których nas ocena traktatów lokarneńskich doprowadziła, musimy podkreślić, że i one, nawet w tym ograniczonym zakresie, w którym obowiązują, nie ustanawiają tak zwartych ram prawa, aby za przełamanie ich czyli za bezprawie mógł uchodzić każdy akt, przeciw któremu opór jest dozwolony. Innemi słowy zbrojne, a dla obu Stron legalne rozprawy są możliwe nawet na gruncie P. R. — raz wtedy, gdy akcja napastnicza została przedsięwzięta z racji uchwały Rady lub Zgromadzenia L. N. (Art. 2/2/3-o P. R.)[1] zwłaszcza zaś w tych wszystkich wypadkach, gdy R. L. N., powołana do ustalenia odpowiedzialności za przełamanie zakazu napaści, nie umie zdobyć się na jednomyślność. Mimo wszystko zakazy napaści są w P. R. znacznie bardziej wyczerpujące niż w P. L. N., a wiążący charakter uchwał Rady umożliwiłby też w wielu wypadkach niedwuznaczne określenie napastnika i poddanie go przewidzianym w P. R. skutkom napaści. Dlatego też jest on bez wątpienia znacznie doskonalszem narzędziem prawa, które ma wojnie zapobiec. Prawda, że biorą w nim udział nieliczne tylko Państwa; dobór ich jednak był taki, że miał usunąć niebezpieczeństwo najgroźniejszych w Europie konfliktów. Z drugiej strony nie da się zaprzeczyć, że tak ścisłe i daleko idące zobowiązania są możliwe tylko w traktatach o niewielkiej ilości Uczestników, którzy w tych warunkach łatwiej mogą przewidzieć ich skutki. Dlatego też ścisłość i praktyczna obliczalność skutków będzie zawsze w poszczególnych traktatach odwrotnie proporcjonalna do ilości ich Uczestników.[2] Pouczający

[1] por. wyż. s. 87 nn.

[2] por. DERYNG, *Les Pactes de non-agression et le Pacte de la Société des Nations*, s. 16/17.

jest pod tym względem los P. G., który tej prawdy nie uwzględniał, a luzy, które P. L. N. zawiera, przynoszą właśnie ze względu na jego szeroki zasięg raczej zaszczyt jak ujmę roztropności jego twórców.

ROZDZIAŁ VI.

PAKT KELLOGA.

Omówione dotychczas traktaty lub ich projekty opierają się na założeniu, że przemoc jest niedopuszczalną wtedy, gdy przeciw prawu występuje, ale uprawnioną, gdy prawu za narzędzie ma służyć, bądź pod postacią słusznej obrony, bądź pomocy dla ofiary niesłusznej napaści, bądź wreszcie ostatecznego środka dla realizacji niewątpliwie ustalonych roszczeń. Zapewne, ograniczenie przemocy do tej roli może mieć pełną wartość dopiero w takim ustroju, który najpierw wyraźnie określa, czem jest napaść, czem obrona, a czem niewątpliwie ustalone roszczenia, który dalej powołuje organy, zdolne w każdym wypadku orzec, czy określone wymagania są spełnione, który wreszcie przemoc, działającą w imieniu prawa potrafi powściągnąć, tak aby zamiast bezprawia, przeciw któremu się zwraca, innego nie sprowadziła. Ustrój społeczności międzynarodowej nie ustanawiał poprzednio żadnych rękojmi zgodnego z prawem użycia przemocy, a i dziś są jego braki pod tym względem jeszcze rażące mimo chwalebnych prób, aby je uzupełnić. Całkowicie dałyby się chyba tylko wtedy usunąć, gdyby Państwa wyrzekły się stanowienia o wojnie i pokoju na rzecz jakiejś nadrzędnej władzy, w rodzaju owej *civitatis maximae,* odtworzonej przez Chr. Wolffa. Tymczasem przy obecnym stanie ustroju międzynarodowego Państwa, które we wzajemnych stosunkach wyrzekają się wojny, choćby w sposób najbardziej uroczysty i powszechny, rozumieją za-

wsze, że bez względu na wyraźne zastrzeżenia każde z nich nadal ma prawo stanowić, czy powyższe zobowiązania w stosunku do niego przełamano i czy wskutek tego zachodzą warunki słusznej obrony. Kto decyzję w tym względzie poweźmie zbyt pochopnie, może się wprawdzie narazić na niebezpieczne skutki,[1] ale tylko pod warunkiem, że istnieje organ, władny ocenić słuszność tej decyzji i zdolny do takiej oceny. Gdzie tych warunków niema, problem odpowiedzialności za napaść i słuszności obrony pozostaje nierozwiązany; skoro zaś nie można stwierdzić kto przełamał zakaz, wykluczający przemoc, zakaz ten nie pociąga za sobą w danym wypadku żadnego ze skutków prawem przewidzianych, można więc powiedzieć, że *ex post* przynajmniej ulega zawieszeniu.

Oto są granice, które szczególny ustrój społeczności międzynarodowej stawia całkowitej realizacji porządku prawnego. Trzeba o nich pamiętać, chcąc zrozumieć istotny sens ruchu, zmierzającego do potępienia wojny (outlawry of war, Aechtung des Krieges, mise de la guerre hors de la loi). Wbrew nazwie bowiem, pod którą występuje, przedmiotem jego jest usunięcie owych granic, czyli oddanie przemocy na wyłączne usługi prawa. Całkowite natomiast wykluczenie jej ze stosunków międzynarodowych, jest zapewne równie nieziszczalne jak całkowite rozbrojenie.

Na podobne wykluczenie mogą oczywiście lekkiem sercem zgodzić się Państwa, między któremi stosunki układają się w ten sposób, że z uwagi na geograficzną odległość czy brak sprzeczności w żywotnych interesach prawdopodobieństwo zbrojnego starcia jest nikłe. Wtedy jednak nikłą będzie również wartość takiego ograniczenia, które właśnie ze względu na faktyczny układ stosunków staje się poprostu zbyteczne. To też zarzut wyłamywania drzwi otwartych mógł snadnie spotkać projekt paktu, który w czerwcu

[1] przewidziane prawem, które go obowiązuje. Mówimy tutaj oczywiście tylko o takich skutkach, pamiętając, że każde lekkomyślne postępowanie może sprowadzić konsekwencje od prawa zupełnie niezależne.

1927 r. Rząd francuski wysunął wobec Rządu Stanów Zjednoczonych A. P.;[1] według niego oba Państwa miały potępić podejmowanie wojny, wyrzec się jej nawzajem jako narzędzia swej polityki narodowej i zobowiązać się do regulowania w drodze pokojowej wszelkich przyszłych zatargów. Istotnie w odpowiedzi swej (z 28 grudnia 1927 r.) Sekretarz Stanu Kellog zaznaczył, że tradycyjna przyjaźń między Francją a Stanami Zjednoczonemi „jest niezależna od wszelkiego formalnego zobowiązania" i zaproponował, aby oba rządy wspólnie starały się zapewnić „przystąpienie wszystkich głównych Mocarstw świata do deklaracji, zawierającej wyrzeczenie się wojny jako narzędzia narodowej polityki". Propozycja ta odpowiadała w pełni życzeniom wielkiego odłamu opinji amerykańskiej, który od dawna potępienie wojny wysuwał jako naczelne hasło.

Ale już w następnej nocie francuskiej (z 5 stycznia 1928 r.) występują trudności związane z powszechnym charakterem takiego zobowiązania; wyrażając bowiem zasadniczą zgodę Rządu francuskiego, mówi już tylko o zakazie wszelkiej wojny napastniczej i wysuwa w ten sposób ponownie problem napaści i obrony, który Kellog pragnął w swym projekcie, jeśli nie utrącić, to w każdym razie zamaskować. Jak wynika z dalszych wynurzeń Rządu francuskiego (nota z 21 stycznia 1928 r.) zmiana jego stanowiska była spowodowana przedewszystkiem obawą, aby potępienie każdej wojny, nie wyłączające wyraźnie obronnej, nie było sprzeczne z zobowiązaniami, wynikającemi z P. L. N. i traktatów lokarneńskich. Jednakże ta wątpliwość Rządu francuskiego nie wydaje się istotną; prawda, że P. L. N. milcząco, a deklaracja przyjęta przez Zgromadzenie w roku 1927 wyraźnie — potępia tylko wojnę napastniczą, P. R. wreszcie wyraźnie prawo do obrony określa; jednakże trudno stąd wyciągnąć wniosek, jakoby obrona była równocześnie dla każdego Państwa nałożonym

[1] Poniższą korespondencję dyplomatyczną cytujemy według G. OTTLIK, *Annuaire de la Société des Nations*, r. 1928.

mu przez prawo narodów obowiązkiem, z którego nie miałoby prawa zrzucić się każdej chwili.[1] Inna rzecz, że żadne Państwo nie przystąpiłoby do paktu, któryby nawet wojnę obronną potępiał; ale dlatego też brak odpowiedniego zastrzeżenia jest rażący bynajmniej nie ze względu na inne zobowiązania Sygnatarjuszy, lecz jedynie z punktu widzenia polityki i celowości. Co się zaś tyczy ustalonych w P. L. N. i P. R. obowiązków pomocy dla napadniętego, to zdaje się, że zadość czyni im postanowienie, przyjęte także przez Kelloga, które zakaz rozciąga tylko na wojnę jako narzędzie polityki narodowej. Chcąc uniknąć jednak wszelkich niedomówień, Rząd francuski słusznie domaga się, aby traktat nie miał mocy obowiązującej w stosunku do tego Państwa, które samo jego zobowiązania lekceważy. Najpoważniejszy wreszcie zarzut (nota z 30 marca 1928) wskazuje na niebezpieczeństwa, związane z ograniczeniem paktu tylko do niektórych, choćby najgłówniejszych Mocarstw. W ten sposób bowiem każdy z Sygnatarjuszy miałby — może wbrew dawniejszym zobowiązaniom — ręce związane wobec wszystkich innych nawet wtedy, gdyby jeden z nich zaatakował jakieś Państwo trzecie.[2] Ta

[1] Interesujące jest pod tym względem przemówienie Brianda, wygłoszone na posiedzeniu R. L. N. w związku z likwidacją konfliktu grecko-bułgarskiego w r. 1925: „Pod pozorem uprawnionej obrony można wdać się w konflikty, które nawet gdy są w swej istocie ograniczone, są uciążliwe wskutek spustoszeń, które wywołują, a przytem, gdy raz się rozpoczęły, mogą przybrać rozmiary, nad któremi nie panuje już kraj, który je wywołał w poczuciu uprawnionej obrony. — L. N. przez swą Radę i wszystkie będące w jej rękach środki ugody dostarcza narodom sposobności unikania takich bolesnych zdarzeń. Wystarcza, gdy zwrócą się do Rady, ... która zawsze odpowie „obecny". (Cytuję według WEHBERG, *Aechtung*, s. 62). Briand stoi tutaj widocznie na stanowisku, że P. L. N. ogranicza nawet prawo Członków do samoobrony. Inna rzecz, że w świetle wypadków ostatnich lat, a zwłaszcza miesięcy, ufność, którą pokładał w Radzie, wydaje się co najmniej przesadna.

[2] „Le traité à intervenir ne pourrait donc produire ses effets à l'égard d'une Puissance qui y serait partie que si les autres Etats, en situation d'avoir des conflits graves avec tel des contractants, en étaient également signataires."

obawa Rządu francuskiego, którą uwzględniono również w treści P. R., jest zrozumiała z uwagi na sojusze, wiążące go z innemi Państwami, niezaliczonemi przez Kelloga do pierwotnych Sygnatarjuszy paktu.

W ciągu bardzo ożywionej wymiany not okazało się, że różnice pomiędzy stanowiskiem obu rządów nie są istotne. Przedewszystkiem więc Kellog uznał (nota z 23 czerwca 1928), że prawo do wojny obronnej „należy do atrybutów suwerenności (is inherent in every sovereign state)". Co więcej „każdy naród może swobodnie, każdego czasu i bez względu na postanowienia traktatów bronić swego obszaru przed napaścią lub najazdem i on jeden jest władny rozstrzygnąć, czy okoliczności wymagają odeń podjęcia wojny w obronie własnej" (tamże). Ale wyraźne zastrzeżenie tego prawa w traktacie osłabiłoby bardzo jego znaczenie i podważyłoby jego wartość jako rękojmi pokoju, zwłaszcza że nie możnaby wtedy uchylić się od definicji napastnika, która jak wiadomo nastręcza nieprzezwyciężone trudności. Kellog uważa również, że osobnego omówienia nie wymaga sytuacja Państwa, które wbrew zobowiązaniom paktu wojnę podejmuje; według niego jest rzeczą zupełnie jasną, że pozostali Uczestnicy będą mieli w stosunku do niego ręce rozwiązane. — Poza tem Kellog próbuje uzgodnić swój projekt z P. L. N., ale robi to w sposób, który budzi poważne zastrzeżenia. Według niego P. L. N. nie zobowiązuje Członków do podejmowania wojny celem ukrócenia napaści, ale każdemu z nich zastrzega tylko takie prawo. Tymczasem zgodnie z duchem P. L. N. prawo to wykonują Członkowie nie tyle we własnym, ile w interesie społeczności międzynarodowej, tak że wojna nie będzie dla nich narzędziem polityki narodowej ale prawa, a nawet pokoju — jednem słowem nie będzie sprzeczna z treścią propozycji Kelloga. Według niego natomiast sprzeczność taką istnieje, a kto chce ją usunąć, winien za martwą literę uznać cały system sankcyj militarnych P. L. N.[1] Sami wprawdzie bynajmniej ich nie

[1] „The Covenant can, it is true, be construed as authorising war in certain circumstances, but it is an authorisation and not a require-

pochwalamy, ale ani według litery, ani ducha Paktu nie można ich bądź co bądź uważać za narzędzie polityki narodowej. Na kwalifikację taką tem bardziej nie zasługuje akcja zbrojna przeciw napastnikowi, której warunki określa P. R. Kellog jednak słusznie zaznacza, że gdy wszyscy Uczestnicy traktatów lokarneńskich przystąpią do zamierzonego paktu, tak że jego zakazy będą ich również obowiązywały — o sprzeczności nie będzie już mowy. W związku z tem uznaje też za konieczne, aby wśród pierwotnych Uczestników paktu znaleźli się wszyscy Sygnatarjusze traktatów lokarneńskich, nie wyłączając Polski i Czechosłowacji. W ten sposób uniwersalność Paktu, której domagał się Rząd francuski, byłaby spełniona w najistotniejszej dla niego części. I poza tem jednak Kellog z naciskiem podkreśla jak dalece wartość paktu zależna jest od jego powszechności. Nie chce jednak uzależniać jego mocy obowiązującej od całkowitego spełnienia tego postulatu; pakt według niego powinien wejść w życie, gdy tylko główne Mocarstwa i Uczestnicy traktatów lokarneńskich opatrzą go swym podpisem i ratyfikacją.

Z powyższego streszczenia francusko-amerykańskiej wymiany not widzimy, że stanowiska obu Rządów różniły się nie tyle w istocie, ile metodzie ujęcia problemu. Różnice wynikają stąd po prostu, że w krajach anglosaskich całkiem ogólnikowe sformułowanie pewnych zasad uchodzi za wystarczający warunek ich skuteczności, podczas gdy Francuzi pełną wartość ich widzą w należytej ścisłości i dokładnem określeniu wynikających stąd skutków. Mimo wzajemnych ustępstw obu Stron to różne nastawienie, które już tak wyraźnie przebija w ich korespondencji, znajduje wyraz także w projektach, ogłoszonych przez każdy z rządów w kwietniu 1928. Przedstawiając swój do rozważenia wszystkim głównym Mocarstwom, Kellog zapytuje, czy byłyby skłonne do takiego traktatu przy-

ment".—HOIJER, *Sécurité*, II, s. 228, słusznie na to zauważa: „La conclusion erronée et dangereuse à tirer de cet argument était que les Etats sociétaires, étant libres d'appliquer ou de ne pas appliquer les sanctions, sont à même de promettre de ne pas les appliquer".

stąpić, wzgl. jakie zmiany uważałyby za niezbędne. Najbardziej znamienną jest niewątpliwie odpowiedź Rządu brytyjskiego z 19 maja 1928. Uważa on wprawdzie za wystarczające wyjaśnienia Kelloga, w myśl których prawo do obrony jest w projekcie milcząco zastrzeżone; sądzi natomiast, zgodnie ze stanowiskiem francuskiem, że byłoby wskazanem w jakiś sposób dać wyraz skutkom, które dla pozostałych Uczestników sprowadzi przełamanie paktu przez jednego z nich. W słusznem rozumieniu Rządu brytyjskiego wiąże się to najściślej ze stosunkiem planowanego traktatu do P. L. N. Dopóki mianowicie nie jest całkiem jasnem, że „zobowiązania nowego traktatu nie mają znaczenia w stosunku do Strony, która je łamie i rozpoczyna nieprzyjacielskie kroki wobec innego ze Współuczestników" dopóty „może dojść do kolizji (clash) między obowiązującemi traktatami a planowanym. — W rzeczywistości — czytamy dalej — publiczne zainteresowanie w skrupulatnem wypełnieniu tych zobowiązań jest w kraju tym tak wielkie, że Rząd J. K. M. ze swojej strony wolałby widzieć włączonem tego rodzaju postanowienie." W dalszym ciągu nota podkreśla konieczność zaproszenia do udziału w pakcie Dominjonów Brytyjskich, wreszcie zwraca uwagę na „pewne obszary kuli ziemskiej, których dobrobyt i nienaruszalność przedstawiają dla naszego pokoju i bezpieczeństwa szczególny i żywotny interes... Ich ochrona przed napaścią jest dla Imperjum brytyjskiego środkiem własnej obrony. Powinno się jasno zrozumieć, że Rząd J. K. M. w Wielkiej Brytanji przyjmuje nowy traktat z wyraźnem zastrzeżeniem, że nie szkodzi on jego swobodzie działania pod tym względem." Takie stanowisko Rządu brytyjskiego wywołało silne zaniepokojenie w opinji całego świata, nie wyłączając postępowego odłamu angielskiej. „Byłoby to istotnie dziwnym wynikiem rokowań o traktat, zawierający wyrzeczenie się wojny, gdyby jednym z ich najważniejszych skutków było sformułowanie i międzynarodowe przyjęcie polityki agresywnej, imperjalistycznej strategji." [1]

[1] SHOTWELL, s. 195.

Trudno jednak zaprzeczyć, że dzięki geograficznemu rozmieszczeniu brytyjskich posiadłości, szczególnej gospodarczej strukturze i szczególnym gospodarczym interesom brytyjskiego Imperjum, problem jego bezpieczeństwa trzeba oceniać skalą różną od tej, którą stosujemy do innych Mocarstw. O ile dla nich osią tego problemu jest nienaruszalność własnych granic, o tyle Wielka Brytanja, chroniona morzem przed lądowym najazdem, musi dbać przedewszystkiem o bezpieczeństwo połączeń z najważniejszemi pod względem gospodarczym, politycznym czy militarnym ośrodkami Imperjum. Kontrola nad kanałem Suezkim i Egiptem jest najcenniejszą rękojmią tego bezpieczeństwa, i wspomniana nota ma zapewne na myśli w pierwszym rzędzie te właśnie obszary. Nie sądzimy jednak, aby tylko w stosunku do nich miała Rządowi J.K.M. zastrzegać ową swobodę działania[1] i aby w wypadku jakiejś przyszłej kontrowersji można było powołać się na podobne ograniczenie. Inna rzecz, że skoro całe powyższe zastrzeżenie zostało oficjalnie podane do wiadomości jedynie Rządowi Stanów Zjednoczonych, który *n. b.* przeciw niemu nie podniósł sprzeciwu, ma ono formalne znaczenie tylko w stosunku do tego Rządu. W rzeczywistości jednak także wszystkie pozostałe będą musiały liczyć się z niem, przyczem do wielu wątpliwości i sporów może dać powód jego zakres — szeroki, a ściśle nieograniczony. W tem kryje się też największe niebezpieczeństwo brytyjskich zastrzeżeń, choć trzeba przyznać, że są one i tak pokryte wyżej przytoczonem wyjaśnieniem Kelloga, który każdemu z Sygnatarjuszy przyznaje bez względu na zobowiązania traktatowe wyłączne prawo decyzji o tem „czy okoliczności wymagają podjęcia wojny w obronie własnej." Wobec tego trzeba Rządowi brytyjskiemu poczytać nawet za zasługę, że w nocie swej wogóle zaznaczył, w jaki sposób to prawo swobodnej decyzji pojmuje, Kellog bowiem żadnych wogóle granic mu nie stawia. Należy przytem pamiętać, że jego wyjaśnienia, zawarte pierwotnie w mowie, wygłoszonej 28

[1] Zdania tego broni SHOTWELL, s. 195-202.

kwietnia 1928 wobec American Society of International Law, a powtórzone w nocie z 23 czerwca 1928, skierowanej do wszystkich przyszłych Sygnatarjuszy paktu, mają conajmniej dla nich rozstrzygające znaczenie.

Ostateczny tekst Paktu podpisały w Paryżu 28 sierpnia 1928 r. wszystkie wielkie Mocarstwa, Dominjony brytyjskie, Polska i Czechosłowacja. Odpowiada on prawie dokładnie pierwotnemu projektowi Kelloga z 13 kwietnia 1928 z tą różnicą, że wstęp wyraźnie pozbawia „dobrodziejstw, płynących z traktatu, każde z podpisujących Mocarstw, któreby w przyszłości starało się rozwinąć swoje narodowe interesy przez odwołanie się do wojny". W dalszym ciągu wstęp wyraża nadzieję, że również wszystkie pozostałe Państwa świata przystąpią do traktatu, gdy tylko wejdzie w życie między Sygnatarjuszami. Nadzieja ta spełniła się w szerokiej mierze, gdyż w tej chwili Paktem Kelloga nie są związane tylko następujące Państwa: Argentyna, Boliwja, Ekwador, Salvador, Uruguay i Brazylja, która nie należy także do L. N. Wypada wreszcie podkreślić, że zobowiązania Paktu są trwałe i nie mogą ulec wypowiedzeniu przez żadną ze Stron, ale mają znaczenie tylko w ich wzajemnych stosunkach, tak że Państwa trzecie nie mogą z jego dobrodziejstw korzystać w żadnym wypadku.

Właściwy tekst Paktu, poza postanowieniami protokolarnemi składa się tylko z dwu artykułów:

Art. 1. Wysokie układające się Strony oświadczają uroczyście w imieniu swych ludów, że potępiają odwołanie się do wojny celem załatwienia zatargów międzynarodowych i wyrzekają się jej jako narzędzia narodowej polityki w swych wzajemnych stosunkach.

Art. 2. Wysokie układające się Strony uznają, że do załatwienia wzgl. rozstrzygnięcia wszystkich sporów lub zatargów międzynarodowych, jakiejby nie były natury lub pochodzenia, a któreby mogły powstać między niemi, powinno dążyć się jedynie przy pomocy środków pokojowych.

Według P. K, jest więc wojna przedewszystkiem ostatniem stadjum procesu, w którym wobec braku organu, zdolnego całą treść sporu wymierzyć prawną skalą, rozstrzyga skala siły. W tym wypadku jest wojna tylko niespotykanym już u cywilizowanych społeczeństw objawem technicznej niedoskonałości ustroju międzynarodowego. Jako „narzędzie polityki narodowej" może natomiast służyć bądź zupełnej zmianie obowiązującego układu prawnego, bądź naodwrót zaspokojeniu prawnie uzasadnionych roszczeń.

Jasna rzecz jednak, że w praktyce niesposób powiedzieć, jaką jest funkcja, którą każda ze Stron, zawikłanych w wojnę, tejże przypisuje, a tem mniej sprawę tę rozstrzygnąć z objektywnego stanowiska. Z każdego zatargu bowiem, rozstrzyganego z bronią w ręku, pragną Strony wyciągnąć dla siebie jak najwięcej korzyści, a te, które zwycięsca ostatecznie osiągnie, stara się zawsze przedstawić jako udział, przypadający mu z mocy naruszonego przez przeciwnika prawa. Nie chodzi więc tutaj o objektywne różnice, według których możnaby każdą wojnę do pewnej grupy przydzielić, ale raczej o różne koncepcje, przy pomocy których teorja rozpatruje zjawisko wojny z prawnego punktu widzenia.

I. W świetle pierwszej z nich jest wojna jako środek procesowy na równi uprawniona w ręku każdej Strony.

II. Dla drugiej jest wojna przejawem dynamiki stosunków międzynarodowych, wobec której wszelka prawna ocena zawodzi.

III. Trzecia wreszcie odmawia legitymacji przynajmniej jednej ze Stron wojujących, tej mianowicie, która bez względu na swe stanowisko, obronne czy zaczepne, nie ma za sobą prawa.

Aczkolwiek ostatnia koncepcja najlepiej odpowiada surowym wymaganiom prawa, to w praktyce jest ona zdatna tylko w tych wypadkach, gdzie sprawa została już merytorycznie rozstrzygnięta przez powołany do tego organ — tak n. p. według art. 13/4 P. L. N. To też P. K., choć na pozór odmawia w ustalonym przez się zakresie legitymacji obu

walczącym Stronom, w rzeczywistości — jak wynika ze wspomnianych wyjaśnień — piętnuje tylko napastnika, pomijając zupełnie treść roszczeń, które na tej drodze dochodzi. Według P. K. lepszy niesprawiedliwy nawet pokój od sprawiedliwej wojny, lub ściślej napaści. Można z tem się zgodzić, zwłaszcza dla względów praktycznych, skoro łatwiej mimo wszystko rozpoznać napaść od obrony, jak wojnę słuszną od niesprawiedliwej. Właśnie dlatego kryterja materjalnej sprawiedliwości wojny, ustalone przez scholastyków, a znane także, jak staraliśmy się wykazać, dawniejszemu prawu narodów, nie miały niestety praktycznego znaczenia. Kto jednak porzuca je, aby orzec, że sprawiedliwa wojna kończy się tam, gdzie kończy się obrona, chociażby złej sprawy, ten powinien przynajmniej wskazać jakieś objektywne cechy napaści i obrony. Stara się to uczynić P. L. N., choć w zarysie dość mglistym, już nieco ściślej P. R. Według Kelloga natomiast każdy Uczestnik Paktu swobodnie decyduje, czy okoliczności wymagają od niego podjęcia wojny we własnej obronie — innemi słowy, czy któryś ze Współuczestników dopuścił się w stosunku do niego napaści.[1] Prawda, że nawet P. R. pozostawia ocenę warunków słusznej obrony temu, kto uważa się za ofiarę napaści, ale ze względu na skutki obrony zbyt pochopnej będzie on zmuszony ocenę swą przeprowadzić tak, aby w razie potrzeby mogła przekonać Gwarantów i Radę L. N. W P. K. natomiast jedynym skutkiem, dotykającym Mocarstwo podejmujące wojnę wbrew jego postanowieniom, jest utrata płynących z niego dobrodziejstw. Skutek to zbyt słabo określony, aby mógł w dostatecznej mierze poręczyć ścisłe przestrzeganie samego Paktu, zwłaszcza że pozostałych Uczestników nie obowiązuje do żadnej akcji przeciw napastnikowi.[2] Według

[1] Sam Kellog wobec Senatu U. S. A. oświadczył (cytuję według RUTGERS, s. 71), że pojęcie słusznej obrony „pokrywa wszystkie nasze posiadłości, wszystkie prawa; również prawo powzięcia wszystkich zarządzeń, zapobiegających niebezpieczeństwu, któreby Stanom Zjednoczonym zagrażało“;

[2] Komisja spraw zagranicznych Senatu U. S. A. uznała „że Trak-

interpretacji Kelloga cechy napaści i obrony rozpływają się w czysto subjektywnej ocenie zainteresowanych — zupełnie podobnie jak w dawniejszym porządku cechy wojny sprawiedliwej i niesprawiedliwej.[1]

Jeżeli jednak wojna we właściwem tego słowa znaczeniu jest dozwolona, byle ją podjęto w przekonaniu, którego podstaw nikt nie śmie kontrolować, że jest potrzebna dla własnej obrony, to w tych samych warunkach tem bardziej uprawnione będą takie środki przemocy jak np. represalja, których zastosowanie nie wywołuje jeszcze między Stronami stanu wojennego.

Pozostaje jeszcze zastrzeżenie, ograniczające zakaz do takich tylko wojen, które służą polityce narodowej. P. K. nie powołuje jednak żadnego organu, władnego w konkretnych wypadkach jego określenia stosować, a wspomniana wymiana not również nie wyjaśnia, co należy rozumieć przez wojnę jako narzędzie polityki narodowej. Naszem zdaniem odpowiedź mogą dać tylko traktaty, które, jak P. L. N. i P. R. przewidują wojny, prowadzone w obronie naruszonego porządku prawnego i nie służące, przynajmniej z zasady, polityce narodowej w ścisłem tego słowa znaczeniu. Nie może natomiast z dobrodziejstwa tego korzystać, kto powołując się na nie, nie

---

tat nie przewiduje żadnych sankcyj ani w sposób wyraźny ani dorozumiany. W wypadku gdyby jeden z sygnatarjuszy Traktatu lub naród, który do niego przystąpił, złamał jego przepisy, nie istnieje żadna powinność ani zobowiązanie, wyraźne lub milczące, ze strony innych sygnatarjuszy Traktatu, aby wziąć udział w zarządzeniach karnych lub wymuszających przeciwko Państwu, któreby Pakt przełamało". RUTGERS, s. 77. — Zachowanie St. Zjedn. w czasie wojny włosko-abisyńskiej w pełni odpowiadało tym poglądom. Ustawa o neutralności z 31 sierpnia 1935 nie ustanawia ze strony St. Zjedn. najmniejszej różnicy na korzyść wzgl. szkodę któregokolwiek z Państw wojujących.

[1] „La guerre défensive, dit Kellog, couvre tous nos droits. La guerre proscrite, dit Briand, c'est la guerre égoiste et arbitraire. Nous voilà revenu à notre point de départ: à la distinction entre guerres ustes et guerres injustes." RUTGERS, s. 71.

potrafi swych kroków wojennych usprawiedliwić nastaniem warunków, przewidzianych przez tego rodzaju traktaty. Inaczej zbyt łatwo byłoby czysto imperjalistyczne dążenia ukryć pod pozorem wojny, prowadzonej, dajmy na to, w interesie religji czy cywilizacji. Oczywiście trzeba pamiętać, że traktaty, w których świetle dana wojna nie uchodzi dla danej Strony za narzędzie polityki narodowej, rozgrzeszają tę Stronę tylko wobec pozostałych swych Uczestników, podczas gdy Państwa związane tylko P. K. mają ostatecznie prawo oceniać sytuację według innych kryterjów.[1] Wobec tego wszakże, że pod jednym jedynym, a tak trudnym do stwierdzenia warunkiem dobrej wiary, Uczestnicy P. K. mogą zawsze swe kroki wojenne usprawiedliwić wymówką obrony własnej, dopuszczalność wojny, która nie jest narzędziem polityki narodowej, traci w dużej mierze praktyczne znaczenie.

Widzimy więc, że Pakt Paryski nakłada w swym art. 1-ym tylko pozornie pewne hamulce samowoli Państw, której w rzeczywistości, przez interpretację samego Kelloga, naoścież bramę otwiera. Pewną korekturę wytworzonej w ten sposób, a niezbyt zadawalającej sytuacji, stanowi art. 2-i, który zobowiązuje Uczestników do załatwiania wszelkich sporów tylko za pomocą środków pokojowych. Jest to istotnie niezbędne uzupełnienie postanowień art. 1-go. Skoro bowiem odpada wojna jako środek załatwiania sporów międzynarodowych, należy wskazać inne drogi wiodące do tego celu. Art. 2-gi nie ustanawia jednak żadnego systemu środków pokojowych, któryby w razie potrzeby mógł wskazać, kto, kiedy i dlaczego Pakt narusza. Tymczasem w znacznych trudnościach, które nastręcza definicja napastnika, przyjmująca tylko kryterja techniczno-wojskowej natury, bardzo pomocnemi mogą oka-

[1] „Un Etat (Membre de la S. D. N.) qui vient au secours d'un autre Etat, victime d'une agression, n'est pas en état de légitime défense. Qui est-ce qui empêche alors un Etat, non Membre de la S. D. N., de considérer l'Etat qui vient au secours d'un autre Etat, comme commettant un acte interdit par le pacte Kellog?" HOIJER, *Sécurité*, II, s. 246.

zać się wnioski, oparte na pozytywnym wzgl. negatywnym stosunku danego Państwa do wymagań obowiązującej je pokojowej procedury. Z tych założeń wychodzi n. p. P. L. N. i art. 5-y P. R., ale opierają je też na postanowieniach, które tę pokojową procedurę dość ściśle określają. Postanowień takich brak zato zupełnie w art. 2-im P. K. i dlatego też nie można go uważać za wystarczające dopełnienie nazbyt ogólnikowej zasady art. 1-go. Zapewne, dopełnienie takie mogą zawierać partykularne układy między Uczestnikami P. K. I tutaj jednak trzeba pamiętać, że ustalenie napastnika, które w danym wypadku i na podstawie takiego partykularnego układu nie nasuwa może żadnych wątpliwości, ma prawne znaczenie tylko między jego Stronami; inni Uczestnicy P. K. nie potrzebują wyciągać stąd żadnych konsekwencyj, ale mają prawo z danej sytuacji wyciągnąć nawet wręcz odwrotne. P. K. nietylko nie stwarza organu, którego opinja mogłaby w razie potrzeby posłużyć za pewną wskazówkę, ale wobec swoistej interpretacji samego autora umożliwia bardzo różnorodną ocenę nawet takiego postępowania, które na pierwszy rzut oka wydaje się sprzeczne z jego przepisami.

Ze względu na te braki sądzimy, że nawet w ramach P. K. będą możliwe wojny dla obu Stron legalne, w ciągu których zachowają także w pełni swą moc dotychczasowe normy prawa wojennego. To też co najmniej przedwczesną jest opinja, według której normy te straciły dzięki P. K. wszelkie znaczenie. Może ona bowiem odnosić się tylko do wojny, której wywołanie było oczywistem bezprawiem i która wskutek tego nie może już jak dotąd uchodzić za stosunek prawny szczególnego rodzaju. Pospolite prawo narodów mianowicie, choć również dopuszcza wojnę tylko pod pewnemi warunkami (spór, którego inną drogą rozstrzygnąć nie można) nie ustanawia żadnych organów, władnych stwierdzić, czy warunków tych w danym wypadku dochowano. Właśnie dlatego uchodzi wojna za legalną dla obu Stron, a porządek, który je dotychczas obowiązywał, za całkowicie obalony; w jego miejsce zaś wstępuje nowy, który w normach prawa

wojennego ustala nieliczne tylko wyjątki od zupełnej swobody działania, przyznanej Stronom w ich wzajemnych stosunkach na czas trwania stanu wojennego. Z chwilą jednak gdy w pewnym wypadku i dzięki jakimś partykularnym normom wywołanie wojny jest dla sprawcy oczywistem bezprawiem, to niesposób utrzymać nadal koncepcję zupełnego zniweczenia obowiązującego dotąd między Stronami porządku; trzeba przeciwnie uznać, że choć zagrożony, nadal obowiązuje. W takim razie jednak trudno odmówić legalności jakimkolwiek działaniom, podjętym dla jego utrzymania, nawet jeżeliby z prawem wojennem miały być sprzeczne; tem trudniej zaś żądać, aby „bezprawne działanie dokonywało się zgodnie z prawem. Pirata nie podlega prawom w wyższej mierze jak złodziej, gdy popełnia kradzież." [1]

Argumenty te nie są jednak całkowicie przekonywujące. Chociaż bowiem bezprawiem jest każda kradzież, nawet najdrobniejsza, to przecież dla oceny stopnia winy bynajmniej nie są obojętne ani rozmiary ani okoliczności, w których została popełniona.[2] Podobnie bezprawiem będą wszelkie działania wojenne, podjęte wbrew prawu, ale nie znaczy to jeszcze, abyśmy nie mogli uznać używania gazów trujących zatruwania studzien, mordowania jeńców i t. p. za dalsze bezprawie, które do tamtego dochodzi. W ten sposób jednak problem jest także rozstrzygnięty dla drugiej Strony, która prowadzi legalną wojnę. Przecież nawet dokonując czynu bezprawnego, korzysta przestępca w pewnej mierze z dobrodziejstw prawa, które chroni go chociażby przed przekroczeniem granic samoobrony ze strony jego ofiary.[3]

[1] Takie jest zdanie ALVAREZ'A, *Le Panaméricanisme et la sixième Conférence panaméricaine*, Paris, 1928, s. 77—jak również WEHBERG'A, *Aechtung*, s. 110, który tamtego cytuje; podobnie RAY, s. 528.—Inaczej RUTGERS, s. 48, COHN, s. 67, BARANDON, s. 270, a zwłaszcza KUNZ, *Lois de guerre*.

[2] por. KELLER, s. 45.

[3] Inną konstrukcję dla obrony tej samej tezy przyjmuje COHN, s. 43 i 67: według niego wojna pozostaje nadal stosunkiem prawnym, którego treść prawo reguluje; bezprawiem jest tylko wywołanie tego stosunku.

Ale pomijając nawet te względy formalne, wydaje się rzeczą absurdalną z humanitarnego punktu widzenia, aby traktaty utrwalające pokój miały przekreślić wysiłek, podjęty dla złagodzenia okrucieństw wojny, z której możliwością, mimo wspomnianych traktatów, liczyć się trzeba. Zapewne, gdyby ich skuteczność była zagwarantowana w sposób bardziej doskonały, możnaby za zbyteczne uznać szczególne normy prawa wojennego, które wywołują wrażenie, jakoby zabraniały tylko pewnych określonych działań, a zezwalały na wszelkie inne. Ale na to musiałby chyba wejść w życie jakiś międzynarodowy kodeks karny, określający stan faktyczny różnych przestępstw, wiążący z każdem różne skutki a co najważniejsze rozporządzający odpowiednim aparatem policyjnym i sądowym. Dopóki możliwość tego rodzaju reform jest całkowicie nierealna, trzeba dobru ludzkości poświęcić czystość konstrukcji prawnej i zgodzić się na równoległe istnienie wyraźnych zakazów wojny i norm prawa wojennego. Ich moc obowiązującą w ramach wojny nawet nielegalnej stwierdza zresztą wyraźnie rezolucja R. L. N. z 21 kwietnia 1936, która m. i. przypomina „że Włochy i Abisynja są związane protokułem z 17 czerwca 1925 co do używania gazów trujących i innych, oraz konwencjami, dotyczącemi prowadzenia wojny, które Państwa te podpisały i zwraca uwagę na znaczenie, które tym konwencjom przypisały wszystkie podpisujące je Państwa."[1] Również żadna ze Stron walczących nie przeczyła mocy obowiązującej tych norm w stosunku do siebie.

[1] Gazeta Polska, nr 112/1936.

ROZDZIAŁ VII.

STOSUNEK PAKTU KELLOGA DO PAKTU LIGI NARODÓW I INNYCH TRAKTATÓW.

Chcąc ustalić wartość P. K., musimy odróżnić dwie kwestje, ściśle zresztą ze sobą związane. Najpierw mianowicie widzieliśmy, że w razie wybuchu wojny niezmiernie trudno będzie na jego podstawie ocenić, czy i dla której Strony jest ona dozwoloną, a jeżeli ocena taka byłaby nawet możliwą, zapewnić zastosowanie odpowiednio surowych represyj przeciwko winnemu. Jeżeli jednak P. K. zawodzi i jako miara oceny postępowania i jako narzędzie represji, to trudno przypuścić — i tutaj dotykamy drugiej strony problemu — aby mógł wywrzeć odpowiedni wpływ na postępowanie któregokolwiek z Uczestników, wstrzymać go od wojny wtedy, kiedy wydaje mu się zdatna jako narzędzie polityki narodowej lub środek załatwienia sporu. O tyle też trudno zgodzić się z opinją Kelloga, który uznał, że ustanawiając pewną ogólną zasadę, można pominąć dokładniejsze określenie jej zakresu i skutków. Zwłaszcza gdyby kto P. K. chciał rozpatrywać w zupełnem oderwaniu od warunków, w których powstał, musiałby uznać go za formę, pozbawioną wszelkiej treści.

Tymczasem nie jest to akt, otwierający jakby nową erę w stosunkach międzynarodowych, aczkolwiek wrażenie takie mogą wzbudzić mowy, wygłoszone przy jego podpisaniu.[1]

[1] Briand (cytuję według SHOTWELL, s. 176): „Pierwszy raz i to w zakresie równie absolutnym jak powszechnym, zostaje traktat po-

Jest on tylko przejawem ruchu, zmierzającego od kilkunastu lat do ograniczenia a nawet całkowitego wykluczenia wojny jako regulatora stosunków międzynarodowych. Ruch ten znalazł nietylko wyraz w P. L. N. i P. R. ale w długim szeregu innych bądź dwu-bądź wielostronnych traktatów rozjemczych pojednawczych lub zabraniających agresji. Nie wszystkie zawierają tak stanowcze potępienie wojny jak P. K., ale widzieliśmy, że jego stanowczość jest tylko pozorna i że ulatnia się całkowicie w promieniach niezmiernie luźnej, a urzędowej interpretacji. Bardziej szczegółowe i ścisłe, choć mniej daleko idące postanowienia wspomnianych traktatów znajdują jednak w ogólnej zasadzie Kelloga pewne dopełnienie. Zarazem stwarza ona polityczną atmosferę, która łatwiej pozwoli osiągnąć cel tych wszystkich wysiłków.[1]

Ale problem wzajemnego stosunku P. K. do pokrewnych, a dawniej zawartych traktatów ma także prawną stronę, która nastręcza pewne trudności. Wystąpiły one z całą wyrazistością przy próbach uzgodnienia P. K. z P. L. N. Odnośny wniosek (litewski), który pojawił się na Zgromadzeniu L. N. w r. 1928, a więc zanim jeszcze P. K. wszedł w życie, został ponowiony w r. 1929 przez delegację brytyjską. Sprawę przekazano wówczas specjalnemu komitetowi prawników (t. zw. komitet 11-u pod przewodnictwem Scialoji), z którego rąk przejęła ją 1-a komisja Zgromadzenia w r. 1930. Projekt

---

święcony wyłącznie ugruntowaniu pokoju, a ustanawia on prawa, które są nowe i wolne od wszelkich politycznych względów. Taki traktat oznacza początek a nie koniec". Podobnie Politis (IX Ass, S. Pl., s. 54): "... une véritable révolution, une révolution dont les infinies conséquences et les multiples répercussions sur la vie des peuples ne peuvent dès maintenant être évalués".

[1] „Il importe d'ailleurs de ne pas oublier les avantages des pactes généraux. Il créent une atmosphère morale et juridique favorable à la conclusion des pactes particuliers; ils sont de nature à orienter la politique des différents Etats; enfin l'interdépendance des Etats fait que le maintien de la paix ne peut être obtenu que par le fonctionnement parallèle de pactes généraux et de pactes bilatéraux", DERYNG, s. 18.

poprawek do P. L. N. opracowany przez oba te kolegja przesłano do wypowiedzenia się poszczególnym Członkom. Na Zgromadzeniu w roku 1931 uznano, że uzgodnienie jeszcze nie dojrzało i na wniosek brytyjski polecono dalszą troskę o nie komisji prawnej konferencji dla obniżenia i ograniczenia zbrojeń. Wraz z jej pracami sprawa utknęła na martwym punkcie.

Sprzeczność między obu aktami polega oczywiście na tem, że P.L.N. uznaje wojnę nietylko jako środek obrony, ale w pewnych wypadkach także jako środek samopomocy, choćby nawet nie miała służyć egzekucji roszczeń ustalonych należycie, t. j. w drodze prawa. P. K. natomiast żadnej samopomocy nie uznaje, ponieważ właśnie ona może być tylko narzędziem polityki narodowej. Większa liberalność P. L. N. wynika ze zrozumienia, że ustanowione w nim środki pokojowe nie mogą w każdym wypadku doprowadzić do zgody, wzgl. do orzeczenia ostatecznego, obowiązującego obie Strony. Za legalną uznaje zaś przemoc zbrojną a nawet wojnę zarówno wtedy, gdy tylko ona może wykonanie orzeczenia wymusić (art. 13/4), jak i wtedy, gdy do orzeczenia wzgl. porozumienia wogóle nie doszło (art. 15/7 wzgl. 6). Możliwość wojny zgodnej z postanowieniami P. L. N. zjawia się, ilekroć zawodzi jego procedura pokojowa. Nie naruszając więc podstawowych jego założeń, można do P. L. N. wprowadzić bewzględny zakaz wojny tylko o tyle, o ile równocześnie zapełni się wszystkie luki w systemie jego środków pokojowych. Trzeba więc albo uznać w każdym sporze za obowiązujące postępowanie rozjemcze wzgl. sądowe, albo też w moc obowiązującą wyposażyć uchwały Rady wzgl. Zgromadzenia; w obu wypadkach wreszcie trzeba pomyśleć o środkach, zapewniających tym orzeczeniom skuteczność. Jasnem jest jednak, że na podobne reformy, nawiązujące po prostu do P. G., Członkowie L. N. nie zgodzą się na pewno w obawie, aby w sposób zbyt widoczny nie podważyły dogmatu suwerenności. Poprawki połowiczne zaś, wprowadzające bewzględny zakaz wojny, ale nie poręczające

pokojowego rozstrzygnięcia każdego sporu, nie pozwolą Członkom wyswobodzić się z krzywdzącego ich położenia w żaden zgodny z prawem sposób. Jedynem wyjściem byłoby wystąpienie z L. N., które nie leży w niczyim interesie, a już najmniej jej samej.

Ogromna większość Członków L. N. podpisała co prawda P. K., wzgl. przystąpiła doń, mimo że w jego ramach o wiele prędzej może zjawić się alternatywa nielegalnej wojny albo cierpliwego znoszenia krzywdy, do czego żadne Państwo nie jest zbyt skore. Ale ostateczność ta rozpływa się w niezmiernej ogólnikowości jego tekstu, który wogóle nie daje podstaw do jasnego ustalenia odpowiedzialności. Zarysy ich znajdujemy zato w P. L. N., a zamierzona reforma musiałaby uwydatnić je jeszcze silniej. Odpowiedzialność ta jest co więcej opatrzona pewnemi sankcjami, które wraz z zamierzoną reformą musiałyby objąć i takie wojny, które dotąd według P.L.N. uchodziły za legalne. Przeciwko takiemu rozszerzeniu sankcyj zaprotestowały zwłaszcza Państwa skandynawskie;[1] wskazywały na to, że P. L. N. zezwala na wojnę w takich warunkach, gdy wydaje się ona jedynym środkiem zabezpieczenia prawa i sprawiedliwości; jeżeli nie zmieniając tych warunków w żaden istotny sposób, wypada wojnę taką uznać w interesie pokoju za nielegalną, to nie jest jednak rzeczą słuszną stosować do niej represje z art. 16-go P. L. N., dotykające dzisiaj sprawcę wojny tylko o tyle, o ile nie może jej usprawiedliwić podobnemi warunkami. I tutaj więc ujawnia się znowu napięcie między bezwzględnym zakazem wojny a niedostatecznością środków pokojowych.

Włączenie takiego napięcia do samego systemu P. L. N. byłoby dla jej Członków o wiele bardziej przykre niż pewna sprzeczność między zobowiązaniami obu Paktów. Jest ona tem bardziej znośną, że P. K. nie stwarza organów, wyposażonych w podobne kompetencje jak organy L. N., lecz ogranicza się

[1] Głównie szwedzki minister Undén, XI Ass., C. I., s, 41; P. V. du Comité des Onze, s. 79.

tylko do ustanowienia pewnej ogólnej zasady. Można więc było żywić nadzieję, że przyjęcie jej przez Członków L. N. wzmocni w każdym sporze ich ducha pojednawczego i odsunie ową ostateczną alternatywę, o której wspominaliśmy powyżej. Właśnie dlatego współistnienie obu tych Paktów może w dziedzinie politycznej okazać się cenne, nawet jeżeli prawnie stwarza pewne trudności. Spodziewane stąd korzyści nie ujawniły się jednak do tej pory, czego dowodem w ostatnich latach szereg zbrojnych zatargów zarówno między Uczestnikami P. K. jak i Członkami L. N. Widać stąd, że żaden z tych aktów nie jest jeszcze w stanie złagodzić i unieszkodliwić istniejących w świecie niebezpiecznych zatargów. Możliwość uzyskania lepszych wyników, czy to w ramach obowiązujących czy zmienionych tekstów, jest problemem polityki przedewszystkiem a nie prawa. Jego normy bowiem, jak poucza doświadczenie, zaczerpnięte nawet z innych jego dziedzin, bardzo powoli i w bardzo ograniczonej tylko mierze mogą wpływać na zmianę zakorzenionych obyczajów.

Pozostaje nam jeszcze wspomnieć o traktatach dwustronnych, które weszły w życie po P. K, a zabezpieczają w szczególny sposób stosunki pokojowe pomiędzy Stronami.[1] Zakaz wojny i tak je już obowiązuje, należy więc tylko sposób zastosowania tej naczelnej zasady określić w treści traktatu ściślej niż to uczynił P. K. Ponieważ zaś zarówno czas trwania jak i liczba Uczestników jest w tych traktatach ograniczona, nawet połowiczność środków pokojowych, które przewidują, nie kłóci się w tym stopniu z bezwzględnym zakazem wojny jak w ramach traktatów powszechnych. Za przykład tego rodzaju pożądanych dopełnień P. K. mogą posłużyć traktaty, zabraniające agresji wzgl. stosowania przemocy, które Polska w latach 1932 — 1934 zawarła z Z. S. R. R. wzgl. z Rzeszą Niemiecką.

Zarówno traktat moskiewski z 25 lipca 1932 jak i dekla-

[1] Stosunek P. R. do P. K. wyjaśnił jak wiadomo sam Kellog w swej nocie z 23 czerwca 1928 (por. wyż. s. 105).

racja berlińska z 26 stycznia 1934 wyraźnie odwołują się do P. K., przyjmując go tem samem ponownie za podstawę dalszych stosunków między Kontrahentami. Oba akty jednak nietylko wykluczają z wzajemnych stosunków wojnę, ale także wszelkie zastosowanie przemocy (deklaracja berlińska), wzgl. wszelkie akty napastnicze i wszelką napaść (traktat moskiewski). Cennem uzupełnieniem tego ostatniego jest konwencja, zawierająca określenie napaści, podpisana w Londynie 3 lipca 1933 przez Afghanistan, Estonję, Łotwę, Persję, Polskę, Rumunję, Turcję i Z. S. R. R. I ona jest rozwinięciem zasad P. K., który — jak czytamy we wstępie konwencji — „zabrania wszelkiej napaści".[1] Zgodnie z art. 2-im „w danym zatargu międzynarodowym i z zastrzeżeniem umów, obowiązujących w stosunkach pomiędzy Stronami w sporze będącemi, będzie uznane za napastnika to Państwo, które pierwsze popełni jeden z następujących czynów:

„1. Wypowiedzenie wojny innemu Państwu;

„2. Najazd przy pomocy swych sił zbrojnych na terytorjum innego Państwa, nawet bez wypowiedzenia wojny;

„3. Zaatakowanie przy pomocy swych sił zbrojnych, morskich lub powietrznych, terytorjum, okrętów lub samolotów innego Państwa, nawet bez wypowiedzenia wojny;

„4. Blokada morska wybrzeża lub portów innego Państwa;

„5. Poparcie użyczone bandom uzbrojonym, które zorganizowawszy się na jego terytorjum, dokonają najazdu na terytorjum innego Państwa, jak również odmowa, pomimo żądania Państwa najechanego, poczynienia na swem własnem terytorjum wszystkich, będących w jego mocy zarządzeń, w celu pozbawienia powyższych band wszelkiej pomocy lub opieki.".

Według art. 3-go powyższych aktów nie mogą uniewinnić ani usprawiedliwić żadne względy natury politycznej, wojskowej, gospodarczej lub innej. Aneks do tegoż artykułu podaje jako przykład szereg okoliczności, które nawet gdy stanowią

[1] Dz. U. Nr. 93/33, poz. 712.

pogwałcenie prawa narodów przez Państwo, po którego stronie zachodzą, nie mogą służyć za usprawiedliwienie podjętej przeciw niemu napaści:

„A. Położenie wewnętrzne jednego z Państw na przykład:

„Jego budowa gospodarcza, polityczna lub społeczna; rzekome braki jego administracji; zamieszki wywołane przez strajki, rewolucje, kontrrewolucje lub wojny domowe.

„B. Postępowanie międzynarodowe jednego z Państw, na przykład:

„Pogwałcenie lub niebezpieczeństwo pogwałcenia praw lub interesów materjalnych albo moralnych obcego Państwa lub jego obywateli; zerwanie stosunków dyplomatycznych albo gospodarczych; bojkot gospodarczy lub finansowy; zatargi dotyczące zobowiązań gospodarczych, finansowych lub innych w stosunku do państw obcych; zajścia graniczne, które nie są objęte przez jeden z wypadków napaści, wymienionych w art. 2-im".

W ten sposób zwiera się całkowicie obręcz zakazów, zamykająca napaść w nielegalnej sferze. Według nas, co prawda, ten chwalebny cel osiągają całkowicie postanowienia art. 2-go i 3-go Choć więc w aneksie znajdujemy najbardziej stanowcze zastrzeżenie, że zawarte w nim wskazówki „w niczem nie mogą umniejszyć bezwzględnej doniosłości przepisu, podanego w art. 3-im" — to i tak uważamy, że nawet takie przykładowe wyliczenie stwarza niejako przywilej dla objętych niem okoliczności, wywołuje mimo woli pytanie, czy może drugą Stronę mogłyby do napaści upoważnić jakieś inne, które ani nie są wymienione w aneksie, ani też nie mogą uchodzić jeszcze same przez się za akt zaczepny (w rozumieniu art. 2-go), a więc upoważniający do zbrojnej reakcji. Bogactwo tego rodzaju okoliczności jest tak ogromne, że nie da się wyczerpać w żadnem wyliczeniu, które może stać się tylko źródłem nieporozumień, nawet gdy jest tylko przykładowe.

Poza tem, jakeśmy widzieli, aneks wymienia czyny i zaniechania, które w pewnych wypadkach mogą niewątpliwie uchodzić za bezprawia międzynarodowe. To też Wysokie uma-

wiające się Strony uznały za konieczne podkreślić „że niniejsza konwencja nie powinna nigdy służyć do usprawiedliwienia pogwałceń prawa narodów, mogących wyniknąć w okolicznościach, objętych powyższem wyliczeniem". Ponieważ jednak zabrania ona odpowiadać na nie napaścią, ustanawia w pewnej mierze premję dla prowokacji. Zapewne, gdy pojmując wojnę wzgl. napaść jako reakcję na bezprawie, ograniczamy wzgl. wykluczamy jej dopuszczalność, musimy sobie uświadomić, że tem samem represja niektórych czynów bezprawnych będzie bardziej utrudniona, a obawa przed nią mniej skuteczna jako środek zapobiegawczy. Z drugiej strony wojnę jako środek represji można najczęściej uznać za lekarstwo gorsze od choroby, a w związku z taką jej oceną wymaganie pewnej proporcji między bezprawiem a represją jest zupełnie szłuszne. Naszem zdaniem jednak konwencja spełnia je w sposób niezbyt zręczny: zachęca niejako do pewnych bezprawi, gdy wymieniwszy je stanowi, że niewolno karcić ich w pewien określony sposób, t. j. za pomocą wojny wzgl. napaści. Ponieważ jednak w wielu wypadkach będzie to jedyna skuteczna forma represji, którą zna pospolite prawo narodów, a także P. K., konwencja zapewnia właściwie tym bezprawiom *expressis verbis* bezkarność. Ujęcie całego problemu w takiej redakcji uważamy więc za niebardzo szczęśliwe, aczkolwiek tłumaczą je wskazane niedostatki samego prawa narodów, które konwencja uwydatnia w sposób niezmiernie jaskrawy.

Zadośćuczynienia za tego rodzaju bezprawia należy oczywiście poszukiwać środkami, ustalonemi pomiędzy poszczególnemi Uczestnikami konwencji londyńskiej. Wymienia je m. i. polsko-sowiecka konwencja koncyljacyjna z 23 listopada 1932, stanowiąca jedną całość ze wspomnianym traktatem.[1] Poddaje ona parytetowej komisji wszelkie spory, któreby między Stronami mogły wyniknąć, a nie dały się załatwić przez rokowania dyplomatyczne. Konwencja podaje skład tego kolegjum, jemu przekazuje, w braku odmiennego poro-

[1] Dz. U. Nr 115/32, poz. 951.

zumienia, ustalenie procedury, określa jego zadania, jak również obowiązki Stron w czasie postępowania, które zresztą może skończyć się na ślepym torze. Jeżeli mianowicie brak zgody w łonie samej komisji, raport jej obejmie propozycje obu Stron (art. 9-y); jeżeli raport komisja przyjęła jednomyślnie, każda ze Stron jest obowiązana zawiadomić drugą, najdalej w ciągu trzech miesięcy, czy go przyjmuje (art. 11-y). Ale w żadnym wypadku nie przewiduje konwencja dalszych prób ugody, choćby dotychczasowe były zawiodły. I tak jednak samo sprecyzowanie pierwszej fazy kroków pojednawczych przedstawia w porównaniu z P. K. dużą przewagę. Zresztą od czasu przystąpienia Z. S. R. R. do L. N. załatwienia zatargów między Stronami traktatu można poszukiwać na wskazanej przez jej Pakt drodze.

W innych swoich artykułach traktat[1] poręcza neutralność każdej ze Stron na wypadek zaatakowania drugiej przez Państwo trzecie, a przyznaje prawo wypowiedzenia traktatu bez osobnej zapowiedzi, gdyby druga Strona sama dopuściła się napaści przeciw Trzeciemu. Obawą przed skutkami wypowiedzenia stara się więc traktat powstrzymać Strony od agresywnej polityki w stosunku do Państw trzecich.

Traktat, zawarty na lat trzy (art. 8-y), został w lutym 1934 przedłużony na dalszych lat 10.

Założenia deklaracji berlińskiej[2] są zupełnie podobne. I ona także podkreśla, że oba Rządy „są zdecydowane, opierać swoje wzajemne stosunki na zasadach, zawartych w Pakcie Paryskim z 27 sierpnia 1928 r. i pragną bliżej określić zastosowanie tych zasad, o ile chodzi o stosunki polsko-niemieckie... Oba Rządy oświadczają, że jest ich zamiarem porozumiewać się bezpośrednio we wszelkiego rodzaju zagadnieniach, dotyczących ich wzajemnych stosunków. W razie gdyby wynikły pomiędzy niemi kwestje sporne, których nie dałoby się załatwić w drodze bezpośrednich rokowań, oba

[1] tamże.

[2] Dz. U. Nr. 16/34. poz. 124.

Rządy będą szukały tych rozwiązań w każdym poszczególnym wypadku we wzajemnem porozumieniu przy pomocy innych sposobów pokojowych, przyczem, w razie potrzeby, nie uchybia to możności zastosowania tych rodzajów postępowania, które są przewidziane dla takiego wypadku w innych obowiązujących je wzajemnie porozumieniach. W żadnym jednak wypadku nie będą one uciekały się do stosowania przemocy w celu załatwienia tego rodzaju spraw spornych."

Uzupełniając P. K., podaje zresztą deklaracja sposoby załatwiania sporów inną drogą. Nacisk położony przytem na bezpośrednie porozumienie ma najwidoczniej wykluczyć z wzajemnych stosunków Stron pośrednictwo L. N., którego Niemcy, opuściwszy ją, oczywiście sobie nie życzą, a które przewidywał w art. 18-ym lokarneński traktat arbitrażowy. Otóż traktat ten, jak z przytoczonego tekstu wynika, utrzymuje deklaracja wyraźnie w mocy. Niemcy będą więc obowiązane poddać się wszelkim określonym tam rodzajom postępowania, które nie są związane z przynależnością do L. N. — nie wyłączając nawet pozwania przed Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej,[1] o którem wspomina art. 16/2 traktatu arbitrażowego.

[1] Ob. w tej sprawie: CH. ROUSSEAU, *La sortie de la Société des Nations*, w *R. G.* r. 1934, s. 318.

CZĘŚĆ III.

IDEA REPRESJI WOJNY I UTRWALENIA POKOJU.

ROZDZIAŁ VIII.

SANKCJE W PAKCIE LIGI NARODÓW.

Przedstawione dotychczas ograniczenia prawa do wojny są próbami umocnienia prawnych podstaw społeczności międzynarodowej. Wyrażają się z jednej strony w ściślejszem określeniu warunków, w których wojna wzgl. wszelka przemoc staje się dopuszczalna jako środek ochrony prawa; z drugiej w ściślej ujętych zobowiązaniach do pokojowego załatwiania wszelkich sporów. Te dwie grupy przepisów są zresztą ściśle ze sobą związane, skoro od spełnienia wzgl. niespełnienia tych zobowiązań przez dane Państwo, zależy legalny wzgl. nielegalny charakter wojny, którą prowadzi.

Według powszechnego przekonania jednak sama determinacja obowiązków pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych lub też warunków legalnego zastosowania przemocy znaczy jeszcze z prawnego punktu widzenia niewiele, jeżeli za przekroczenie odnośnych przepisów nie grożą skutki czyli sankcje i to ujęte w szczególne karby. Sprawne działanie porządku prawnego wydaje się mianowicie wtedy najlepiej zabezpieczone, gdy zastosowanie sankcyj za sprzeczne z nim zachowanie jest nietylko prawem ale obowiązkiem wskazanej przezeń osoby czy wskazanego organu. Sankcyj tego rodzaju nie znajdujemy oczywiście w traktatach dwu-

stronnych, gdyż odwet za sprzeczne z niemi postępowanie jednego Kontrahenta jest oczywiście tylko prawem a nie obowiązkiem drugiego. Niezależnie więc od ściślejszego określenia praw i obowiązków Stron, stanowią one tylko o tyle objaw postępu w porównaniu z poprzednim okresem rozwoju prawa narodów, o ile same są włączone do systemu, który obejmuje większą ilość Państw i tego rodzaju sankcje przewiduje. Wymagań tych nie spełnia jednak system P. K., gdyż pogwałcenie jego zakazu przez jednego z Uczestników uprawnia tylko pozostałych, ale nie zobowiązuje do wystąpienia przeciwko niemu. Według P. R. natomiast pogwałcenie zakazu wojny wzgl. napaści i najazdu przez Niemcy, Belgję lub Francję sprowadza dla pozostałych Uczestników obowiązek czynnej pomocy dla ofiary napaści. Tem właśnie różni się P. R. od dawniejszych traktatów przymierza, że każde z owych trzech Państw może, zależnie od okoliczności, stać się bądź ofiarą bądź uczestnikiem przymierza pozostałych. Wreszcie P. L. N., głosząc nowe zasady ustroju społeczności międzynarodowej i starając się zapewnić im poszanowanie, wprowadza do swego systemu sankcje określonego wyżej rodzaju. Umacniają one przedewszystkiem te zobowiązania, które dotyczą pokojowego załatwiania sporów i powstrzymania się od wojny w określonych przez Pakt warunkach. Zgodnie bowiem z art. 16-ym Paktu:[1]

„Jeżeli jeden z Członków Związku ucieka się do wojny wbrew zobowiązaniom przyjętym w art. 12, 13, lub 15 uważany będzie *ipso facto* za dopuszczającego się aktu wojennego przeciw wszystkim Członkom Związku. Ci zobowiązują się zerwać z nim natychmiast wszystkie stosunki handlowe i finansowe, zakazać wszelkich stosunków między swemi obywatelami, a obywatelami Państwa, które zerwało umowę, wreszcie przerwać wszelkie porozumienie w sprawach finansowych, handlowych czy osobistych między obywatelami tego Państwa

[1] Podajemy według urzędowego tłumaczenia polskiego.

a obywatelami innych Państw, należących do Związku lub do niego nienależących.

„W podobnym wypadku obowiązkiem Rady będzie wskazać poszczególnym Rządom, jakim kontyngensem sił wojskowych morskich i lotniczych każdy z Członków Związku ma współdziałać w siłach zbrojnych, przeznaczonych do tego, by wymusić poszanowanie zobowiązań Związku.

„Członkowie Związku zgadzają się nadto udzielać sobie wzajem poparcia w przeprowadzeniu zarządzeń gospodarczych i finansowych, które będą przedsiębrane na mocy niniejszego artykułu, aby możliwie zmniejszyć, wynikające z tych zarządzeń straty i niedogodności. Również wspierać się będą wzajemnie w oporze przeciw specjalnym środkom, jakie wobec jednego z nich stosować będzie Państwo, które złamało Umowę. Wreszcie poczynią niezbędne zarządzenia, by ułatwić przejście przez swe terytorja wojskom każdego Członka Związku, biorącego udział we wspólnej akcji, mającej na celu zapewnienie poszanowania zobowiązań Związku.

„Każdy Członek Związku, który stał się winnym złamania jednego z zobowiązań, wynikających z tej umowy, może być wykluczony ze Związku. Wykluczenie będzie orzeczone w głosowaniu wszystkich pozostałych Członków Związku w Radzie reprezentowanych."

Jedynie ten ostatni ustęp ma znaczenie całkowicie ogólne, tak że można zastosować go jako represję za pogwałcenie jakiegokolwiek z obowiązków, które z Paktu wynikają. Jak widać jednak jest zastosowanie tej sankcji czysto fakultatywne, zależy od warunków (jednomyślna uchwała Rady), które osiągnąć trudno, wreszcie dotkliwość tej represji jest dosyć wątpliwa, skoro wykluczony Członek odzyskuje skrępowaną dotąd swobodę działania, a za pełnoprawnego Członka społeczności międzynarodowej będzie i nadal uchodził, przynajmniej dopóki L. N. nie jest instytucją uniwersalną.[1]

[1] BARANDON, s. 316.—BERBER, s. 75, słusznie podkreśla: „So hat denn auch in der Praxis des Völkerbundes nicht die Drohung des

Art. 16-y w swej całości dotyka zagadnień tak ważnych, a nasuwa zarazem tyle wątpliwości, że od samego zarania L. N. stał się ośrodkiem dyskusyj zarówno w samem jej łonie, jak i poza nią.

1. SANKCJE GOSPODARCZE.

Nie ulega w każdym razie kwestji, że ustęp 1-y nakłada na Członków obowiązek zastosowania pewnych środków gospodarczej natury przeciw temu z pośród nich, który podjął wojnę wbrew postanowieniom art. 12-go, 13-go i 15-go Paktu. Jeżeli jednak zarządzenia takie mają być skuteczne, czyli skłonić nazbyt wojowniczego Członka do uległości, muszą być oczywiście jednolicie stosowane. Tymczasem art. 16-y sam przez się żadnych podstaw dla takiej jednolitości nie stwarza. Według ustępu 1-go każdy Członek może sam decydować: najpierw, czy istotnie przekroczenie krytycznych postanowień P. L. N. nastąpiło; powtóre, kto mianowicie ponosi za nie odpowiedzialność.

Aby zapobiec grożącym w takiej sytuacji nieporządkom, już w r. 1920 uchwaliło Zgromadzenie powołać do życia t. zw. międzynarodową komisję blokady, która miała następnej sesji Zgromadzenia przedstawić możliwość praktycznego zastosowania art. 16-go. Wynikiem jej obrad były nietylko tezy interpretacyjne ale także projekty poprawek, uchwalone wprawdzie przez Zgromadzenie w r. 1921, lecz pozbawione dotąd mocy obowiązującej wskutek niedostatecznej ilości ratyfikacyj. W 1-ej jednak z uchwalonych równocześnie rezolucyj Zgromadzenie zaleca Radzie i Członkom, aby poprawki te, zanim jeszcze wejdą w życie, stosowali jako wytyczne postępowania. Na posiedzeniu z dn. 10 stycznia 1922 postanowiła Rada, przychylić się w przyszłości do tego zalecenia. Dotyczy

---

Völkerbundes gegen das Glied mit dem Ausschlusz, sondern die Drohung des Gliedes gegen den Bund mit dem Austritt, wie der Vollzug des letzteren die erhöhte politische Rolle gespielt".

to zwłaszcza przewidzianej w projekcie opinji Rady, która ma wskazać, czy przełamanie Paktu istotnie zaszło, a winna zapaść wprawdzie jednomyślnie, ale nie licząc głosu „Członków, oskarżonych o podjęcie wojny, ani Członków, przeciw którym wojnę tę przedsięwzięto." Stosowanie takiej procedury, która w samym Pakcie nie znajduje dostatecznego oparcia, może wzbudzić pewne zastrzeżenia, dopóki poprawki w życie nie wejdą. Trzeba jednak pamiętać, że powyższa uchwała Rady jest tylko pewną wskazówką orjentacyjną, z którą skutki prawne we właściwem tego słowa znaczeniu nie są związane — z tego względu sprawa jednomyślności nie odgrywa więc tak wielkiej roli. Według niedoszłych poprawek postanowienie powyższe miało stanowić 2-i ustęp art. 16-go, podczas gdy 3-ci miał zobowiązać Radę do „notyfikowania Członkom daty, od której zaleca stosowanie środków nacisku gospodarczego, wskazanych w niniejszym artykule."

Poza tem są przewidziane jeszcze następujące zmiany: w ustępie 1-ym, w miejsce zakazu wszelkich stosunków między swojemi obywatelami, a obywatelami Państwa, które Pakt przełamało, miało wejść zerwanie wszelkich stosunków „między osobami, zamieszkującemi terytorjum tego Państwa, a temi, które zamieszkują terytorjum jakiegokolwiek innego Państwa bez względu na jego przynależność do Ligi." Oprócz wspomnianych już dwu ustępów, wstawionych do tekstu za 1-ym, miano jeszcze dodać 3-i, przyznający Radzie pod pewnemi warunkami prawo zwolnienia poszczególnego Członka na ograniczony okres od stosowania któregokolwiek z zalecanych środków. — Obecne ustępy 2-i, 3-i i 4-y miały pozostać bez zmiany jako 5-y, 6-y i 7-y.

W ten sposób Zgromadzenie starało się zabezpieczyć sprawne stosowanie sankcyj gospodarczych, ale okazuje się, że nawet w razie przeprowadzenia poprawek praktyczne możliwości są pod tym względem bardzo ograniczone.

Bardzo ograniczone są więc przedewszystkiem warunki, od których zależy dopuszczalność sankcyj gospodarczych. 2-a rezolucja Zgromadzenia z r. 1921 zaznacza bowiem, że zarzą-

dzenia wspomniane w art. 16-ym, można, z zastrzeżeniem szczególnych przepisów art. 17-go, stosować tylko w razie wojny, podjętej wbrew przepisom art. 12-go, 13-go lub 15-go Paktu, tak że wspomniane w art. 10-ym zamachy na całość terytorjalną i niezależność polityczną któregokolwiek Członka L. N. nie są już art. 16-ym objęte. Interpretację tę, która niektórym autorom dała powód do ostrej krytyki,[1] uważamy za zupełnie słuszną, skoro brzmienie art. 16-go jest pod tym względem zupełnie niedwuznaczne, a obowiązki, wynikające z art. 10-go nie całkiem pokrywają się z temi, które określają 12-y, 13-y i 15-y.

W art. 10-ym „Członkowie zobowiązują się, szanować i chronić przed wszelką zewnętrzną napaścią całość terytorjalną i istniejącą[2] niezależność polityczną wszystkich Członków L. N. W razie napaści, groźby lub niebezpieczeństwa napaści Rada rozważy środki, zdolne zapewnić spełnienie tego zobowiązania."

Art. 10-y można więc zastosować równolegle z 16-ym jedynie wtedy, gdy zewnętrzna napaść, o której mówi, jest nietylko wymierzona przeciw całości terytorjalnej lub niezależności politycznej któregokolwiek Członka, ale ponad to sprzeczna z art. 12-ym wzgl. 13-ym lub 15-ym. Wtedy oczywiście art. 10-y schodzi na drugi plan, skoro 16-y zawiera bądź co bądź przepisy bardziej ścisłe i wyczerpujące.

Może jednak zdarzyć się, że przy zachowaniu tamtych przepisów zostanie naruszona, zagrożona lub na szwank narażona całość terytorjalna względnie niezależność polityczna jakiegoś Członka L. N. Jeżeli n. p. przedmiotem sporu między dwoma Członkami L. N. jest część posiadanego przez jednego z nich terytorjum, jeżeli co więcej spór nie przedsta-

[1] SCHÜCKING-WEHBERG, s. 465; BRÜCK, s. 117; GONSIOROWSKI, II, s. 406.

[2] mianowicie w chwili podjęcia napaści—francuski przymiotnik „présente" może wywołać mylne wyobrażenie, że chodzi o niezależność polityczną w chwili podpisania traktatów pokojowych. W tekście angielskim „existing".

wia widoków polubownego załatwienia w ramach art. 12-go, 13-go czy 15-go, to choćby jeszcze przepisy te nie były przez nikogo naruszone, Rada, uznawszy, że zachodzi groźba czy niebezpieczeństwo napaści, może zalecić Członkom, aby swój obowiązek ochrony wypełnili. Inna rzecz, że wobec podobnych sporów między Członkami interwencja Rady na podstawie art. 11-go wydaje się ze względu na utrzymanie pokoju bardziej wskazaną; nie jest bowiem przeciw nikomu szczególnie zwróconą i niczyjej drażliwości nie dotyka. Art. 10-y wypadłoby co najwyżej wtedy zastosować, gdyby do zaborczego zamachu gotowało się Państwo, które nie należąc do Ligi, odrzuciło jej pośrednictwo, zaproponowane zgodnie z art. 17-ym. Art. 16-y jednak w żadnym z tych wypadków w grę nie wchodzi, a omawiane rezolucje z r. 1921 również do nich odnosić się nie mogą.

Jeżeli jednak już dokonaną została napaść, nie naruszająca wprawdzie art. 12-go, 13-go lub 15-go, ale oczywiście wymierzona przeciw tym dobrom i prawom, które chroni art. 10-y, to trzeba przedewszystkiem pamiętać, że przedmiotem tej ochrony jest — obok niezależności politycznej — całość (intégrité) terytorjum każdego Członka, a nie jego nietykalność (inviolabilité). Różnica ta ma swoje znaczenie, skoro na konferencji pokojowej upadł wniosek delegata belgijskiego Hymansa, który obowiązek zbiorowej gwarancji chciał rozciągnąć także na nienaruszalność.[1] Wszak najazd i obsadzenie cudzego terytorjum naruszają tylko jego nietykalność, ale nie zawsze muszą być oczywistą oznaką zaborczych zamiarów, wymierzonych przeciw jego całości. Posunięcia takie mogą być czasowe, podyktowane li tylko względami strategicznemi, albo służyć jako środek nacisku gwoli wymuszenia innych, niekoniecznie terytorjalnych żądań. Gdyby tego rodzaju akty miały w każdym wypadku wywołać zbiorowe wystąpienie wszystkich Członków L. N., to art. 10-y pozostawałby w wyraźnej sprzeczności z innemi przepisami

[1] Por. SCHÜCKING-WEHBERG, s. 459.

Paktu, które wojnę, nawet napastniczą w pewnych wypadkach legalizują.[1] Członek L. N. będzie więc na podstawie art. 10-go dopiero wtedy zobowiązany do czynnej ochrony wskazanych tamże cudzych praw i dóbr, gdy dojdzie w dobrej wierze do przekonania, że zamach na nie jest oczywiście zamierzony, bez względu na to, czy przejawia się pod postacią wojny *sensu stricto,* czy działań zbrojnych innego rodzaju.[2] Na opinję Rady natomiast, bardzo pożądaną ze względu na koordynację akcji ochronnej, czekać nie potrzebuje, ani nawet stosować się do niej gdy zapadnie. Bardzo pouczający w tej mierze jest projekt rezolucji IV Zgromadzenia, który wprawdzie przepadł wskutek jedynego sprzeciwu Persji, ale z uwagi na ilość i wagę oddanych za nim głosów (29 przy 23 wstrzymujących się względnie nieobecnych) wskazuje wyraźnie, w jaki sposób będą Członkowie w razie czego pojmować swoje obowiązki, wynikające z art. 10-go.[3]

Gdy tylko określona w nim napaść, jej groźba lub niebezpieczeństwo stały się oczywiste, potrzeba akcji ochronnej może wyniknąć nietylko przed rozpoczęciem zbrojnej rozprawy

---

[1] „Puisque le Pacte, dans certains cas n'interdit pas le recours à la guerre, il ne peut pas, d'une manière détournée, la rendre impossible." KORENITCH, s. 92.

[2] Por. KUNZ, *Art. 11,* s. 705.

[3] Projekt rezolucji (IV ASS., C. I., s. 24) brzmiał:

Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que, dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application de mesures militaires, comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression il aura à tenir compte notamment de lasituation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

Il appartient aux pouvoirs costitutionnels de chaque Membre de juger, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des Membres, dans quelle mesure le dit Membre est tenu d'assurer l'éxécution de cette obligation par l'emploi de scs forces militaires.

Toutefois, la recommandation donnée par le Conseil sera considérée comme de la plus haute importance et sera prise en considération par tous les Membres de la Société avec le désir d'éxécuter de bonne foi leurs engagements.

i nietylko w jakiejkolwiek jej fazie, ale nawet po jej ukończeniu, gdy rokowania pokojowe zmierzają do sprzecznych z art. 10-ym celów. Poza tem kryterja napaści i obrony są tutaj bez znaczenia, tak że wspomniana akcja może skierować się nawet przeciw oczywistej ofierze pierwotnej napaści, jeżeli wskutek pomyślnego dla siebie przebiegu działań wojennych objawia wobec swego przeciwnika zamiary, które godząc w jego niezależność polityczną lub całość terytorjalną, wyłącznie rozstrzygają o możności zastosowania art. 10-go.

Aneksja, co prawda, już poprzednio stanowiła rzadko kiedy otwarcie wyjawiony cel wojny; tem bardziej zaś z uwagi na art. 10-y będzie Członek L. N., który żywi podobny zamiar, starał się ukrywać go aż do chwili, kiedy urok odniesionego zwycięstwa zapewni mu należytą odporność przeciw spóźnionej interwencji innych Mocarstw, zrzeszonych w L. N.

Widzimy więc, że w stosunkach między jej Członkami możliwości zastosowania art. 10-go są raczej nikłe. Kiedy bowiem chodzi o starcie zbrojne, a legalne w świetle innych przepisów Paktu, trudno będzie o warunki, w których możnaby go niewątpliwie zastosować. W tych wypadkach wygodniej więc będzie sięgnąć do art. 11-go, do 16-go zaś w tych wszystkich, gdzie postępowanie jednej Strony jest oczywiście nielegalne.

Pozostają jeszcze zamachy na całość terytorjalną i niezależność polityczną Członków, wychodzące z poza ich grona. Jeżeli sprawca takiego zamachu, mimo wezwania z art. 17/1 nie chciał przyjąć obowiązków Członka L. N. gwoli załatwienia zatargu, to według art. 17/4 można do niego zastosować art. 16-y. Jeżeli wezwanie przyjął, wejdą w grę art. 12-y do 16-go Paktu i sytuację wypadnie ocenić tak samo jakby chodziło o Członka Ligi. Zdarzyć się jednak może, że wezwanie wogóle nie będzie wystosowane. Wtedy zamach określonego wyżej rodzaju nie jest wprawdzie również sprzeczny z Paktem, który przecież sprawcy nie wiąże; niemniej Członkowie Ligi będą zobowiązani wystąpić przeciw niemu zgodnie z art. 10-ym, w imię wiążącej ich solidarności. Przytem wątpliwość, czy

celem zbrojnych działań są istotnie dobra, które art. 10-y chroni, nie będzie w tym wypadku istotna. W zasadzie bowiem każde zbrojne wystąpienie wzbudza w tym kierunku właśnie podejrzenia, które podważyć może tylko Członek Ligi jeżeli zamiarów swoich otwarcie nie zdradza, a postępowaniem żadnego z innych postanowień Paktu nie narusza.

Z przedstawionego w ten sposób stosunku art. 16-go do 10-go wynika, że choć w praktyce operowanie tym ostatnim będzie bądź z braku odpowiednich warunków utrudnione, bądź też z innych względów niewskazane, to możliwem jest jednak w najrozmaitszych sytuacjach, a więc: w razie groźby czy niebezpieczeństwa napaści; w chwili jej dokonania, i niezależnie od formy wojennej czy niewojennej, którą przybierze; w czasie zbrojnej rozprawy, a nawet po jej zakończeniu i to zarówno przeciw napastnikowi jak i napadniętemu, przeciw Członkom Ligi jak i Państwom, które do niej nie należą. Ta różnorodność warunków, z których dla Członków wynika obowiązek akcji ochronnej, tłumaczy nam także, dlaczego art. 10-y wcale nie precyzuje jego treści. W każdym razie będzie on tylko o tyle pokrywał się z obowiązkami określonemi w art. 16-ym, o ile ktoś naruszy art. 10-y równocześnie z przepisami, na których straży tamten stoi. Zgromadzenie miało więc zupełną rację, nie uznając koniecznego związku między warunkami, o których mówi art. 10-y, a skutkami, które przewiduje 16-y. Ten ostatni wchodzi bowiem w grę w warunkach znacznie mniej różnorodnych, a skutki ich ujmuje w znacznie ściślej określonych obowiązkach Członków.

Ale te wszystkie rysy, z punktu widzenia prawnego niewątpliwie dodatnie, i tak nie gwarantują jeszcze pełnej skuteczności jego postanowień. Zgromadzenie z r. 1921 w 4-ej ze wspomnianych już rezolucyj musi także przyznać, że prawo decyzji w sprawie wojny, podjętej wbrew przepisom art. 12-go, 13-go lub 15-go, a także daty i rodzaju nakazanych w związku z tem zarządzeń gospodarczych — przysługuje wyłącznie poszczególnym Członkom i to bez względu na uchwałę Rady, o której zresztą mówi dopiero niedoszła poprawka. Od wyni-

ków, do których poszczególni Członkowie w swej ocenie dojdą, zależy więc czy zechcą zastosować się do tej uchwały, choć rezolucja słusznie przypomina, że „zobowiązania, ciążące na Członkach z mocy art. 16-go wynikają bezpośrednio z Paktu, a spełnienie ich opiera się na poszanowaniu należnem traktatom". Stanowisko to jeszcze silniej uwydatnia raport de Brouckère,[1] który z przytoczonej rezolucji bynajmniej nie wyciąga wniosku, że „każde Państwo może działać według swobodnego uznania, powziąć jaką bądź samowolną decyzję, nie potrzebując obawiać się innych sankcyj poza opinją publiczną. Jeżeli w wypadku oczywistej napaści jakieś Państwo wzbraniałoby się zastosować przeciw winnemu przewidziane sankcje, naruszyłoby Pakt bez żadnych wątpliwości i naraziłoby się na zastosowanie przeciw sobie postanowień art. 16-go ustęp ostatni. W ten sposób Państwo, które uchyla się od działania, bierze na siebie ciężką odpowiedzialność". W teorji wywody te są absolutnie słuszne, w praktyce jednak środki, któremi L. N. ma prawo rozporządzać, zawodzą. Żaden z ujemnych skutków, o których wspomina de Brouckère, nie spotkał np. Austrji i Węgier, gdy w październiku 1935 odmówiły zastosowania sankcyj przeciw Włochom.

W każdym razie przez zalecenia, zawarte w rezolucji 5-ej, 6-ej i 7-ej stara się Zgromadzenie zapewnić działaniom Rady jak największą szybkość i skuteczność. Opinja jej, uznająca Członka winnym przełamania Paktu, oraz protokół posiedzenia, na którem zapadła, mają być ogłoszone i niezwłocznie dostarczone wszystkim Członkom wraz z motywami i zaproszeniem, aby się do niej zastosowali. Rada może także powołać stałą komisję, która będzie jej pomocną w przeprowadzeniu sankcyj. Nie jest natomiast wskazane (rezolucja 10-a) ustalać z góry i szczegółowo wszystkie zarządzenia gospodarcze, handlowe i finansowe, które należałoby powziąć w każdym wypadku nacisku gospodarczego.[2] W razie potrzeby do Rady należy

[1] s. 69.

[2] Inne stanowisko zajmuje DE BROUKERE, s. 72.

zalecić Członkom wspólny plan akcji, a w każdym razie (rezolucja 8-a) określić datę, od której zaleca im stosowanie tych zarządzeń. Zachodzi tu pewna sprzeczność z tekstem Paktu, który nakazuje stosować je natychmiast. Zgromadzenie jednak uznało, że mówi on tylko o natychmiastowem powstaniu obowiązku, którego wykonanie można nieco opóźnić, aby ułożony przez Radę plan akcji przeprowadzić wspólnie, a więc i bardziej skutecznie.[1] Mimo wszystko w poglądzie tym kryje się raczej korektura jak interpretacja dosłownego brzmienia Paktu, korektura zresztą pożądana, gdyż zupełnie samowolne stosowanie sankcyj przez poszczególnych Członków bez względu na uchwały Rady byłoby w najwyższym stopniu niewłaściwe, zwłaszcza gdyby brak było pomiędzy niemi zgody co do tego, kto mianowicie Pakt przełamał. Trzeba jednak pamiętać, że sytuację taką może mimo najlepszej woli Członków sprowadzić niezdolność Rady do powzięcia jednomyślnej uchwały, choćby nie policzono głosów Członków zainteresowanych. W dalszym ciągu (rezolucja 17-a) zaleca się porozumienie z Państwami, które do Ligi nie należą, aby akcji wspomnianej zapewnić także ich współpracę. Rezolucja 18-a przewiduje możliwość zamknięcia wybrzeży Państwa winnego przez skuteczną blokadę, której przeprowadzenie możnaby zalecić pewnym Członkom. Wreszcie rezolucja 19-a wskazuje na konieczność przeprowadzenia takich reform w ustawodawstwie poszczególnych Członków, któreby pozwoliły im bez straty czasu zastosować środki nacisku gospodarczego.

Z drugiej strony jednak stara się Zgromadzenie stępić w pewnej mierze ostrze art. 16-go, tak aby nie zamknąć drogi do porozumienia, które przecież powinno być celem wszelkich zabiegów L. N. Stwierdza więc (rezolucja 3-a), że „jednostronny akt Państwa winnego nie może stworzyć stanu wojennego, lecz innym Członkom Ligi daje tylko możność przystąpienia do aktów wojennych lub ogłoszenia stanu wojennego z Państwem, które Pakt pogwałciło". Wyjaśnienie to jest niewątpli-

[1] Por. SCHÜCKING-WEHBERG, s. 625.

wie zgodne nietylko z duchem ale i literą Paktu, która do odmiennych wniosków może doprowadzić tylko przy powierzchownem badaniu. W innych rezolucjach jednak taka ścisła zgodność z tekstem Paktu jest już bardziej wątpliwa,[1] choć nie przeczymy, że pewne korektury mogą być pożądane ze względu na utrzymanie a raczej przywrócenie pokoju. Jeżeli jednak Pakt zobowiązuje Członków „do natychmiastowego zerwania wszelkich stosunków między ich obywatelami, a obywatelami Państwa, które Pakt pogwałciło" to trudno zrozumieć, jak z postanowieniem tem pogodzić dalsze utrzymanie stosunków dyplomatycznych. Tymczasem rezolucja 11-a zaleca tylko odwołanie szefów placówek przy jednoczesnem utrzymaniu stosunków konsularnych (rezolucja 12-a) i humanitarnych (16-a) — to ostatnie nie nasuwa zresztą wątpliwości. Jeszcze silniej występuje ta łagodząca, ale przynajmniej z literą Paktu sprzeczna tendencja w rezolucji 14-ej, która przy stosowaniu nacisku gospodarczego zaleca pewne stopniowanie, tak że odcięcie dowozu żywności dla ludności cywilnej wchodzi w grę jako środek ostateczny, t. j. gdy wszystkie inne okażą się niedostateczne. Tymczasem Pakt nakazuje natychmiastowe zerwanie wszelkich stosunków handlowych, w których mieści się chyba także dowóz żywności. Nie przeczymy wprawdzie, że surowość tych postanowień razi poczucie humanitarne i przeszkadza polubownemu załatwieniu zatargu. Ale nie jest ona przecież przypadkowa, lecz wiąże się najściślej z celem, któremu art. 16-y służy; jest nim jak wiadomo przywrócenie naruszonego prawa na koszt sprawcy naruszenia. Im bardziej bezwzględne będą środki przeciw niemu skierowane, tem prędzej będzie musiał swych poczynań zaniechać. Rozumowanie takie jest logicznie nienaganne, choć można żywić wątpliwości, czy L. N. będzie w stanie tak bezwzględną akcję przeprowadzić, zważywszy zwła-

[1] „Mais dans tous les cas on a fini par reconnaître que ces prétendues interprétations contredisaient certains termes formels de l'article 16." DE BROUCKERE, s. 65.

szcza straty, na które musi narazić wszystkich swoich Uczestników, a nie mówiąc nawet o wyłomach, które w tak ściśle przeprowadzonem odcięciu mogą uczynić Państwa, stojące poza Ligą, a nawet jej Członkowie, którzy z tych czy innych względów nie biorą udziału w sankcjach; wszak nawet jedna z projektowanych poprawek, a także 9-a rezolucja Zgromadzenia pozwalają na taką abstynecję wyraźnie, choć tylko wyjątkowo. O ile jednak ze względu na te wszystkie trudności można uważać wogóle za błędne założenia art. 16-go, o tyle droga obrana przez II Zgromadzenie jest nią tem bardziej. Projektowane i przyjęte przez nie poprawki mają bowiem na ogół wzmocnić całą strukturę art. 16-go; niektóre z uchwalonych rezolucyj zalecają natomiast stosowanie półśrodków, niezgodnych z jego tekstem, dotykających tylko drażliwości Państwa, przeciw któremu są skierowane, a niezdolnych zmusić go do uległości. Słuszność tej krytyki zdaje się potwierdzać konflikt abisyński, w którym po raz pierwszy zastosowano art. 16-y i to właśnie w sensie powyższych rezolucyj, bodaj że jeszcze złagodzonym.[1] W tej postaci mają właściwie sankcje już tylko moralne znaczenie, stają się u Członków L. N. jedynie objawem solidarnej oceny sprzecz-

[1] Trudno zresztą przeczyć szkodom, które gospodarstwu włoskiemu (ale także innych Państw) sankcje wyrządziły. Według *Le Temps* z 19 lutego 1936 przywóz włoski do Francji spadł w styczniu 1936 w porównaniu ze styczniem 1935 z 35.328.000 frs do 4.191.000 frs. czyli o przeszło 88%. Natomiast wywóz francuski do Włoch zmniejszył się w tym samym czasie o 39%: z 47.311.000 frs do 18.636,000 frs. Na uwagę zasługuje także następujące oświadczenie Podsekretarza stanu w brytyjskiem Foreign Office, Lorda Stanhope, złożone w Izbie Lordów 30 kwietnia 1936: „...Wobec tego, że Włochy stoją w obliczu konieczności coraz większych wydatków, aby utrzymać swoje siły zbrojne w Abisynji, a jednocześnie działa duszący ucisk sankcyj obecnych — byłoby nonsensem twierdzenie, że akcja L. N. nie powiodła się... Chodzi o to, aby dowieść, że na wojnie traci nietylko zwyciężony ale i zwycięzca." (Gazeta Polska nr 121/1936). Wynik taki nie odpowiada bądź co bądź nadziejom, które pierwotnie wiązano z sankcjami.

nego z prawem postępowania. Objaw ten jednak, niezależnie od znacznych kosztów, ma swoje znaczenie.

2. SANKCJE WOJSKOWE.

Bezwzględnie represyjny charakter art. 16-go występuje jeszcze bardziej jaskrawo w ust. 2-gim, który wspomina o sankcjach wojskowych. II Zgromadzenie nie zajmowało się nim wcale, a także od tego czasu nie powzięto żadnych uchwał, regulujących jego zastosowanie. Wątpliwości, które nasuwa są niemniej liczne. Przedewszystkiem o ile zastosowanie sankcyj gospodarczych przeciwko winnemu jest wyraźnym obowiązkiem każdego Członka L. N. — z tem co prawda, że sam ocenia, czy odpowiednie warunki zachodzą i że wykonania tego obowiązku nie opatruje już art. 16-y wyraźnie innemi sankcjami — o tyle o obowiązku zbrojnego wystąpienia ust. 2-gi art. 16-go nie mówi. Z tej wyraźnej różnicy w redakcji obu ustępów wnosimy, że obowiązek taki rzeczywiście nie istnieje. Schücking-Wehberg przyjmuje go[1], uważając, że jest on niezbędną podstawą uchwały Rady, zalecającej poszczególnym Członkom „z jakiemi kontyngentami wojskowe-

[1] s. 632. — Podobnie DE BROUCERE, s. 71. — Inaczej Sekretarz Gen. L. N. w raporcie z r. 1927 (Doc. Nr. 14. 1927.V., s. 83), który stwierdza, że sankcje gospodarcze można stosować, utrzymując pokój — wojskowe nie są więc według niego obowiązujące. — Obowiązującemu charakterowi sankcyj wojskowych przeczy też wyraźnie POLITIS, s. 110. — Por. także następującą rezolucję Institut de Droit International (Annuaire, r. 1923, s. 384):

„...Dans l'organisation actuelle de la Societé, la prestation de la garantie impose aux Etats membres le devoir d'appliquer à l'agresseur les deux sanctions prévues comme obligatoires par l'article 16 du Pacte, à savoir:

1-o Rupture des relations commerciales et financières;

2-o Obligation de livrer passage à travers leur territoire aux forces de tous Membres de la Société qui participent à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Chacun des Etats membres reste juge du point de savoir si, et dans quelle mesure, il est tenu d'assurer l'exécution de son devoir de garantie par l'emploi des forces militaires dont il dispose.

mi wzgl. morskiemi przystąpią do sił zbrojnych, które mają zapewnić poszanowanie zobowiązaniom Ligi". Pogląd ten jednak byłby słuszny tylko o tyle, o ileby sama uchwała Rady miała moc wiążącą, o czem przecież mowy być nie może. Uchwała nie wiążąca natomiast łatwo da się pogodzić z tezą według której Członkowie nie są wogóle obowiązani do zbrojnego wystąpienia. Wreszcie sama idea zwalczania nielegalnej wojny z bronią w ręku może budzić pewne zastrzeżenia w akcie, który przedewszystkiem ma służyć utrzymaniu pokoju. Właśnie dlatego kładzie Pakt tak silny nacisk na powszechną i bezwzględną blokadę gospodarczą, która powinna sama przez się zapewnić prawu zwycięstwo. W związku z konfliktem włosko-abisyńskim słyszy się wprawdzie często zdanie, że takiej bezwzględnej blokady gospodarczej nie można przeprowadzić, jeżeli nie jest poparta sankcjami wojskowemi,[1] które znowu nieuchronnie prowadzą do powszechnej wojny. Otóż nie przeczymy wprawdzie, że pewne zarządzenia wojskowe mogą okazać się niezbędne, aby naciskowi gospodarczemu zapewnić skuteczność. Ale nie potrzebuje chodzić tu o akty wojenne we właściwem tego słowa znaczeniu, jak n.p. najazd terytorjum buntownika i t. p. Naszem zdaniem nie trzeba się też obawiać, aby on sam zbyt energicznie reagował na taki bezwzględny nacisk gospodarczy, gdyż pod warunkiem prawdziwie solidarnego wystąpienia ze strony wszystkich pozostałych Członków ryzyko ewentualnej zbrojnej rozprawy byłoby dlań bądź co bądź zbyt wielkie. Zresztą właśnie ostatnia wojna wykazała, że prawdziwe niebezpieczeństwo bynajmniej nie grozi ze strony poszczególnych Członków L. N., którzyby dali skłonić się do nieopatrznych wystąpień, licząc na solidarność panującą w jej łonie. Niebezpiecznym okazał się właśnie brak tej solidarności, skoro ośmielił Włochy do lekceważenia zarządzeń, które — choć i tak łagodne — nie zostały nawet konsekwentnie przeprowadzone. A więc nie obawa przed zbyt daleko idącemi skutkami, któreby sankcje

[1] Por. także STARZEWSKI, s. 25 — 30.

gospodarcze mogły sprowadzić, każe wątpić w ich celowość, ale brak warunków dla prawdziwie konsekwentnego ich przeprowadzenia.

W każdym razie zbrojne wystąpienie nie może być obowiązkiem, który każdy Członek L. N. winien spełnić z chwilą nastania warunków, wskazanych w art. 16-ym, lecz środkiem ostatecznym, którego zastosowanie usprawiedliwić można tylko niedostatecznością innych wzgl. potrzebą uzupełnienia tą drogą nacisku gospodarczego; w tym ostatnim wypadku jednak zarządzenia wojskowe nie będą jeszcze równoznaczne z aktami wojennemi. Oczywiście, skuteczność właściwej akcji wojskowej, w wyższej jeszcze mierze jak gospodarczej zależeć będzie od ułożenia jakiegoś jednolitego jej planu. To też Pakt w dzisiejszym, nie poprawionym jeszcze tekście, za wyłączny przedmiot uchwały Rady uznaje zarys takiego planu. Można jednak wątpić, czy wystarczy to, aby zmobilizować dostateczne siły zbrojne poszczególnych Członków, a ponad to skłonić je do skoordynowanego działania, podporządkować wspólnemu dowództwu i t. d. Wiadomo bowiem, że uchwała taka formalnie nikogo nie obowiązuje, a zresztą jej jednomyślność może łatwo okazać się nieosiągalna. Najgorszem jednak ma być to, że nikt na nią nie potrzebuje czekać i każdy może niezależnie od niej rozpocząć kroki nieprzyjacielskie przeciw temu Członkowi, którego w dobrej wierze uznał za winnego nielegalnej wojny. Według Paktu uchodzi ona przecież za akt wojenny, popełniony wobec wszystkich Członków L. N. i upoważnia tychże do wzajemności; pytanie zaś po czyjej stronie wina zachodzi, może w wielu wypadkach nasunąć wątpliwości, których nikt nie jest władny rozstrzygnąć obowiązującem orzeczeniem. Każdy Członek korzysta więc w tym względzie z prawa swobodnej oceny, ograniczonej jedynie wymaganiem dobrej wiary, której podstaw nikt nie może ani podawać w wątpliwość ani nawet sprawdzać. W tych warunkach można obawiać się, aby jakiś Członek Ligi nie przybrał zbyt pochopnie roli obrońcy sprawiedliwości i prawa i pod jej osłoną nie załatwił porachunków, które z nią nic wspólnego nie mają.

Jeżeli zaś sprzeczne poglądy czy sprzeczne interesy sprawią, że poszczególne grupy Członków będą winę przypisywały różnym Stronom, to wówczas art. 16-y, zamiast zabezpieczyć pokój i prawo, stanie się zarzewiem powszechnej wojny i anarchji.

Obawy te wydają nam się jednak przesadne. Przedewszystkiem więc opinja publiczna kieruje się na ogół zgodnie według zasad, które Pakt określa, a wobec stale wzrastającego jej znaczenia trudno przypuszczać, aby większa ilość Członków odważyła się zasady te podeptać w jaskrawy sposób. Powtóre nie można lekceważyć opinji Rady, której członkowie, choć w pierwszym rzędzie reprezentują swoje Rządy, w rzeczywistości muszą także kierować się względem na prawo i spoczywającą na niem powagę kolegjum, w którem zasiadają. Otóż przed r. 1914 podstawy dla prawnej oceny najbardziej rażących bezprawi nie były w pozytywnem prawie narodów należycie sformułowane; podobny brak pozbawia zaś należytej skuteczności każdy porządek prawny, w którym występuje. P. L. N. podstawy takie przynajmniej zarysowuje i stwarza zarazem organy, zdolne wyciągnąć stąd wnioski, które choć prawnie nie wiążą, są w każdym razie wyposażone w odpowiedni moralny i polityczny autorytet. Wprawdzie wyniki, osiągnięte przez L. N. w konflikcie mandżurskim zarówno jak i abisyńskim muszą budzić poważne zastrzeżenia, ale na przykładach tych można w każdym razie stwierdzić, że organy L. N. umieją wobec zbrojnych starć zdobyć się na jednolitą ocenę, która utrudni nadużywanie sankcyj wojskowych dla celów sprzecznych z założeniami art. 16-go.

Pozostają jednak trudności związane z prawdziwie skutecznem ich zastosowaniem, oraz wątpliwości, które nasuwa sama idea zwalczania wojny przez wojnę. Zanim ocenimy rolę, która idei tej w systemie P. L. N. przypada, pragniemy wskazać na próby, które podjęto, aby ją konsekwentnie do końca przeprowadzić. W P. L. N. wygląda ona blado, ponieważ sieć zakazów wojny jest w nim niezbyt zwarta, a obo-

wiązek stosowania sankcyj wojskowych przeciw napastnikowi nie istnieje.

Braki te starał się najpierw uzupełnić projekt Tr. Wz. P. z r. 1923. Wspomnieliśmy już jak dalece rozszerzał on w porównaniu z P. L. N. zakazy wojny (art. 1-y), o których przełamaniu miała według niego (art. 4-y) w sposób obowiązujący decydować Rada, nie uwzględniając głosów Stron, zamięszanych w zbrojnym konflikcie. Co więcej uchwała jej (art. 5-y) mogła poszczególnych Sygnatarjuszy Tr. Wz. P. zobowiązać nietylko do natychmiastowego zastosowania przeciw winnemu sankcyj gospodarczych (w zakresie, który przewiduje art. 16-y P. L. N.), ale także wojskowych. Obowiązujące polecenia Rady mogły także określać siły zbrojne, które każdy Uczestnik Traktatu winien oddać do jej dyspozycji, skład najwyższego dowództwa, oraz cel i istotę jego zadania. Ponad to (art. 6-y) poszczególni Sygnatarjusze, aby zapewnić sobie pomoc tem bardziej szybką i skuteczną, mogą zawierać między sobą partykularne traktaty wzajemnej pomocy, podlegające zbadaniu przez Radę (art. 7-y), ale uprawniające ich do wykonania partykularnego planu pomocy, zanim jeszcze odnośna uchwała Rady zapadnie (art. 8-y). Koszta wszelkiej akcji, podjętej zgodnie z traktatem, poniesie napastnik „aż do ostatecznej granicy swych możliwości finansowych" (art. 10-y).

To samo postanowienie znajdujemy w P. G. z r. 1924, który jednak obowiązki, dotyczące stosowania sankcyj wojskowych określa w sposób bardziej wstrzemięźliwy. Z chwilą kiedy kwestja odpowiedzialności za wywołanie wojny jest już zgodnie z jego postanowieniami rozstrzygnięta (por. wyż. s. 72) „Rada wezwie Członków (enjoindra) do zastosowania przeciw napastnikowi sankcyj, wskazanych w art. 11-ym niniejszego Protokółu i każde z Państw-Sygnatarjuszy, w ten sposób wezwane, będzie mogło z tą chwilą wykonać prawa Strony wojującej". Z tą chwilą także „zobowiązania tych Państw, dotyczące sankcyj wszelkiego rodzaju, wskazanych w art. 16-ym ust. 1-y i 2-i P. L. N., stają się natychmiast wykonalne...". Postanowienie to jest zredagowane tak, jakby miało jedynie

zapewnić art. 16-mu większą skuteczność; w rzeczywistości znacznie go rozszerza, wprowadzając obowiązek natychmiastowego zastosowania sankcyj wojskowych, o czem, jak staraliśmy się wykazać, w Pakcie mowy niema. Jedynie, jeżeli obie Strony ponoszą winę za napaść, w grę wchodzą już tylko sankcje gospodarcze i finansowe, ale zato przeciwko każdej z nich. W systemie P. G., który całokształt stosunków międzynarodowych chce ująć w ramy surowego prawa, bardzo znamiennem jest to postanowienie, dotyczące wojny obustronnie nielegalnej; nawiązuje ono do tradycji scholastyków. W dalszych ustępach art. 11-y P. G. bliżej określa obowiązki „rzetelnej i skutecznej współpracy", które mają poręczyć poszanowanie Paktu, a ciążą na Uczestnikach P. G., choćby nie zapadły jeszcze dalsze uchwały Rady, ustalające przy pomocy odpowiednich komitetów wspólny plan akcji finansowej i gospodarczej (art. 12-ty). Co się tyczy akcji wojskowej, to P. G. idzie znacznie mniej daleko niż Tr. Wz. P. Według niego (art. 13-y) rola Rady ogranicza się do tego, że może „przyjmować zobowiązania Państw, określające z góry siły wojskowe, morskie i lotnicze, które Państwa te mogłyby wprawić ruch, aby zabezpieczyć wykonanie zobowiązań, wynikających pod tym względem z Paktu i niniejszego Protokółu". O obowiązującem wyznaczaniu kontyngentów dla poszczególnych Państw niema już tutaj mowy, ani też o narzucaniu wspólnego dowództwa i wspólnego planu operacyjnego. Jednakże (art. 14-y) „tylko Rada jest właściwą, aby oświadczyć, że należy zaprzestać stosowania sankcyj i przywrócić warunki normalne".

Postanowienia Tr. Wz. P. i P. G. wydały się przy dzisiejszym ustroju społeczności międzynarodowej po prostu niewykonalne i dlatego nie weszły w życie. Zasadniczą ich koncepcję, choć zrealizowaną w sposób bardziej oględny, odnajdujemy także w art. 16-ym P. L. N. Z punktu widzenia prawnego wyraża się ona w przekonaniu, że prawu trzeba zapewnić przewagę, poddając surowej i bezwzględnej represji tego, kto je naruszył, a zapewniając powszechną pomoc pokrzywdzonemu.

W systemie Paktu i opartych na nim projektów obawa przed takiemi skutkami zbrojnych bezprawi jest zarazem środkiem zapobiegawczym, a więc instrumentem polityki, poręczającej wszystkim Członkom należyte, bo na powszechnem porozumieniu oparte bezpieczeństwo. Widzieliśmy jednak, że żaden z tych aktów nie jest w stanie zapewnić niezawodności przewidzianych skutków. Wadliwość najbardziej rażącą, t. j. swobodną ocenę Członków przy określeniu napastnika, usuwają coprawda zarówno P. G. i Tr. Wz. P. jak również nieratyfikowane poprawki do P. L. N. z r. 1921, przyznając Radzie prawo do obowiązującego orzeczenia w tym względzie. I one jednak są bezradne wobec zawsze możliwej niezdolności Rady do powzięcia jednomyślnej uchwały, choćby głosy Stron, wmięszanych w konflikt, nie były brane pod uwagę. — Jeśli dalej chodzi o obowiązek stosowania sankcyj, to według P. L. N. ciąży on na Członkach tylko w zakresie zarządzeń finansowych i gospodarczych, według tamtych aktów obejmuje także wojskowe. Ale samo ustanowienie obowiązku, którego zaniedbanie nie pociąga za sobą wyraźnie określonych i niezawodnych skutków, może wystarczyć co najwyżej przy sankcjach finansowych i gospodarczych; trudno natomiast liczyć, aby z uwagi na olbrzymie ryzyko przedsięwzięcia sama świadomość takiego obowiązku mogła jakiekolwiek Państwo skłonić do zbrojnego wystąpienia, jeżeli obrona naruszonego prawa nie jest jednocześnie obroną jego bezpośrednio zagrożonych interesów, wzgl. pożądaną okazją do rozszerzenia ich sfery. Przyczyną niepowodzenia Tr. Wz. P. i P. G. była poprostu niechęć do przyjmowania obowiązków tak ciężkich i ryzykownych, że właśnie dlatego nie były zdolne zaspokoić nawet potrzeby bezpieczeństwa, które zależy od niezawodnego wypełnienia ich przez Współuczestników. Ponieważ z drugiej strony P. L. N. obowiązków takich wogóle nie ustanawia, nic dziwnego, że wielu Państwom wydaje się jako instrument bezpieczeństwa tembardziej niedostateczny.

Jeszcze większe zastrzeżenia budzą sankcje wojskowe jako środek represyjny, zwłaszcza w Tr. Wz. P. i P. G. Zapewne,

w żadnem społeczeństwie ludzkiem nie można zabezpieczyć skuteczności prawa bez środków przymusowych i dlatego też uważamy sankcje gospodarcze, nawet w formie tak surowej, jaką P. L. N. przewiduje, za konieczne uzupełnienie jego postanowień. Niewątpliwe szkody, które stąd dla poszczególnych Członków wynikają, odpowiadają mniej więcej ofiarom, które każdy obywatel ponosi w formie podatków na rzecz publicznego bezpieczeństwa. Nie wydaje się jednak rzeczą celową ustanawiać zbrojną represję wtedy, gdy brak rękojmi skutecznego jej przeprowadzenia i władzy, zdolnej ściśle ograniczyć jej cel i rozmiary. W takiej sytuacji zawsze zjawia się pytanie: *quis custodiet ipsos custodes?*

Ale w grę wchodzą inne także problemy. Dzisiejsze prawo narodów jest ciągle jeszcze ubogie pod względem materjalnej treści, która ponad to jest nieraz słabo sprecyzowana i nie dostarcza bezspornej miary do oceny postępowania. Niedostatki te uzupełniają poniekąd — zwłaszcza w P.L.N. — dość ścisłe i szeroko rozbudowane przepisy proceduralne. Otóż Pakt w wielu wypadkach piętnuje wykroczenia przeciw tym przepisom niezależnie od meritum sprawy. Jego stanowisko jest zresztą zupełnie słuszne, gdyż samopomoc trzeba ukrócić nawet wtedy, gdy służy zaspokojeniu uzasadnionych roszczeń. Tem bardziej słusznem jest jednak wymaganie, aby w takim wypadku nie zwracać przeciw winnemu całego aparatu sankcyj wojskowych, jak to czynią Tr. Wz. P. i P. G.

Postanowienia P. L. N. są pod tym względem bardziej umiarkowane, a nawet tak mało stanowcze, że możliwość praktycznego ich zastosowania budzi poważne wątpliwości. Przenikająca je idea bezwzględnej represji i koniecznego zadośćuczynienia za bezprawie znalazła wyraz w tem, że Członkowie są obowiązani zastosować sankcje gospodarcze, a Rada wydać zalecenie w sprawie kontyngentów wojskowych i t. d. Ale już sposób dopełnienia tych obowiązków musiał Pakt pominąć, a wspomniana idea nie dała przeprowadzić się do końca ze względu na zazdrośnie strzeżoną suwerenność Członków, a także z obawy, aby lokalny może konflikt nie

wywołał powszechnej wojny. Nie da się zaprzeczyć, że ta połowiczność art. 16-go jest z punktu widzenia prawnego rażącą, ale ze względu na pokojową politykę L. N. nikt chyba nie będzie ubolewał, jeżeli postanowienia o sankcjach wojskowych pozostaną martwą literą,[1] zwłaszcza że nie wykluczają niestety zbrojnych wystąpień samowolnych, sprzecznych z założeniami art. 16-go, a dokonanych pod jego osłoną. Ale nawet uwzględniwszy takie niebezpieczeństwo — ograniczone zresztą przez wskazane wyżej (s. 143) czynniki — postaramy się wykazać, że art. 16-y nie jest dla powszechnego pokoju bardziej niebezpieczny jak stan prawny, który obowiązywał zanim P. L. N. wszedł w życie.

3. SANKCJE A NEUTRALNOŚĆ.

Sprawa ta ma zasadnicze znaczenie, gdyż autorowie, którzy w P. L. N. sam pomysł sankcyj uważają za chybiony, podkreślają, że skoro podważa on instytucję neutralności, usuwa tem samem jedną z przeszkód, zapobiegających dotąd nadmiernemu rozszerzeniu zbrojnego konfliktu.[2] O ile można zgodzić się z przesłanką, to wniosek sam byłby słuszny tylko wtedy, gdyby i sankcje wojskowe były obowiązujące. Mniejsza o to w tej chwili, że postanowienie takie byłoby z wytycznemi art. 16-go bardziej zgodne. Skoro go brakuje, nie uważamy, aby Członkom L. N. trudniej było trzymać się zdala od działań wojennych niż Państwom, które nie należąc do Ligi, ogłaszają swą neutralność zgodnie z zasadami pospolitego prawa narodów. Jeżeli bowiem pominiemy neutralność trwałą i zagwarantowaną, to mamy tu do czynienia z deklaracją jednostronną, która Neutralnego od zbrojnej pomocy dla jednej ze Stron wojujących powstrzymuje tylko w tej samej

[1] Raport RUTGERS'A (Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VI, s. 142-158) wyraża nadzieję, że wogóle akcja na podstawie art. 16-go nie urzeczywistni się nigdy.

[2] Por. n. p. COHN, s. 63.

mierze, jak ogólna norma prawa narodów, zabraniająca podejmować wojnę bez uzasadnionej przyczyny. Co gorsza, tylko te same więzy, wiadomo jak słabe, krępują każdą ze Stron wojujących w czynnem napastowaniu Neutralnych.[1]

Zważywszy więc, że prawa Neutralnych zawsze były zdane, obok ich własnej siły obronnej, na łaskę Wojujących, nie możemy też za szczególnie niebezpieczny uważać przepisu (art. 16/3), w myśl którego „Członkowie L. N. wydadzą potrzebne zarządzenia, aby ułatwić przebycie ich terytorjum siłom każdego Członka L. N., który bierze udział we wspólnej akcji, mającej zapewnić poszanowanie zobowiązań Ligi". Postanowienie to o tyle zmienia sytuację, że podczas gdy Neutralny ma prawo sprzeciwić się przemarszowi cudzych wojsk przez swoje terytorjum,[2] to bezprawie popełnia Członek Ligi, który pod wskazanemi warunkami prawa przemarszu odmawia, a tem samem zapobiega terytorjalnemu rozszerzeniu działań wojennych. Być może, że stanowisko takie razi w akcie, którego pierwszorzędnym celem jest utrzymanie pokoju. Ale wszak i pospolite prawo narodów nie zakazuje zgody na przemarsz, lecz uznaje ją tylko za sprzeczną z neutralnością, od której, jak wiemy, wolno odstąpić, gdy istnieją po temu uzasadnione, a bardzo słabo określone przyczyny. Z drugiej

---

[1] Tę niepewność obowiązków a zwłaszcza praw Neutralnych musi przyznać także COHN (s. 27), tem bardziej, że przeczy wszelkim ograniczeniom prawa do wojny według pospolitego prawa narodów: „Andererseits bedeutet aber auch Neutralität kein gesichertes (vollkommenes) Recht, sondern nur ein prekäres, vom Gutdünken des andern abhängiges. Niemand kann einem Staat verbieten, dem andern Krieg zu erklären, und dadurch wird im gegebenen Falle die ganze Grundlage der neutralen Rechte und Pflichten hinfällig".

[2] Por. V Konwencję z 18 października 1907:

Art. 2: Il est interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une Puissance neutre des troupes ou des convois, soit de munitions soit d'approvisionnements.

Art. 5: La Puissance neutre ne doit tolérer sur son territoire aucun des actes visés par les articles 2 à 4.

Art. 10: Ne peut être considéré comme un acte hostile le fait par une Puissance neutre, de repousser, même par la force, les atteintes à sa neutralité.

strony zgodna z pospolitem prawem narodów odmowa przemarszu nie jest przez nie wogóle chroniona, a nawet ochrona poręczona przez specjalne traktaty okazała się w r. 1914 niedostateczna, przynajmniej jako środek prewencyjny. Wreszcie zgoda na przemarsz jest według art. 16-go obowiązkowa tylko gdy w grę wchodzi akcja wspólna, a więc poparta chyba jakąś uchwałą R. L. N., która Członków do takiej akcji nawołuje. Wobec indywidualnych tedy wystąpień poszczególnych Członków odmowa przemarszu będzie usprawiedliwiona, chociażby powoływali się na art. 16-y.

Zapewne, zgodnie z przepisami V konwencji haskiej z 18 października 1907 idą obowiązki Neutralnych jeszcze dalej. Jeżeli mianowicie Neutralny (do czego zresztą zgodnie z art. 7-ym nie jest obowiązany) zabrania „wywozu lub tranzytu na rachunek jednej lub drugiej Strony wojującej broni, amunicji i wogóle wszystkiego, co może być użyteczne dla armji lub floty", to winien (art. 9-y) zarządzenia te do wojujących stosować równomiernie. To samo odnosi się do wszelkich zarządzeń, utrudniających Wojującym korzystanie ze środków teletechnicznych wszelkiego rodzaju, stanowiących własność Neutralnego lub osób prawnych czy fizycznych (art. 8-y). Chodzi tu o obowiązki, których już w ramach art. 16-go oczywiście dochować nie można, skoro Członek L. N. winien wspomniane ograniczenia skierować właśnie tylko przeciw jednej ze Stron wojujących, tej mianowicie, której postępowanie uważa za sprzeczne z Paktem. W świetle przepisów omawianej konwencji Członek, który Pakt pogwałcił, może więc uznać za sprzeczne z obowiązkami Neutralnych ograniczenia, nakazane przez art. 16-y, a wymierzone wyłącznie przeciw niemu. Dlatego też z punktu widzenia czysto formalnego istnieje niebezpieczeństwo zgoła niepożądanego rozszerzenia zbrojnego konfliktu. Nie można mu nawet przeczyć twierdząc,[1] że każdy Członek zgodził się, z góry i na warunkach, które Pakt wskazuje, na znoszenie tego rodzaju ograni-

[1] Również STARZEWSKI, s. 27 zwalcza podobne opinje.

czeń. Nikt inny bowiem tylko każdy Członek decyduje, czy i po czyjej stronie warunki te zaszły; Członka więc, który przeczy, że je swem zachowaniem sprowadził, nie obowiązuje przeciwne zdanie wszystkich nawet pozostałych. W praktyce jednak trudno spodziewać się, aby Strona, którą te ograniczenia dotykają, odważyła się nietylko uznać je za sprzeczne z obowiązkami Neutralnych, ale jeszcze na tej podstawie wystąpić zbrojnie przeciw innym Członkom i przez to tem bardziej skomplikować swoje i tak niełatwe położenie. Przewidywania te w pełni potwierdza stanowisko Rządu włoskiego, który przecząc z całą energją uzasadnieniu sankcyj, nigdy nie zwalczał ich zarzutem, że są sprzeczne z neutralnością, ani też groził wynikającemi stąd konsekwencjami. Mówiąc o zakazie wywozu broni i amunicji tylko do Włoch, przy jednoczesnem zniesieniu go na korzyść Abisynji, nota włoska z 12 listopada 1935 stwierdza tylko, że zarządzenie to „prowadzi bezpośrednio do znacznego pogorszenia owej szczególnie groźnej sytuacji, na którą Rząd włoski daremnie zwracał uwagę L. N... Podobny środek, zupełnie niezdolny ułatwić zakończenie zatargu i przyczynić się do jego rozstrzygnięcia w duchu Paktu, powiększa tylko jego powagę i grozi przewleczeniem jego trwania".[1] W całej nocie jednak neutralność ani razu nie jest wspomniana, co dowodzi, że Rząd włoski nie zamierzał korzystać z praw, które z jego punktu widzenia mogły Włochom, jako Stronie wojującej, przysługiwać wobec innych Członków L. N., jako że gwałcą obowiązki Neutralnych. Mimochodem zaznaczamy, że obowiązki te zachowałyby oczywiście pełne znaczenie w stosunku do Państwa, które prowadzi legalną wojnę, a za taką właśnie uważały Włochy swą wyprawę przeciw Abisynji.

R. L. N. zajmowała się dwukrotnie pytaniem, czy można zachować neutralność, przestrzegając postanowień art. 16-go, szczególnie tych, które odnoszą się do sankcyj wojskowych. Przed przystąpieniem do L. N. Rząd niemiecki wystosował

[1] *R. G.*, r. 1936, s. 123.

memorandum do Państw, reprezentowanych w Radzie (wrzesień 1924) i notę do Sekretarza Generalnego L. N. (12 grudnia 1924), podkreślając w obu tych dokumentach,[1] że uczestnictwo w sankcjach wojskowych uważa dla Niemiec za szczególnie niebezpieczne ze względu na ich centralne położenie i dokonane już rozbrojenie. Gdyby przy ustalaniu ich obowiązków wobec L. N. nie uwzględniono tych szczególnych warunków, Niemcy „przystępując do L. N., byłyby zmuszone wyrzec się ostatniego środka ochrony, który posiada naród rozbrojony: neutralności". Odpowiedź R. L. N. z 13 marca 1925[2] podkreśla, w zupełnej zgodzie z Paktem, że „do samych Niemiec należałoby oświadczyć, do jakiego stopnia byłyby w stanie zastosować się do zaleceń Rady (dotyczących) kontyngentów wojskowych, lotniczych i morskich, któremi Członkowie L. N. przyczynią się do sił zbrojnych, mających wymusić poszanowanie dla zobowiązań L. N.". W związku z podpisaniem układów lokarneńskich wystosowano prócz tego do delegacji niemieckiej list, którego autorzy, w imieniu Rządów Belgji, Francji, Wielkiej Brytanji, Włoch, Czechosłowacji, Polski, zastrzegłszy się, że nie mają prawa przemawiać imieniem Ligi, oświadczają, że według nich „obowiązki, wynikające ze wspomnianego artykułu (16-go) dla Członków L. N., powinny być rozumiane w tem znaczeniu, że każde z Państw-Członków Ligi jest obowiązane współdziałać rzetelnie i skutecznie, aby zapewnić poszanowanie Paktu i przeciwstawić się wszelkiemu aktowi napaści w tej mierze, w jakiej to da się pogodzić z jego położeniem wojskowem i jaka uwzględniałaby jego położenie geograficzne". Dokument ten, który prawie dosłownie powtarza tekst art. 11/2 P. G., ma dziś już tylko historyczne znaczenie. Nie wyjaśnia zresztą kwestji prawa przemarszu, o którą zdaje się Niemcom głównie chodziło, a jak słusznie podkreślono na I komisji VII Zgromadzenia

---

[1] *J. O.*, r. 1925, s. 323 nn.

[2] *J. O.*, r. 1925, s. 490 n.

L. N.[1] zawiera formułę, która ze swojej strony może dać powód do sprzecznych interpretacyj.

Tem łatwiej zrozumieć stanowisko Szwajcarji, która pragnęła zawczasu upewnić się, czy przystępując do L. N. nie będzie zmuszona porzucić swej trwałej neutralności, uznanej powszechnie, zagwarantowanej przez szereg Państw i uświęconej dawną tradycją. Rada na wątpliwości te odpowiedziała uchwałą,[2] która najpierw stwierdza „że pojęcie neutralności Członków nie jest zgodne z ową drugą zasadą, że wszyscy Członkowie L. N. mają współdziałać, aby zobowiązaniom Paktu zapewnić poszanowanie"; mimo to w dalszym ciągu głosi, że trwała neutralność Szwajcarji da się pogodzić z przynależnością do L. N., ponieważ jest usprawiedliwiona wymaganiami powszechnego pokoju. Uchwała ta nasuwa wątpliwości o tyle, że skoro neutralność jest w zasadzie z obowiązkami Członka L. N. sprzeczna, to niebardzo wiadomo, na jakiej właściwie podstawie Rada przyznała sobie prawo Szwajcarję z nich zwolnić. Najwidoczniej uważała, że wątpliwości te rozstrzyga art. 21-y Paktu, który za zgodne z nim uznaje porozumienia, zapewniające utrzymanie pokoju. Artykuł ten nie jest co prawda w uchwale wspomniany, a zresztą bynajmniej nie upoważnia Rady do orzekania *in concreto*, jakie mianowicie porozumienia w grę tutaj wchodzą. Ze względów oportunistycznych jednak była uchwała Rady aż nadto uzasadniona, zwłaszcza że art. 435-y Tr. W., na który się powołuje i który ponownie uznaje gwarancje, ustanowione na korzyść Szwajcarji, określa je właśnie jako zobowiązania międzynarodowe (przyjęte) dla utrzymania pokoju. Trudno wprawdzie przeczyć, że w ten sposób dopuszczono Szwajcarję na pewnych szczególnych warunkach, co jest sprzeczne z art. 1/1 Paktu. Skoro jednak nikt i nigdy nie podniósł przeciw temu zastrzeżeń, i my możemy powyższą nieformalność w postępowaniu Rady pominąć.

---

[1] VII Ass., C. I., s. 25/26, przemówienie delegata Finlandji Ericha.
[2] *J. O.* r. 1920, s. 57.

Ważniejszą jest sprawa, z jakich mianowicie obowiązków będzie Szwajcarja jako Członek L. N. zwolniona. Rada przyjęła w tym względzie stanowisko szwajcarskiej Rady Związkowej, określone w jej orędziu do Zgromadzenia Związkowego z 4 sierpnia 1919 i w memorandum, przedstawionem R. L. N. 13 stycznia 1920. Według tego Szwajcarja nie jest obowiązana „uczestniczyć w wojskowych przedsięwzięciach, albo znosić na swojem terytorjum przemarsz obcych wojsk lub przygotowania do przedsięwzięć wojskowych". W tym zakresie występuje więc z całą wyrazistością podkreślona przez R.L.N. sprzeczność między obowiązkami Neutralnego z jednej, Członka L. N. z drugiej strony.

Trzeba jednak przyznać, że powyższa uchwała nie wyczerpuje jeszcze wszystkich obowiązków Państwa neutralnego. To też gdy Szwajcarja z chwilą wybuchu wojny włosko-abisyńskiej zarządziła embargo na sprzęt wojenny wszelkiego rodzaju w stosunku do obu Stron wojujących, krok ten spotkał się na posiedzeniu komitetu 18-u z dn. 2 listopada 1935 z ostrą krytyką, wytykającą, że nie chodzi tu o sankcję wojskową lecz gospodarczą, do której stosowania wyłącznie wobec Włoch jest więc i Szwajcarja obowiązana.[1] Argument ten nie wydaje się zbyt przekonywującym. Szwajcarja bowiem może powołać się na art. 7-y i 9-y V konwencji haskiej, według których — jeżeli Neutralny wogóle embargo na sprzęt wojenny zarządza — musi je rozciągnąć na wszystkich Wojujących. Chociaż, więc konwencja zgodnie z art. 20-ym w danym wypadku wogóle nie obowiązuje, ponieważ Abisynja do niej nie przystąpiła, można jednak przyznać jej zasadnicze znaczenie. Ale trzeba też pamiętać, i to jest rozstrzygające, że Szwajcarję dopuszczono do L. N. bynajmniej nie z dobrodziejstwem inwentarza wszystkich praw i obowiązków, które z neutralności wynikają, ale tych tylko, które uchwała Rady wymienia. Otóż embargo na sprzęt wojenny tylko w stosunku

[1] Gazeta Polska, Nr. 305/1935.

do napastnika nie należy do obowiązków, z których uchwała ta Szwajcarję zwalnia.[1]

Pozostaje jeszcze pytanie, czy można stanowisko Neutralnego pogodzić z takiemi obowiązkami Członka L. N., które nie wchodzą bezpośrednio w zakres sankcyj wojskowych. Szwajcarska Rada Związkowa we wspomnianem już orędziu uznała, że przyjmując takie obowiązki, Szwajcarja nie potrzebuje odstępować od swego tradycyjnego stanowiska, skoro nie zmuszają jej do czynnego udziału w wojnie. Zgodnie z tem uchwała R. L. N. także stwierdza, że „Szwajcarja uroczyście uznaje obowiązki solidarności, które dla niej stąd wynikają, że będzie Członkiem L. N., i to łącznie z obowiązkiem udziału w wymaganych przez L. N. gospodarczych i finansowych zarządzeniach przeciwko Państwu, łamiącemu Pakt." Orzeczenie to, choć odnosi się tylko do Szwajcarji, ma duże znaczenie o tyle, że represyjna akcja L. N. będzie zapewne i w przyszłości polegała na takich tylko gospodarczych i finansowych zarządzeniach. Dla każdego więc Członka najważniejszem jest zagadnienie, czy w tym zakresie przynajmniej będzie mógł neutralność utrzymać.

W tym względzie zgadzamy się z cytowaną już pracą Cohna, który uważa, „że skoro między sprawcą nielegalnej wojny a pozostałymi Członkami L. N. nie zachodzi automatycznie stan wojenny, ci ostatni powinni chyba mieć wszelkie prawa i obowiązki, które pospolite prawo narodów odnosi do Neutralnych. Dotychczasowe prawo narodów, pisze dalej, nie wymaga równomiernego traktowania obu Stron wojujących pod względem gospodarczym. Kładzie rzeczywiście główny nacisk na bierne zachowanie i równomierne traktowanie Wojujących pod względem wojskowym. Obowiązkowe zerwanie

[1] Zresztą nawet Szwajcarja nie trzymała się konsekwentnie obranej obecnie drogi. Na tem samem posiedzeniu komitetu 18-tu delegat polski p. Komarnicki przypomniał jej bowiem, że w czasie wojny o Chaco zniosła embargo tylko co do broni przeznaczonej dla Boliwji. (Gazeta Polska, tamże).

stosunków gospodarczych i osobowych nie sprzeciwia się jeszcze prawu neutralności."[1]

Ale nawet przyjmując, że w treści swej postępowanie, do którego art. 16-y obowiązuje Członków wobec Stron Wojujących, da się pogodzić z neutralnością, to i tak z punktu widzenia formalnego musimy pamiętać: *si duo faciunt idem, non est idem.* Neutralny może Strony wojujące traktować pod względem gospodarczym nierównomiernie, zależnie od własnego uznania i układu własnych interesów. Członkowi L. N. Pakt narzuca wprost określony stosunek wobec jednej ze Stron, tej mianowicie, której zachowanie było w świetle jego przepisów niepoprawne.[2] Spełnienie nakazów Paktu oznacza więc, że dany Członek L. N. przypisuje winę jednemu z Wojujących i postępowanie jego ocenia z punktu widzenia prawnego ujemnie. Nie zdaje się, aby Neutralny mógł otwarcie

---

[1] Op. cit. s. 69. — Podobnie raport Sekretarza Gen. (A. 14. 1927.V., s. 83): „Le droit international ne comporte aucune règle générale, aux termes de laquelle l'application des sanctions économiques créerait automatiquement un état de guerre.—„POLITIS, s. 110: „... examiné dans son application pratique, le système de l'article 16 comporte une élasticité qui laisse subsister dans une certaine mesure le régime de la neutralité".

[2] „...la liberté d'appréciation que l'interprétation consacrée de l'article 16 laisse aux membres de la Société des Nations est bien différente de celle dont jouissaient jadis, en présence d'une guerre, les Etats tiers pour décider s'ils y participeraient ou s'ils s'en abstiendraient. Sous l'empire du droit antérieur, ils n'avaient pas à se préoccuper qui était l'agresseur. Ils n'avaient pas à se faire une opinion sur la justice de la guerre.... Désormais il en va autrement. La question de la légalité de la guerre se pose. Chacun a le devoir de se prononcer. Si les faits sont évidents, si l'agresseur en est désigné, les membres de la Société des Nations qui invoqueraient le doute pour rester neutres violeraient certainement leurs engagements". POLITIS, s. 112 Podkreślił on również na wspomnianem już posiedzeniu komitetu 18-u że neutralność Szwajcarji uległa zasadniczemu ograniczeniu z chwilą jej wstąpienia do L. N., co wyraziło się choćby w tem, że Szwajcarja, pomimo swej neutralności, uznała Włochy za napastnika. (Gazeta Polska, loc. cit.)

zająć podobne stanowisko.[1] Mimo to jest sytuacja Członka L. N. korzystniejsza niż Neutralnego. Nie trzeba bowiem zapominać[2] „że stan neutralności nie jest stanem bezwzględnie trwałym, opartym mocno na niezłomnych przedmiotowych regułach i zależnym wyłącznie od woli państwa uciekającego się do jego formy. Jest przeciwnie sytuacją chwiejną i niepewną, której treść wypełniają znamiona powszechnie uznane i przez prawo objektywnie unormowane w pewnej tylko mierze, tak że całe odcinki zdane są na dowolną ocenę nietylko neutralnego, lecz także prowadzących wojnę. Każdy z nich, gdy przekona się o zróżnicowanem na swą niekorzyść zachowaniu się neutralnego, uzna to za obrazę własnych swoich uprawnień", a wtedy poza względami na celowość takiego przedsięwzięcia żadne inne nie wstrzymają go od wytoczenia wojny Neutralnemu. Już poprzednio jednak staraliśmy się wykazać, że Członkowi pozostającemu pod naciskiem sankcyj celowość ta — *ceteris paribus* — z konieczności wyda się bardziej wątpliwą niż Państwu, które wyłącznie pospolitemu prawu narodów podlega. Przecież Członek L. N., który uczestnicząc w sankcjach gospodarczych, od neutralności w ścisłem tego słowa znaczeniu odstąpił, jest przed wybrykami każdego z Wojujących chroniony właśnie art. 16-ym. Sądzimy mimo wszystko, że ochrona taka jest bez porównania bardziej skuteczna niż prosta neutralność. Nie przeczymy wprawdzie, że możliwe są także indywidualne wystąpienia na podstawie art. 16-go, zdolne wprowadzić pewne zamięszanie do stosun-

[1] Por. notę duńskiego ministra hr. Bernstorffa z 28 lipca 1793 (przytoczone u COHN'A, s. 28): „Sa (*scl.* de la Puissance neutre) sauvegarde est dans son impartialité et dans ses traités, on ne lui pardonne pas de renoncer à ses droits, quand c'est en faveur d'une des parties belligérantes: Elle même repose sur le droit public universel qui ne connait pas de distinction: Elle n'est ni juge ni partie ... Le Danemark ne prétend certainement pas justifier le Gouvernement actuel de la France, sa nature et son origine, mais il ne veut pas se prononcer à cet égard et sa neutralité lui défend d'exprimer tous ses sentiments..."

[2] STARZEWSKI, s. 31.

ków przez wojnę wywołanych. Ale również pospolite prawo narodów, zwłaszcza gdy je komplikują partykularne sojusze, nie zna przeciw tego rodzaju wystąpieniom środków ani zapobiegawczych ani zaradczych.

Zresztą historja L. N. wykazała, że poszczególni jej Członkowie bynajmniej nie są skłonni, posługiwać się art. 16-ym nie w porę. Nadużyciom takim mają m. in. zapobiec poprawki, uchwalone w r. 1921, które — choć w życie nie weszły — znalazły pełne zastosowanie w r. 1935 wobec konfliktu włosko-abisyńskiego. Jest to zarazem jedyny wypadek zastosowania art. 16-go, aczkolwiek sposobności po temu byłoby znalazło się więcej, że wymienimy tylko zatarg włosko-grecki w r. 1923, grecko-bułgarski w r. 1925, a w ostatnich latach boliwijsko-paragwajski i chińsko-japoński. Gorliwi zwolennicy hasła „pokój przez prawo“ byliby może skłonni nawet uważać, że w tych wszystkich wypadkach, zwłaszcza ostatnim, Liga Narodów zaniedbała swych obowiązków, nie uciekając się do art. 16-go. Dla nas stanowi to dowód. że art. 16-y uchodzi za środek ostateczny, którego zastosowanie wymaga nietylko zupełnie oczywistej odpowiedzialności jednej ze Stron, ale ponad to jeszcze równie oczywistej niemożliwości przerwania lub nawet ograniczenia kroków nieprzyjacielskich.

Według ścisłego tekstu art. 16-go już pierwszy z tych warunków najzupełniej wystarcza, aby sankcje zastosować, a staraliśmy się wykazać, że nawet one nie są dla powszechnego pokoju bardziej niebezpieczne niż niesłychanie luźne przepisy, które według pospolitego prawa narodów ani Wojującym ani Neutralnym swobody działania nie odbierają. Musimy jednak pamiętać, że w ramach samego Paktu istnieją jeszcze inne środki, zdolne przywrócenie pokoju lepiej zabezpieczyć jak te, które art. 16-y przewiduje. O ile bowiem w nim idea represji i zadośćuczynienia, miarkowana zresztą szczególnemi właściwościami ustroju międzynarodowego, wybija się na pierwsze miejsce, to z ogólnych założeń P. L. N. wynika, że trzeba ją w miarę możności łagodzić jeszcze względem na rychłe przywrócenie pokoju. Wyznawcy hasła „pokój

przez prawo" zapominają często, że wojna może być także *ultima ratio* prawa, a utrzymanie czy przywrócenie pokoju z prawem sprzeczne.[1]

W systemie L. N., która równocześnie dąży i dążyć musi do utrwalenia zarówno prawa jak i pokoju, napięcie między temi dążeniami jest nieuchronne i rzeczywiście się przejawia. Jeżeli więc jeden ze współczesnych mężów stanu[2] nazwał Pakt pomnikiem prawdziwej mądrości, to zdanie takie uważamy za słuszne dlatego, że przepisy jego umożliwiają kompromis między temi dwoma postulatami. Cierpi na tem oczywiście ich ścisłość, która jednak zaletą byłaby tylko pod warunkiem, że zwartość Ligi pozwalałaby jej organom każdego czasu i w każdym wypadku przeprowadzić do końca takie bezwzględne postanowienia. Dopóki ideał ten wydaje się jeszcze bardzo daleki, lepiej naszem zdaniem dopuszczać w pewnych wypadkach wojnę legalną, lepiej, nawet gdy legalną nie jest, zastrzec Członkom bezpośrednio nie wmięszanym niektóre przynajmniej dobrodziejstwa dawnej neutralności, lepiej wreszcie w konkretnych wypadkach pozostawić organom Ligi prawo wyboru między kilkoma przepisami, a nawet prawo równoległego stosowania tychże, choćby nie były należycie ze sobą zestrojone.

[1] „Nicht das Völkerrecht führt den Frieden herbei, sondern ein wirklicher Friede ist die Grundlage des Völkerrechts". SCHMITT, s. 7.

[2] Eden według *Vie Intellectuelle*, t. XL, s. 85.

ROZDZIAŁ IX.

POKÓJ A SPRAWIEDLIWOŚĆ.

Żaden artykuł nie uwypukla tak wyraźnie jak 11-y wielkiej giętkości P. L. N. „Między jego zakresem zastosowania a zakresem kilku innych artykułów istnieją bardzo rozległe pasy wspólne, a ujawnia się to nader wyraźnie i często, gdy przy danem posunięciu lub w danem dowodzeniu powołane są równolegle dwa artykuły lub więcej."[1] Ponieważ jednak art. 11-y zmierza przedewszystkiem do utrzymania pokoju, to jego — jeśli wolno ją tak nazwać — wszechobecność dowodzi właśnie, że przed właściwym jemu celem ustępują w Pakcie wszystkie inne.

Na to centralne znaczenie naszego artykułu zwrócił dopiero z całym naciskiem uwagę cytowany już raport de Brouckère'a, który miał Radzie wskazać metody możliwie szybkiego powzięcia decyzyj, zdolnych zapewnić skuteczność zobowiązaniom Paktu. Już samo zagadnienie postawione sprawozdawcy, jak również projekty w rodzaju Tr. Wz. P. i P. G. dowodzą, że w owym czasie zajmowano się przedewszystkiem istotą i możliwością zastosowania art. 16-go[2] —

---

[1] RAY, s. 372,

[2] Por. raport 3-ej komisji II Zgromadzenia (A. 14. 1927.V., s. 31): „L'article 16 est un des principaux éléments juridiques du Pacte, qui serait par trop imparfait, s'il ne trouvait pas sa garantie dans des sanctions efficaces contre les Etats qui ne rempliraient pas leurs obligations".

utrzymanie czy przywrócenie obowiązującego porządku prawnego choćby za cenę wojny represyjnej wydawało się zadaniem ważniejszem jak utrzymanie czy przywrócenie pokoju. I byłoby niem niewątpliwie, gdyby normy prawa narodów pozwalały zawsze i bez żadnych wątpliwości stwierdzić granicę między prawem a bezprawiem, gdyby prócz tego wskazywały środki pokojowe, przy pomocy których możnaby liczyć na zaspokojenie żądań słusznych, nawet jeżeli w ścisłem prawie nie są uzasadnione. Wtedy samopomoc pod jakąkolwiek postacią byłaby równie naganną jak w każdem dobrze zorganizowanem Państwie i wymagałaby równie surowej jak tam represji. Dopóki jednak nawet w ramach L. N. jesteśmy od takiej praworządności bardzo jeszcze dalecy, ważniejszą wydaje się troska o to, aby samopomoc nie przerodziła się w wojnę, jak o jej prawną kwalifikację i represję.

Art. 11-y istotnie prawny punkt widzenia pomija, nie mówi o napastniku i jego ofierze, stanowiąc tylko wyraźnie, że „wszelka wojna lub groźba wojny, bez względu na to, czy dotyczy bezpośrednio jednego z Członków L. N., interesuje całą Ligę i że powinna ona powziąć wszelkie zarządzenia, zdolne skutecznie zabezpieczyć pokój Narodów. W podobnym wypadku Sekretarz generalny zwołuje natychmiast Radę, na żądanie któregokolwiek Członka Ligi.

„Oświadcza się ponad to, że każdy Członek Ligi ma prawo, z tytułu przyjaźni, zwrócić uwagę Rady lub Zgromadzenia na wszelką okoliczność, zdolną naruszyć stosunki międzynarodowe i która wskutek tego grozi zamąceniem pokoju lub dobrego porozumienia między narodami, od którego pokój zależy."

Ustęp 2-i, odnoszący się do sytuacyj mniej groźnych, może znaleźć i w historji L. N. rzeczywiście znajdował niesłychanie szerokie zastosowanie. Skoro wolno nań powołać się w każdej okoliczności, zdolnej naruszyć (affecter) stosunki międzynarodowe i zamącić (troubler) pokój, Liga Narodów może na tej zasadzie zdusić w zarodku wszelkie konflikty, zanim jeszcze pokojowi bezpośrednio zagrożą. Słusznie jednak

podkreśla Ray,[1] że te niemal nieograniczone możliwości zastosowania ustępu 2 go mogą jego myśl wypaczyć. Zajmowanie Rady czy Zgromadzenia zatargiem zgoła błahym może mu istotnie nadać niepotrzebny rozgłos i utrudnić załatwienie. To też w podobnych wypadkach Rada zajmowała rozsądne stanowisko i zalecała Stronom bezpośrednie porozumienie.[2]

W związku z przedmiotem naszych badań prawdziwe znaczenie posiada jednak tylko ustęp 1-y, skoro tylko w nim przejawia się możliwa dwutorowość akcji L. N. wobec wojny lub groźby wojny.

Dwutorowość ta wystąpi najjaskrawiej wtedy, gdy art. 11-y znajdzie zastosowanie, mimo że wojna jest wyraźnie nielegalna, a postępowanie z art. 16-go już otwarte. Wydaje się wprawdzie, że perswazyjne raczej metody art. 11-go nie dadzą się łatwo połączyć z represyjnemi. Ale brzmienie art. 11-go nie pozostawia pod tym względem najmniejszych wątpliwości: skoro odnosi się do wszelkiej wojny, to nawet nielegalna nie usuwa się z pod jego zasięgu. I rzeczywiście apel komitetu 13-u z 3 marca 1936, wystosowany do walczących ze sobą Włoch i Abisynji, jak również nawiązująca doń dalsza akcja tegoż komitetu, wychodzą oczywiście z założeń art. 11-go, choć nie jest tam wyraźnie wymieniony; wiadomo zaś, że sankcje przeciw Włochom wtedy już w pełni działały.

Normą, z którą art. 11-y może konkurować jest dalej art. 10-y. Obie normy mają szerszy zasięg jak art. 12-y do 17-go, które obejmują tylko pewne zobowiązania niepodejmowania wojny, podczas gdy tamte dotyczą wszelkiej wojny wzgl. napaści i wszelkiej groźby wojny albo napaści. Otóż pojęcie napaści, o którem mówi art. 10-y, obejmując wojnę (art. 11-y), jest znacznie szersze, skoro mieści się w niem każda wogóle przemoc. Z drugiej strony jednak nawet otwarte wojny w sferę zastosowania art. 10-go nie wchodzą, jeżeli są

[1] s. 380.

[2] Przykłady ob. tamże.

legalne w świetle innych przepisów Paktu, a nie zmierzają do naruszenia całości terytorjalnej lub niezależności politycznej jakiegokolwiek Członka Ligi. Dla zastosowania art. 11-go ani legalność wojny ani jej cel nie mają żadnego znaczenia, tak że w tym kierunku obejmuje on szerszy zakres wypadków. Wreszcie przedmiotem akcji L. N. na podstawie obu artykułów mogą być także Państwa do Ligi nie należące, ale podczas gdy według art. 10-go przynajmniej Państwo zagrożone musi być jej Członkiem, to zastosowanie art. 11-go usprawiedliwia wszelka wojna (groźba wojny), choćby żadna ze Stron do L. N. nie należała. Choć więc obie normy inaczej określają warunki swego zastosowania, widzimy jak dalece one nawzajem się krzyżują i zazębiają. Odmienność występuje tylko w celu, którym według art. 11-go jest utrzymanie czy przywrócenie pokoju, według art. 10-go utrzymanie czy przywrócenie *status quo*.

Tem bardziej możliwe jest równoległe zastosowanie art. 11-go z art. 12-ym i 15-ym, które wchodzą w grę przy sporze, zdolnym doprowadzić do zerwania; groźba wojny z art. 11-go może być bowiem uzasadniona takim właśnie sporem. Gdy n. p. Chiny, zająwszy Radę konfliktem mandżurskim na podstawie art. 11-go (21 września 1931), zapragnęły następnie, aby Liga rozpatrzyła go także według art. 10-go i 15-go (29 stycznia 1932), ówczesny Prezydent Rady p. Paul-Boncour wyraźnie zaznaczył, że „L. N. zawsze uważała, że akcja Rady na podstawie art. 15-go bezwzględnie da się pogodzić z zarządzeniami, które byłyby powzięte i w danym wypadku zostały powzięte na podstawie art. 11-go." W dalszym ciągu — wobec wątpliwości wysuniętych przez delegata Japonji — podkreślił, że uchwała Rady z 26 września 1927, która określa wykładnię i sposoby zastosowania art. 11-go „wyraźnie zaznaczyła, że postępowanie, otwarte na podstawie art. 11-go, bynajmniej nie wyklucza postępowania, prowadzonego na podstawie innych postanowień Paktu".[1]

[1] J. O., r. 1932, s. 341. — Podobne stanowisko zajął delegat Chin

Różnica jednak tkwi w tem przedewszystkiem, że o ile według art. 11-go tylko Strony mogą Radę sporem zająć, to tutaj odpowiednia inicjatywa wychodzi od któregokolwiek Członka Ligi.[1] — Co więcej o materjalnem załatwieniu sporu, które według art. 15-go jest jedynem zadaniem Rady, art. 11-y wogóle nie wspomina. Potrzeba taka może zjawić się dopiero, gdy wojna już bezpośrednio nie grozi. Ale w pierwszej fazie postępowania, gdzie chodzi właśnie o zażegnanie tej groźby, ewentualne prawa i krzywdy każdej ze Stron schodzą na plan drugi.

Natomiast obowiązki i prawa Rady (wzgl. Zgromadzenia) są w tym wypadku bez porównania szersze. Według art. 12-go i 15-go ma ona tylko obowiązek starać się o załatwienie sporu i dalej też jej prawa nie sięgają. Ponad to akcja jej musi zatrzymać się wobec zarzutu kompetencji wyłącznej, jeżeli sama uzna go za uzasadniony. Tutaj na zarzut ten nie ma miejsca, skoro Rada nie zajmuje się wogóle materjalną stroną sporu. Zresztą wojna i groźba wojny, niezależnie od przyczyn, które ją sprowadziły, jest w każdym wypadku pasowana na sprawę o międzynarodowem znaczeniu, a wojna interesuje całą L. N. również wtedy, gdy jest legalną, t. j. wywołaną n. p. w warunkach, które określa art. 15/7. O tyle też można art. 11-y

(tamże s. 335/36): „Par les présentes la Chine demande l'application à ce différend de l'article 10, ainsi que de l'article 15 du Pacte, non pas en dérogation des mesures qui ont été ou pourront être prises par la Société, conformément aux obligations que lui impose l'article 11, mais à titre additionnel".

[1] W literaturze (n. p. KUNZ, *L'article 11*, s. 712) dość żywym jest spór, czy w tym wypadku Rada może względnie czy powinna działać z urzędu. Uważamy go za dość jałowy i najzupełniej przyłączamy się do następującego zdania (BARANDON, s, 39/40): „Zwar sprechen wir von der Präventivintervention als von einer Handlung des Völkerbundes aus eigener Initiative (im Gegensatz zu dem Verfahren auf Antrag der Interessenten), dies kann jedoch nur in dem Sinne verstanden werden, dasz die Bundesorgane zunächst durch einen Mitgliedstaat in die Lage versetzt werden müssen, die Initiative zu ergreifen, dasz also letzten Endes der Anstosz zum Handeln von einem Mitgliedstaat ausgehen musz".

uważać za dalsze ograniczenie prawa do wojny. Od ograniczeń, zawartych w innych artykułach Paktu, różni się w dwojaki sposób: najpierw, podobnie jak P. K., dotyczy każdej wojny, bez względu na jej sprawiedliwy czy niesprawiedliwy, prawny czy bezprawny charakter; następnie wyraża się nietyle w stanowczym zakazie, ile w tem, że Lidze udziela prawa do wkroczenia we wzajemne stosunki jej Członków. Ale nawet ograniczając się do tego zakresu, interwencja ta dotyka spraw, pozostawionych dotąd swobodnemu uznaniu Państw, zwraca się przeciwko zasadzie *res inter alios acta, aliis nec nocere nec prodesse potest.*[1]

Wszak L. N. ma obowiązek ale zarazem i prawo powziąć „zarządzenia zdolne skutecznie zabezpieczyć pokój między narodami". Również tak stanowcze jak w żadnym innym ustępie Paktu podkreślenie obowiązków, ciążących na Lidze jako takiej — wskazuje na znaczenie, postawionych jej w art. 11-ym zadań. Inna rzecz, że ta stanowcza forma maskuje tylko przeszkody, które akcja L. N. wogóle, a w tym wypadku w szczególności napotyka. Uchwała Rady, dotycząca owych zarządzeń, nie jest bowiem wyjęta z pod reguły jednomyślności, a Strony zatargu, o ile tylko są Członkami Ligi, będą w niej — zgodnie z art. 4/5 P. L. N. — uczestniczyć zawsze, choćby w danym okresie nie były w Radzie reprezentowane.[2] Trudno więc myśleć o uchwale, zobowiązującej tylko jedną Stronę do daleko idących zarządzeń, tem mniej o takiej, którąby ujemnie oceniała jej dotychczasowe zachowanie;[3]

---

[1] HOIJER, *Commentaire*, s. 190.

[2] Innego, ale sprzecznego z praktyką L. N. zdania KUNZ, *L'article 11* s. 780, podobnie SCHÜCKING-WEBERG, 3-e wyd., s. 514,

[3] Por. n. p. pierwszą uchwałę Rady, dotyczącą konfliktu mandżurskiego (30 września 1931) i opinję, którą o niej wyraził ówczesny przewodniczący Briand: „L'article 11 du Pacte, qui requiert un vote unanime incluant celui des parties, nous obligeait à rechercher une solution de conciliation et de compromis". *J. O.*, r. 1931, s. 2378.—KUNZ, loc. cit., stara się wprawdzie dowieść, że w ciągu konfliktu grecko-

taka uchwała nie uzyska bowiem jej zgody. To też art. 11-y stoi widocznie na stanowisku, że tylko wtedy Rada będzie mogła liczyć na skuteczność swoich zarządzeń, jeżeli wstrzyma się od wszelkiej prawnej oceny postępowania Stron i jeżeli obie będzie traktowała zupełnie równorzędnie. Ale wymaganie bezwzględnej jednomyślności może mimo to wszelką akcję Rady obezwładnić. Stąd wysunięta przez raport de Brouckère'a koncepcja, według której można w razie potrzeby odstąpić od procedury uchwał i pozwolić, by Członkowie Rady udzielili narodowi, narażającemu na szwank pokój, rady zbiorowej.[1] Byłaby to opinja, oznajmiona przez trzynastu Członków Rady, ich koledze, czternastemu Członkowi. Jak z tego widać nie chodzi tu o żadne obowiązujące orzeczenie, ale o próbę politycznego nacisku. Jeżeli może on być skuteczny w stosunku do mniejszego Państwa, to uległość Wielkiego Mocarstwa wobec takich perswazyjnych środków wydaje się mało prawdopodobna. Wiadomo, że na Japonję żadnego wrażenia nie wywarł t. zw. apel 12-u (t. j. wszystkich członków R. L. N. z wyłączeniem reprezentanta Japonji a także Chin) z 16 lutego 1932, w którym przypomniano jej, że „zgodnie z art. 10-ym żadne naruszenie terytorjalnej całości i żadne zmiany w politycznej niezależności jakiegokolwiek Członka, sprowadzone wbrew temu artykułowi, nie powinny być uznane za ważne i skuteczne przez żadnego Członka Ligi".[2] Cały konflikt mandżurski wykazał zresztą niedostateczność środków, które art. 11-y daje Radzie do ręki. Japonja, nawet jeżeli w uchwałach Rady uczestniczyła, umiała wprowadzić do nich zastrze-

---

bułgarskiego (r. 1925) Rada odstąpiła od wymagania bezwzględnej jednomyślności, ale KOPELMANAS, s. 603 n. wykazuje, że mniemanie to polega na nieporozumieniu, a ponad to że teza o mocy obowiązującej uchwał Rady, powziętych na podstawie art. 11-go, nigdy nie była w praktyce uznana: „En droit positif cette thèse est insoutenable, et nous nous refusons à défigurer les faits pour prouver une théorie qui nous paraît rationnelle." — Podobnie BOEHMERT, s. 195.

[1] s. 70 i 71.

[2] *J. O.* r. 1932, s. 386.

żenia, które całą ich wartość niweczyły,[1] a o rzeczywistem zastosowaniu się do nich najwidoczniej wogóle nie myślała.

Zresztą niezależnie od tego konfliktu i przed nim jeszcze stały się braki art. 11-go oczywiste, gdy tylko zaczęto także od strony teoretycznej poświęcać mu więcej uwagi. Punktem wyjścia niedoszłych dotąd reform stały się propozycje Rządu niemieckiego, przedstawione komitetowi arbitrażu i bezpieczeństwa (C. A. S.) w styczniu 1928.[2] Zmierzały one do tego, aby Członkowie L. N. z góry zobowiązali się:

1-o — w ciągu sporu, rozpatrywanego przez Radę, zastosować wydane przez nią zarządzenia tymczasowe, zapobiegające rozszerzeniu lub zaostrzeniu konfliktu;

2-o — w razie groźby wojny przyjąć i wykonać zalecenia Rady, zmierzające do utrzymania wzgl. przywrócenia normalnego *statu quo* wojskowego z czasu pokoju;

3-o — w razie rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich przyjąć, na zalecenie Rady, zawieszenie broni, wycofując siły zbrojne, które się przedostały na obce terytorjum.

Memorjał niemiecki wykluczał oczywiście udział Stron w odnośnych uchwałach Rady, a nawet brał pod uwagę możliwość uchwały powziętej tylko większością głosów.

Powyższe sugestje stały się podstawą dla wzoru traktatu, mającego wzmocnić środki, zapobiegające wojnie, przyjętego przez Zgromadzenie w r. 1928, następnie zaś takiejże konwencji generalnej, której tekst uznało Zgromadzenie w r. 1928 za odpowiedni. Podpisać mogli ją wszyscy, także Państwa,

---

[1] Por. uchwałę Rady z 30 września 1931 (*J. O.* r. 1931, s. 2306.): „Le Conseil... 3-o. Prend acte de la déclaration faite par le représentant du Japon, selon laquelle son gouvernement poursuivra aussi rapidement que possible le retrait, déjá commencé, de ses troupes pour les ramener dans la zone du chemin du fer, dans la mesure où la sécurité et la vie des ressortissants japonais et la protection de leurs biens seront effectivement assurées, et espère réaliser complètement cette intention dans le plus bref délai...“ (Podkreślenie nasze)

[2] Documents, Série VI., s. 225.

które do Ligi nie należą, aż do 3 lutego 1932 (data otwarcia konferencji rozbrojeniowej); możliwość przystąpienia po tej dacie jest również dla każdego Państwa otwartą. Konwencja jednak dotąd w życie nie weszła, ponieważ brak dostatecznej liczby ratyfikacyj (art. 13-y, 14-y).[1]

Istotną treścią konwencji jest przyznane Radzie prawo uchwalania — jednomyślnie, ale nie licząc głosów Stron (art. 7-y) — zarządzeń tymczasowych, zabezpieczających pokój i obowiązujących dla Państw, które uczestnicząc w konwencji, są nawzajem zawikłane w jakimś zatargu. Zarządzenia te mogą nosić charakter niewojskowy w wypadku sporu, który Rada rozpatruje i winny wtedy odnosić się do samego przedmiotu sporu (art. 1-y). Zarządzenia natury wojskowej usprawiedliwia — w okolicznościach, które zdaniem Rady nie stwarzają stanu wojennego pomiędzy Mocarstwami, uczestniczącemi w konwencji — bądź przedostanie się wzgl. przelot sił zbrojnych jednego z nich na wzgl. ponad terytorjum lub wody terytorjalne drugiego lub też na wzgl. ponad obszar pasa zdemilitaryzowanego traktatem międzynarodowym (art. 2-i, 3-i) — bądź usprawiedliwia takie zarządzenia groźba wojny i wynikająca stąd obawa starcia między siłami zbrojnemi Państw, o które chodzi (art 3-i). Treścią zarządzenia będzie, zależnie od okoliczności, albo ewakuacja (art. 2-i), albo ustalenie, o ile możności za wspólną zgodą Stron, linij, których niewolno przekraczać siłom zbrojnym jakiegokolwiek rodzaju (art. 3-i). W razie braku wspólnego porozumienia pomiędzy Stronami Rada ustala wspomnianą linję za zgodą tej Strony, o której siły chodzi; jej zdolność obronną na taki wypadek zabezpie-

---

[1] Tekst: XII Ass., S. Pl., s. 149 n.—Konwencję podpisały następujące Państwa: Albanja, Niemcy, Austrja, Belgja, Bułgarja, Kolumbja, Danja, Hiszpanja, Francja, Grecja, Litwa, Luxemburg, Norwegja (z ratyfikacją), Panama, Holandja, Peru (z ratyfikacją), Portugalja, Siam, Szwecja, Czechosłowacja, Urugwaj. Według art. 8-go postanowienia konwencji można oczywiście stosować tylko pomiędzy jej Uczestnikami.

czają nieco naiwne w swej drobiazgowości przepisy art. 3/3.[1] Rada może kontrolować przy pomocy specjalnych komisarzy wykonanie swoich zarządzeń przez Strony (art. 4-y). Osobny regulamin ustala powołanie i działalność tych komisyj kontroli. W przeciwieństwie do art. 11-go konwencja opatruje streszczone powyżej postanowienia w następujący sposób sankcjami (art. 5-y):

„Jeżeli pogwałcenie zarządzeń, określonych w art. 2-im i 3-im zostanie stwierdzone przez Radę i utrzymane wbrew jej poleceniom, Rada zastanowi się nad środkami wszelkiego rodzaju, aby zabezpieczyć wykonanie niniejszej Konwencji.

„Jeżeli wojna wybuchnie w wyniku tego pogwałcenia, Wysokie układające się Strony będą uważały, że pogwałcenie to stwarza domniemanie, iż Strona, która się go dopuściła, podjęła wojnę w rozumieniu art. 16-go Paktu."

Przez to postanowienie dopiero stwarza konwencja prawny związek między art. 16-ym a 11-ym. Niezależnie od konwencji mogą wprawdzie oba artykuły znaleźć zastosowanie równoległe (por. wyż. s. 162), ale wynikiem procedury z art. 11-go nie mogłyby nigdy być sankcje z art. 16-go. Inni Członkowie nie mają bowiem prawa ich stosować, dopóki nie są złamane postanowienia art. 12-go, 13-go lub 15-go. Natomiast przekroczenie jednomyślnych nawet zaleceń Rady, powziętych na podstawie art. 11-go — n. p. wycofanie wojsk, zawieszenie broni i t. p. — samo przez się nie może jeszcze sprowadzić skutków, o których mówi art. 16. Możnaby co najwyżej zapytać, czy wobec takich przekroczeń Rada nie miałaby prawa

[1]) „A défaut de pareil accord, le Conseil fixera ces lignes avec l'assentiment de la Partie dont les forces sont visées, étant entendu qu'il n'en résultera pas le retrait des forces en arrière des limites extérieures des organisations défensives existant aux frontières des Hautes Parties contractantes intéressées, au moment où le Conseil de la Société des Nations prend sa décision, et que ces lignes ne comporteront l'abandon d'aucun autre ouvrage, position ou ligne de communication essentielle pour la sécurité ou le ravitaillement de la partie intéressée". Nietrudno się domyśleć, że chodzi w tym wypadku o t. zw. linję Maginota.

powziąć, niezależnie od postanowień konwencji, jakieś represyjne zarządzenia w ramach art. 11-go. Trzeba jednak pamiętać, że uchwała Rady we właściwem tego słowa znaczeniu mogłaby dojść do skutku tylko przy udziale Państwa, przeciw któremu się zwraca i właśnie dlatego jest zupełnie niemożliwa.[1] Jeżeliby zaś inne reprezentowane w niej Państwa, ewentualnie inni Członkowie Ligi, powzięli jakieś zarządzenia represyjne — n. p., jak radzi de Brouckère, odwołanie przedstawicieli dyplomatycznych, demonstracje morskie i powietrzne, a nawet blokadę pokojową — to legalność podobnych wystąpień, zwłaszcza zbrojnych, należałoby oceniać tak, jakby chodziło o indywidualną, a nie nakazaną czy zalecaną przez Pakt akcję. I tutaj więc poza bardzo stanowczym tenorem — „powziąć wszelkie zarządzenia, zdolne zabezpieczyć pokój świata" — kryje się niesłychanie ograniczona zdolność do czynu, której dopiero omawiana konwencja stara się dać mocniejsze i szersze podstawy.

Ta sama tendencja uderza w innych jej postanowieniach. Jak dobrze wiadomo (por. wyż. s. 49 n.) P. L. N. uważa w pewnych wypadkach za bezprawne tylko podejmowanie wojny, ale niekoniecznie każde zbrojne wystąpienie. Stanowisko to uwypukla jeszcze wyraźniej konwencja, przewidując wkroczenie sił zbrojnych i t. d. „w okolicznościach, które nie stwarzają jeszcze zdaniem Rady stanu wojennego...". Ta pobłażliwość, choć w sprawnie funkcjonującym porządku prawnym byłaby wykluczona, jest zrozumiała, gdy się zważy, że wiązanie skutków wojnie właściwych z każdem wystąpieniem lub starciem zbrojnem mogłoby doprowadzić do tem gorszego rozstroju. Ale podczas gdy P. L. N. ani nie podaje kryterjów stanu wojennego, ani też żadnemu oragnowi nie daje prawa orzekać, że w danych warunkach stan taki zachodzi, to konwencja przekazuje Radzie odnośną decyzję i przyznaje jej co więcej moc obowiązującą w stosunku do Państw, o które

[1] Proponowana n. p. przez DE BROUCKÈRE'A nagana Rady nie ma najmniejszych szans realizacji.

chodzi. Gdy więc Rada uzna, że mimo takich a takich wystąpień wojny nie ma, żadna ze Stron nie może wbrew temu zdaniu domagać się zastosowanie wobec drugiej art. 16-go, przynajmniej dopóki nie zajdą nowe okoliczności, usprawiedliwiające takie żądanie.

Stanu wojennego, stwierdzonego przez Radę czy oczywistego, nie dotyczą zresztą postanowienia konwencji, której zadanie, zgodnie z nazwą, ogranicza się do rozwijania środków, zapobiegających wojnie. Gdy już wybuchła, w grę wchodzi art. 10-y, 16-y lub też prosty tekst 11-go ust. 1-y. Według konwencji nie ma też Rada prawa zarządzić zawieszenia broni, którego warunkiem jest właśnie tocząca się już wojna. To ścisłe ograniczenie zakresu konwencji wydaje się nieco zbyt formalistyczne, zwłaszcza że wspomniany już wzór traktatu, który służył tym samym co ona celom, zobowiązywał Strony (art. 3-ci) do przyjęcia zaleceń, wystosowanych przez Radę celem zaprzestania kroków nieprzyjacielskich. Sam termin zawieszenia broni wprawdzie opuszczono,[1] ale rzecz sama była niemniej jasna. W ciągu dyskusji nad projektem konwencji podniesiono natomiast, że wobec wejścia w życie P.K. podobne przewidywania nie są na miejscu. Wszelka wojna jest zakazana, tak że w jej obliczu należy myśleć nie o pojednaniu, ale o represji. Pomijając jednak niedostateczność podstaw, których P. K. dostarcza dla prawnej oceny wojny w konkretnych wypadkach, trudno zrozumieć, dlaczego art. 11-ym, na którym przecież opiera się konwencja, nie możnaby operować nawet wobec oczywistego pogwałcenia P. K., zwłaszcza gdy równoległe stosowanie art. 11-go i 16-go nietylko w teorji jest, ale i w praktyce okazało się możliwem.

Mimo tej luki konwencja wyposaża Radę w środki zapobiegawcze tak stanowcze, w kompetencje tak szerokie, że

---

[1] „...le mot a été évité pour des considérations d'ordre juridique et parce que, en matière de droit international, la chose, l'armistice même, comporte des conséquences sur la précision desquelles on a pas voulu insister". Paul-Boncour, IX Ass., C. III, s. 53.

prawdopodobnie właśnie dlatego Państwa, powodowane troską o swobodę działania w chwilach dla siebie szczególnie krytycznych, nie ratyfikowały jej dotąd w dostatecznej ilości. To też największą wadą konwencji jest to, że podobnie jak P. G. nakłada na Państwa obowiązki, których w obecnych warunkach nie czują się na siłach dopełnić. Zapewne przez długi jeszcze okres czasu będzie Rada musiała zadowolnić się środkami, które jej art. 11-y dostarcza. Wobec konfliktów, w których zamieszane są jedynie mniejsze Mocarstwa, jak n. p. Grecja i Bułgarja w r. 1925, mogą one czasami w pełni cel swój osiągnąć, a ograniczyć przynajmniej, jak w konflikcie mandżurskim, rozmiary tych, w których uczestniczą wielkie. Zważywszy różnicę w potędze Państw, którym miała stawić czoło, nie chcemy, jak to czyni Kunz,[1] wytykać L. N. różnicy w metodach, zastosowanych przez nią z jednej strony wobec Grecji i Bułgarji w r. 1925, z drugiej zaś wobec Japonji w latach 1931-1933. Liga Narodów, zwłaszcza gdy działa na podstawie art. 11-go, nie jest przecież trybunałem, przed którym, jako uosobieniem majestatu prawa, znikają wszelkie różnice w materjalnej potędze Stron. Liga nie miała i niestety nie mogła mieć wiary, że potrafi wobec Japonji przeprowadzić zarządzenia stanowcze. Sankcje, chociażby tylko gospodarcze, które nawet wobec Włoch w r. 1935/36 zawiodły, byłyby tutaj tembardziej bezskuteczne. Stąd owe półśrodki, niedomówione zalecenia, niekończące się raporty, obrady, komisje. Kto wie nawet, czy przez swoje postępowanie Liga nie poszła Japonji na rękę, pozwalając jej mniejszym kosztem i wysiłkiem dopiąć swego celu. Kto wie, czy Chiny nie stawiłyby od po-

[1] *L'article 11*, s. 764: „Elle a créé particulièrement le précédent classique à l'occasion de son intervention dans le conflit gréco-bulgare de 1925. Il n'y a donc aucune excuse si elle s'écarte de ce précédent classique. C'est pourquoi nous ne pouvons nullement être d'accord avec la procédure suivie par le Conseil dans le conflit sino-japonais de 1931/32". Zresztą, jak już podkreślono, KUNZ niezupełnie trafnie ocenia przebieg procedury w konflikcie grecko-bułgarskim (por. wyż. s. 165).

czątku bardziej energicznego oporu, gdyby nie to, że liczyły na bardziej stanowczą interwencję Ligi. Jeżeli taki w ostatecznym rachunku jest jej wynik, możnaby nazwać go paradoksalnym. Ale z drugiej strony jest rzeczą w najwyższym stopniu wątpliwą, czy wobec materjalnych i moralnych zasobów, któremi oba Państwa rozporządzają, bardziej stanowcza postawa Chin potrafiłaby udaremnić japońskie podboje. Za to cała rozprawa byłaby nietylko Japonję, ale obie Strony więcej krwi kosztowała. Ostatecznie nawet taki skromny wynik ma swoje znaczenie, choć na pewno nie wyczerpuje postawionych Lidze zadań.

Ponad to Zgromadzenie L. N., starając się w miarę swych sił o utrzymanie pokoju, wzgl. przywrócenie normalnych stosunków, nie pominęło także prawnej strony zagadnienia, przypominając Członkom w uchwale z 11 marca 1932, że nie wolno im „uznawać żadnej sytuacji traktatu lub porozumienia, które byłyby sprowadzone środkami, sprzecznemi z P. L. N. i Paktem Paryskim."

Od tej uchwały, powziętej poniewczasie i wiążącej z postępowaniem Japonji tylko negatywne obowiązki dla pozostałych Członków, odbija jaskrawo energiczna postawa, którą L. N. zajęła wobec Włoch w październiknu 1935. Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że jedyną sprężyną tej energji były w tym wypadku bezpośrednio zagrożone interesy Wielkiej Brytanji, która z tych czy innych względów mogła do ekspansji japońskiej w Azji odnosić się bardziej obojętnie jak do włoskiej w Afryce. Nie chcemy bynajmniej przeczyć znaczeniu tego czynnika, ale musimy wskazać na inne, dzięki którym także w świetle P. L. N. sytuacja przedstawiała się w obu wypadkach odmiennie. Pomijamy już praktyczną niemożliwość zastosowania przeciw Japonji sankcyj jakiegokolwiek rodzaju, gdyż argument ten jest dla skuteczności P.L.N. niewątpliwie kompromitujący. Bądź co bądź jednak starała się Japonja nadać swemu postępowaniu jakieś pozory prawa, podkreślając, że wszelkie jej zbrojne poczynania przeciw Chinom są podyktowane jedynie troską o zabezpieczenie bardzo

poważnych interesów, które w Mandżurji posiada, a którym zagraża panująca w Chinach anarchja i ksenofobja; że poczynania te nie są aktami wojennemi i nie służą zaborczym zamiarom. Szczerości tych zapewnień zadało wprawdzie kłam dalsze postępowanie Japonji, ale w danych warunkach musiała L. N. na nich opierać swoją działalność, która, jak staraliśmy się wykazać, ograniczyła do pewnego stopnia rozmiary konfliktu, miarkując ową gotową na wszystko zapalczywość, która stan wojenny cechuje.

Jeśli zaś chodzi o zamiary Rządu włoskiego, to zaborczość ich od samego początku nie mogła ulegać najmniejszej wątpliwości, skoro Włochy odrzuciły nawet propozycje komitetu 5-ciu z 24 września 1935,[1] które uwzględniały możliwość terytorjalnych przystosowań (ajustements) między Abisynją a włoskiemi kolonjami. Co więcej Rząd włoski, udaremniwszy przez swe zbrojne wystąpienie dalsze rokowania na gruncie L. N., bynajmniej nie ukrywał wyraźnie wojennego charakteru tych wystąpień. Sprawozdanie Komitetu 6-u, przyjęte dn. 7 października 1935, przez Komitet 13-u Rady (składający się z wszystkich jej członków z wykluczeniem reprezentanta Włoch), stawia dwa pytania:[2]

1. Czy istnieje stan wojenny między Włochami a Abisynją.

2. Jeżeli tak, czy odwołanie się do broni jest sprzeczne z art. 12-ym, 13-ym i 15-ym P. L. N.

Twierdząca odpowiedź na pierwsze pytanie jest uzasadniona tonem urzędowych telegramów włoskich z placu boju, które mimo braku wypowiedzenia wojny nie pozwalają wątpić o wojennym charakterze całej akcji.

Że jest ona sprzeczna z postanowieniami Paktu (zwłaszcza art. 12/1) wynika chociażby stąd, że została podjęta „zanim projekt sprawozdania na podstawie art. 15-go ust. 4-y Paktu został przedłożony Radzie."

---

[1] *Doc. C. 379. M. 191.* 1935. VII.

[2] *R. G.*, r. 1936, s. 103-106.

Inaczej jak w konflikcie mandżurskim przepisy Paktu nie pozostawiały więc Członkom po prostu innego wyjścia jak integralne zastosowanie art. 16-go, zwłaszcza że i próby ugody, choćby pomijające surowe prawo, okazały się wobec stanowiska Rządu włoskiego zupełnie bezcelowemi.

Dziś, wobec dokonanej już, choć przez żadne Państwo jeszcze nie uznanej aneksji, można stwierdzić, że L. N. poniosła dotkliwą porażkę przy pierwszem doświadczeniu, które z zastosowaniem sankcyj zrobiła. Dwa najpoważniejsze konflikty, którym od czasu swego istnienia musiała stawić czoło, dowiodły więc absolutnej niewystarczalności środków, któremi rozporządza. W jednym i drugim wypadku umiała zdobyć się tylko na potępienie zaborczych metod, nie będąc w stanie wyciągnąć stąd dalszych konsekwencyj. Czyż warto więc wogóle stanowić prawo, któremu nie można zapewnić poszanowania? Wszak akty bezprawne, regularnie wieńczone powodzeniem, obniżają autorytet całego prawa narodów, sprowadzając je do czczej komedji.

Nie możemy zgodzić się na ten zarzut choćby dlatego, że skuteczności jakiejś normy prawnej nie wolno oceniać wyłącznie według tych wypadków, gdzie pomimo jej istnienia osiągnięto sprzeczne z nią cele. Takie skuteczne zamachy na istniejący porządek ściągają na siebie uwagę, ponieważ są wyjątkowe; natomiast zgodne z prawem postępowanie uważa opinja za normalne i wogóle niem się nie zajmuje. Z tego stanowiska uważamy też za bardzo charakterystyczne, poruszenie, które w opinji publicznej wywołały oba wspomniane konflikty. Wypadki, które dawniej budziłyby zainteresowanie jedynie ze względów wojskowych, politycznych czy gospodarczych, oceniano dziś z prawnego punktu widzenia nietylko w Genewie, ale także w gabinetach rządowych i redakcyjnych, ba nawet w salonach i na ulicy. Krytyczną postawę opinji międzynarodowej wobec podobnych nadużyć uważamy już za pewien postęp w stosunku do poprzedniego okresu, gdzie najbardziej rażące gwałty nie potrzebowały obawiać się takiej nawet reakcji, zwłaszcza gdy wielkie Mocarstwa były ich

sprawcami. Postęp ten nie byłby jednak możliwy, gdyby nie istniały ani normy, ograniczające wydatniej samowolę Państw, ani Liga Narodów, jako organ, zdolny z tych norm wyciągnąć pewne, choćby tylko platoniczne wnioski. Napiętnowanie aktów gwałtu w sposób niejako urzędowy jest w każdym razie pierwszym objawem woli i zarazem koniecznym warunkiem zabezpieczenia prawa. Zresztą akty takie nie stają się bynajmniej bardziej znośne wtedy, gdy w świetle obowiązujących przepisów nie uchodzą za bezprawie we właściwem tego słowa znaczeniu. To też ocena działalności L. N. powinna opierać się nietylko na wzorach, których dostarczają dobrze urządzone i sprawnie funkcjonujące porządki prawne, ale przedewszystkiem na porównaniu z dawniejszym porządkiem, gdzie granica między prawem a bezprawiem była najzupełniej płynna, zwłaszcza w sferze t. zw. żywotnych interesów; gdzie przemoc jako narzędzie przewrotu nie potrzebowała liczyć się nawet z tak skromną jak dzisiaj reakcją prawa.

ROZDZIAŁ X.

GWARANCJA I REWIZJA STATUS QUO.

Równoległe i na równi skuteczne zabezpieczenie pokoju i prawa zależy w ostatnim rzędzie od dwu czynników:

1-o od zgodności danego układu prawnego ze słusznemi aspiracjami Państw, które są nim związane;

2-o od możliwości polubownego uzgodnienia wymagań prawa z wymaganiami słuszności.

Już samo postawienie problemu ujawnia ogromne trudności, które jego właściwe rozwiązanie nasuwa. Przedewszystkiem więc nie rozporządzamy dotąd żadnemi kryterjami, któreby wskazywały, jakie mianowicie aspiracje są na tyle słuszne i uzasadnione, aby im należało poświęcić pewne, przez obowiązujące prawo uznane i chronione sytuacje. Brak ten nie jest co prawda wyłącznie prawu narodów właściwy. Żadne prawo nie jest bowiem w stanie wskazać tych kryterjów w sposób ogólny, skoro podstawą jego oceny zawsze może być tylko układ, który w danej chwili uznaje za obowiązujący. Prawo jest formą, zdolną pomieścić wszelką treść, a do oceny tejże kryterjów dostarczają już nie normy prawa lecz moralności, polityki czy ekonomji.

Jeżeli jednak porządek prawny ma być narzędziem realizacji pewnych zasad, jak n. p. demokracji, komunizmu, rasyzmu i t. d., zasad, których wartość oceniamy już z innego jak prawny punktu widzenia, to powinien on za pomocą

szczególnych norm dbać o to, aby prawny układ stosunków odpowiadał każdego czasu i w sposób możliwie najdoskonalszy wzorom, które owe zasady wskazują. Jeżeli kierowany temi wytycznemi rozwój porządku prawnego ma odbywać się niejako samorzutnie, to oczywiście musi on z góry i możliwie ściśle ustalić warunki, których nastanie jakby samo z siebie wywoła pewne zmiany, zgodne z owemi wytycznemi. Sądy zaś są organami, które w razie wątpliwości zajście owych warunków stwierdzają i określają ich konkretne skutki. Choć takie zupełne włączenie w tryby porządku prawnego zasad, które nim kierują, może z wielu względów wydawać się urządzeniem najdoskonalszem, to w praktyce będzie można stosować je w wąskim tylko zakresie, skoro wobec niezmierzonego bogactwa i wzajemnej współzależności możliwych zdarzeń, trudno będzie z góry przewidzieć, do jakiego stopnia sytuacja, wytworzona przez powiązane z temi zdarzeniami prawne skutki, odpowie owym zasadniczym postulatom. Często zresztą bezwzględnie ścisłe sformułowanie tychże może nastręczać nielada trudności.

Niedomagania ustroju społeczności międzynarodowej w mniejszym stopniu wynikają z braku zasad, rządzących jego rozwojem, jak z trudności niewątpliwego ich zastosowania. Zasada granic naturalnych, legitymistyczna, narodowości, samostanowienia narodów, i ciesząca się największem może praktycznem znaczeniem zasada równowagi — wszystko to są postulaty, które zwłaszcza w ciągu XIX w. pozostawiły swoje ślady na prawnym rozwoju stosunków międzynarodowych. Za właściwe zasady prawa narodów nie można ich jednak uznać właśnie dlatego, że żadnej z nich nie udało się włączyć w tryby obowiązującego porządku do tego stopnia, aby zmiany, uchodzące w jej świetle za konieczne, przez to samo stawały się obowiązujące. Roszczenia, oparte na takich tylko zasadach, nie nadają się do postępowania rozjemczego czy sądowego, a nawet gdyby — *per maxime inconcessum* — dostały się przed taki trybunał, musiałyby zostać przezeń oddalone.

Jeżeli jednak samorzutna niejako realizacja pewnych

zasad za pomocą porządku prawnego nie będzie w żadnym ustroju zadaniem prostem; jeżeli ustawy, które im miały służyć, z czasem okazują się środkiem do danego celu zgoła nieodpowiednim, to trudność taka jest bez istotnego znaczenia, o ile istnieje organ, który ma prawo narzucać poprostu zmiany, uznane przez się za konieczne. Wtedy zresztą jest rzeczą z punktu widzenia prawnego obojętną, czy zmiany te pod względem materjalnym odpowiadają jakimś uznanym powszechnie ideałom, byle były przeprowadzone w postępowaniu, które prawo przewiduje. W tem znaczeniu właśnie, i zgodnie ze starem przysłowiem, wszechmocny jest parlament westminsterski.

Pod względem formalnym stan, który obowiązuje w społeczności międzynarodowej nie jest istotnie różny. Także prawo narodów powołuje organ, władny wszelkie możliwe zmiany w obowiązującym układzie prawnym przeprowadzić. Skoro jednak w organie tym głosem, w pełnem tego słowa znaczeniu rozstrzygającym, rozporządza *beatus possidens,* czyli dotychczas uprawniony, prawo narodów jest w rzeczywistości systemem bez porównania bardziej sztywnym, mniej podatnym jakiejkolwiek ewolucji niż którykolwiek inny ze współczesnych ustrojów. Właśnie dlatego pękają jego ramy tak często pod naciskiem przemocy.

Zobaczymy, w jaki sposób i w jakiej mierze P.L.N. stara się zabezpieczyć go przed podobnemi zamachami.

Wilson, który mimo wszystkich ustępstw na rzecz mniej odpowiadających mu idei, może uchodzić za głównego inspiratora tego aktu, umieścił w pierwszym ze swoich trzech projektów (art. 3-i) nietylko wzajemną gwarancję niezależności politycznej i całości terytorjalnej wszystkich Członków Ligi, ale także zasadę, w myśl której „pokój świata ma większe znaczenie niż każda sprawa politycznej zwierzchności (jurisdiction) czy granicy." W ten sposób starał się z całym naciskiem utwierdzić nienaruszalność uświęconego przez prawo *status quo,* a zarazem potępić wszelkie zbrojne zamachy przeciwko niemu.

Pierwotna idea Wilsona doznała w ostatecznej redakcji P.L.N. (art. 10-y)[1] dalszego sprecyzowania. Wzajemną gwarancję niezależności politycznej i całości terytorjalnej wszystkich Członków Ligi ograniczono wprawdzie tylko do wypadków, kiedy zostaje naruszona lub na szwank narażona przez zewnętrzną napaść, ale równocześnie pomyślano o tem, aby Członkom przez nieobowiązującą coprawda uchwałę Rady wskazać środki, przy pomocy których mogliby w razie czego zobowiązania gwarancyjne wypełnić. Ponad to jednak art. 10-y wyraźnie jeszcze podkreśla obowiązek szanowania całości terytorjalnej i niezależności politycznej wszystkich Członków L. N. Mogłoby się wydawać, że wobec dalej idących obowiązków czynnej ochrony, obowiązek szanowania, polegający tylko na zaniechaniu pewnych aktów, jest sam przez się zrozumiały, a wzmianka o nim zbyteczna. Ponieważ jednak czynna ochrona wchodzi w grę tylko w obliczu zewnętrznej napaści, jej groźby lub niebezpieczeństwa, trzeba stwierdzić, że pewne akty dokonane przez Członka L. N., które nie dadzą się podciągnąć pod żadne z tych pojęć, i dlatego nie stanowią dla innych Członków *casus guarantiae*, mogą być jednak sprzeczne z pierwszym, negatywnym obowiązkiem. Na szczególną uwagę pod tym względem zasługują protesty Regenta Abisynji (późniejszego Negusa) z 9 czerwca i 4 września 1926, złożone na podstawie art. 10-go Sekretarzowi Generalnemu L. N.,[2] a skierowane przeciwko traktatowi brytyjsko-włoskiemu w sprawie tamy angielskiej na jeziorze Tsana i koleji włoskiej z Erytrei do Somali. Rząd abisyński uznał bowiem, że Mocarstwa te, przyrzekając sobie wzajemną pomoc przy tych przedsięwzięciach i podając treść układu wspólnie do jego wiadomości, wywierają nań nacisk, nie dający się pogodzić

[1] Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

[2] Por. RAY, s. 361.

z niezależnością Abisynji. Oba te listy zostały ogłoszone w Journal Officiel, jak również odpowiedź angielska i włoska, która podkreślała, że układ stwarza zobowiązania tylko między Stronami i że jego wykonanie jest oczywiście zależne od decyzyj Rządu abisyńskiego. W ten sposób otrzymała Abisynja od L. N. satysfakcję, choć trudno mówić w tym wypadku o napaści, jej groźbie czy niebezpieczeństwie. Niemniej trudno się dziwić, że Rząd abisyński powątpiewał, czy tego rodzaju porozumienie da się pogodzić z obowiązkiem szanowania cudzej niezależności politycznej. Wynika stąd w każdym razie, że nie każdy akt sprzeczny z pierwszym, negatywnym obowiązkiem stanowi *casus guarantiae*, czyli warunek, uzasadniający drugi. Dlatego też równoległe ustanowienie obu obowiązków wydaje się celowem.[1]

Wzajemna gwarancja całości terytorjalnej i niezależności politycznej, którą zawiera art. 10-y, jest konieczną podstawą każdego związku, który jak L. N. stawia sobie zadanie ujęcia w pewne prawne karby stosunków między swymi Członkami. Nie chodzi oczywiście o to, aby stosunki te raz na zawsze w pewnej formie utrwalić, wzgl. drobiazgowo określić postępowanie, w którem wyłącznie zmiana ich może dokonać się w sposób zgodny z prawem. Konieczna jednak jest w związku takim zasada, odmawiająca mocy prawnej zmianom, dokonanym przemocą. Można śmiało powiedzieć, że w tej zasadzie i w niej tylko przejawia się istotna różnica między porządkiem pospolitego prawa narodów z jednej, a Ligi Narodów z drugiej strony. Już w I i III Rozdziale doszliśmy do wniosku, że również pospolite prawo narodów zezwala na podejmowanie wojny tylko pod pewnemi warunkami, tak że odnośne przepisy P. L. N., które, choć bardziej ścisłe, nie wykluczają przecież całkowicie zbrojnej samopomocy, są konstrukcją cenną wprawdzie i pożądaną, ale opartą na tych samych podstawach. Ale podczas gdy pospolite prawo narodów rejestruje jako obowiązujący każdy układ stosunków, po-

[1] Podobnie KORENITCH, s. 91.

twierdzony traktatem, bez względu na sposób, w jaki doszedł do skutku, to P. L. N. gwarantuje każdemu Członkowi jego całość terytorjalną i niezależność polityczną nawet wtedy, gdy uległszy w starciu zbrojnem, choćby przez niego samego wbrew przepisom Paktu podjętem, nie rozporządza sam dostateczną siłą, aby oprzeć się zamachom na owe zagwarantowane prawa. Stan normalny między Członkami danej społeczności, który każdy porządek i każde wogóle prawo musi określać,[1] doznaje w ten sposób bardziej skutecznego zabezpieczenia i to nawet wobec takich zbrojnych wystąpień, które inne artykuły Paktu dopuszczają: wszak jeżeli inicjator ich nie może liczyć na żadne zdobycze terytorjalne ani na żadne ograniczenia politycznej niezależności swego przeciwnika (a pod to niezmiernie szerokie pojęcie będzie można podciągnąć wiele osiągniętych przez zwycięzcę korzyści), to wojna zostaje pozbawiona jednej ze swoich głównych — *sit venia verbo* — atrakcyj. Art. 10-y ogranicza więc zaborczą ekspansję, któraby umiała wyzyskać istniejące według Paktu możliwości wojny legalnej. Wypada zresztą zaznaczyć, że gdyby Pakt nietylko każdą wojnę, ale każdą wogóle zbrojną przemoc uznawał za akt nielegalny, a sprawcę jego poddawał sankcjom, wówczas szczególna gwarancja, którą art. 10-y zawiera, nie byłaby już konieczna, skoro warunki, uzasadniające *casus guarantiae* z jednej, a sankcje z drugiej strony pokrywałyby się wzajemnie. Dziś jednak ma gwarancja ta właśnie dlatego tak duże znaczenie, że warunki, z których wynika, mogą zajść bez względu na to, czy niebezpieczna dla przedmiotów gwarancji przemoc jest, czy nie jest dozwolona w świetle innych przepisów Paktu.

Z tych względów miał Wilson zupełną rację, gdy w memorjale, przedstawionym Senatowi Stanów Zjednoczonych, nazwał art. 10-y prawdziwym kośćcem (the very backbone) całego Paktu. Zasady, którym daje wyraz niewątpliwie na to określenie zasługują. Zupełnie inną jest sprawa, do jakiego stopnia

[1] Por. SCHMITT, s. 22.

zdatne są środki, które winny im poszanowanie zapewnić. Już w Rozdziale VIII musieliśmy uznać je za niewystarczające. Brak ten, zupełnie podobnie jak w art. 16-ym, stąd przedewszystkiem pochodzi, że Członkowie, niezależnie od wszelkich postanowień Rady, sami wyłącznie decydują nietylko o sposobie i rozmiarach, w jakich mają dopełnić w danym wypadku ciążących na nich obowiązków, ale także i przedewszystkiem o tem, czy zamach na chronione przez art. 10-y dobra i prawa jakiegoś Członka wogóle jest zamierzony wzgl. dokonany. Trudność powzięcia decyzji w tym względzie, a wraz z nią możliwość decyzyj czysto arbitralnych, wzrasta jeszcze przez to, że najpierw całość terytorjum, którą art. 10-y chroni, nie jest równoznaczna z jego nienaruszalnością:[1] że powtóre nie każda wojna nielegalna musi być równoznaczna z zamachem na chronione przez art. 10-y prawa, ani też sam legalny charakter wojny nie przesądza jeszcze wcale o jej celach wzgl. rzeczywistych wynikach, które mimo wszystko mogą być z zasadą art. 10-go sprzeczne.[2]

Wskutek tego szczególnego zazębienia, które zachodzi między zakresem art. 10-go i innych przepisów Paktu, można śmiało powiedzieć, że dopóki zamach na całość terytorjalną i niezależność polityczną nie został całkowicie do końca przeprowadzony, trudno będzie wogóle artykuł ten zastosować. Gdy zamach dopiero grozi, znacznie bardziej właściwy będzie art. 11-y, względnie, jeżeli taka jest wola Stron, 12-y, 13-y lub 15-y. Gdy wojna, która jest legalna, już wybuchła, trzeba troszczyć się o jak najszybsze pojednanie Stron, zamiast badać, która z nich nastaje na całość terytorjalną i niezależność polityczną

[1] Por. wyż. s. 132.

[2] Ray myli się twierdząc, że prace różnych komisyj L. N., zajmujące się definicją napaści, od pojęcia prostego i jasnego doprowadziły do zawiłego i mętnego. Ray uważa bowiem, że napaścią w rozumieniu art. 10-go jest każda przemoc. W każdym jednak razie trzeba pamiętać, że nie każda przemoc sprowadza *casus guarantiae*, a właśnie to jest zagadnieniem istotnem. To też zarzuty Ray'a dotykają raczej twórców Paktu jak jego komentatorów.

drugiej i zależnie od wyniku badań regulować dopiero stosunek L. N. wzgl. poszczególnych jej Członków do zbrojnego konfliktu. W razie nielegalnej wreszcie wojny obowiązki, ustanowione przez art. 10-y, zostają w zupełności pochłonięte przez art. 16-y.

Jak wielkie wątpliwości nasuwa zastosowanie art 10-go, tego najlepiej dowodzi kilkunastoletnia praktyka L. N.; nawet jeżeli jedno lub drugie Państwo powołało się na ten przepis, postępowanie jej organów zbaczało zawsze na tory, właściwe innym artykułom. Także pod względem zasadniczym nie doczekał się on takiego opracowania przez organy L. N. jak np. art. 16-y lub 11-y. Wspomniany już (s. 133) projekt rezolucji Zgromadzenia z r. 1923, który nie został przyjęty, podkreślał tylko zupełną niezależność Członków w stosunku do ewentualnych uchwał Rady, czyli uwydatniał poprostu brak, wiążący się najściślej z zasadniczym ustrojem L. N. i stanowiskiem, które wobec jej organów Członkowie zajmują. Przedmiotem tej rezolucji miała być zresztą tylko treść obowiązków, wynikających z *casus guarantiae,* natomiast pominięto w niej zupełnie ważniejszą logicznie kwestję, jakie warunki ów *casus* sprowadzają, oraz w jaki sposób Rada o tem decyduje, t. j. uwzględniając, czy nie, głosy zainteresowanych. Przy obecnem brzmieniu Paktu za właściwą uważamy odpowiedź pozytywną. Zresztą wobec nieobowiązującego charakteru uchwały kwestja ta nie ma zasadniczego znaczenia, skoro gotowość Członków zależy tylko od ich dobrej woli i dobrej wiary, a nie od tego, czy projekt został przyjęty jednomyślnie, czy też przygniatającą większością.

Przypuśćmy jednak, że po ukończeniu zbrojnej rozprawy zwycięzca ujawnia swoje rzeczywiste zamiary bądź przez wymuszony na przeciwniku traktat, bądź przez akt jednostronny, jeżeli przeciwnik uległ zupełnemu zawojowaniu jak w r. 1936 Abisynja. W tym wypadku warunki *casus guarantiae* są już całkiem niewątpliwie spełnione, a art. 10-y powinien bezwzględnie znaleźć zastosowanie. Pytanie jednak, jak należy wywiązać się z płynących stąd obowiązków, nastręcza niemniej

trudności. Jeżeli bowiem Członkowie L. N. i ona sama nie umieli czy nie chcieli zapobiec zawczasu takim rezultatom, to spóźniona ich interwencja chybi celu u Państwa, które na pewno nie będzie skłonne ustąpić czegokolwiek z wywalczonych zdobyczy. Jest rzeczą niezmiernie charakterystyczną, że jak dotąd obowiązek ochrony całości terytorjalnej i niezależności politycznej, a więc obowiązek zdawałoby się czynny, znalazł wyraz jedynie w uchwale Zgromadzenia z 11 marca 1932 r., która stwierdza, że Członkom „nie wolno uznawać jakiejkolwiek sytuacji, traktatu lub porozumienia, któreby zostały osiągnięte środkami, sprzecznemi z P. L. N. i Paktem Paryskim". Podkreśliliśmy już, że także takie stanowisko nie jest pozbawione znaczenia, że wyraża się w niem jedna z tych „nowych tendencyj prawa międzynarodowego", gruntujących jego niezależność wobec przemocy, która dotąd zbyt często o jego treści stanowiła. Zwycięstwo zasady, która odmawia mocy obowiązującej traktatom czy sytuacjom faktycznym, narzuconym siłą, a naruszającym całość terytorjalną czy niezależność polityczną, jakiegokolwiek Członka Ligi, uzupełni jeden z tych braków, dzięki którym prawo narodów dziś jeszcze uchodzi za niezupełne, jakby okaleczałe prawo. Skoro bowiem w pospolitem prawie narodów uznawano zawsze zasadę, że także traktat, zawarty przez jakieś Państwo pod naciskiem przemocy, w pełni je obowiązuje, to niedaleko stąd do wniosku, że z tego samego tytułu uprawnioną będzie przemoc, która przeciwko niemu się zwraca.[1]

Najwyższy czas, aby tę prawdziwą anomalję zastąpić koncepcją, któraby lepiej odpowiadała poczuciu sprawiedliwości. Ale praktyczna jej realizacja bynajmniej nie jest prostem zadaniem. Wszak wobec braku jakiejkolwiek władzy nadrzędnej jedynie poszczególne Państwa, decydują o tem, czy dana sytuacja faktyczna jest, czy nie jest zgodna z prawem. Nawet jeżeli nie chcą uznać takiej, która powstała w warun-

[1] Por. KELLER, s. 124, oraz JAHRREISZ, *Die Hoover-Doktrin und die Heiligkeit der Verträge.*

kach, sprzecznych z prawem, to niewiadomo, czy takie negatywne stanowisko zdoła sprzeczne z prawem fakty usunąć, gdy nie jest poparte czynnemi wystąpieniami. Wszak odmowa uznania nowego Państwa Mandżu-Kuo, do której uchwała Zgromadzenia Członków L. N. zobowiązała, nie przeszkodziła Japonji w odpowiedniem, t. j. zgodnem z jej interesami, zorganizowaniu tego sztucznego tworu, ani też w dalszej ekspansji, dla której jest on wygodną podstawą wyjściową.

Być może zresztą, że zalecone przez P. L. N. metody działania, które teraz i w Afryce zawiodły, okażą się bardziej skuteczne w Europie, być może nawet, że zarodki groźnych konfliktów, tak liczne w naszej części świata, są dotąd tłumione także, choć na pewno nie wyłącznie, przez środki zapobiegające wojnie, które zawiera P. L. N. i jemu podobne traktaty. Trudno jednak pozbyć się obawy, aby mimo tych gwarancyj obecny *status quo* nie został wcześniej czy później narażony na zamachy, mające również polityczną mapę Europy przekształcić.

Wilson, dla którego, jak wiemy, sprawa pokoju była ważniejsza niż każda sprawa politycznej zwierzchności czy granicy, nie łudził się, aby złączone z P. L. N. traktaty mogły liczyć na wieczną trwałość. Dlatego też uważał, że nieodzowną gwarancję *status quo* należy uzupełnić przez normy, wskazujące, w jaki sposób układ prawny należy w drodze pokojowej dostosowywać do zmieniających się warunków współżycia międzynarodowego. Rozumie się, że postępowanie takie nie jest sprzeczne z gwarancją, zawartą w art. 10-ym, która zwraca się tylko przeciw zewnętrznym zamachom na całość terytorjalną wzgl. niezależność polityczną, ale nie dotyczy zmian, dokonanych inną drogą.

Dla Wilsona były te dwa zagadnienia tak ściśle ze sobą związane, że w pierwszym z jego projektów regulował je ten sam artykuł. A mianowicie wzajemna gwarancja całości terytorjalnej i niezależności politycznej była tam ograniczona postanowieniem, które możliwość terytorjalnych przystosowań (readjustments) uzależniało w każdym razie od zgody zainte-

resowanej ludności, a ponad to od zmian w obecnych stosunkach i aspiracjach rasowych, albo też od zdania trzech czwartych Delegatów (obecnie Zgromadzenie), które uzna tego rodzaju zmiany za pożądane ze względu na dobrobyt i oczywisty interes ludów, których dotyczą. Mamy więc tutaj ciekawą próbę włączenia do porządku prawa narodów zasady narodowości i samostanowienia narodów. Nie można jednak powiedzieć, aby zbyt jasno sformułowane były warunki, które uzasadniają ich zastosowanie, ani też obowiązki, które stąd wynikają dla dotkniętego tem Państwa. Jasnem jest także, że tak daleko idąca ingerencja w sprawy, dotyczące granic Państw-Członków, nie miała wtedy, a nie ma także i dzisiaj najmniejszych szans realizacji. Późniejsze projekty były już bardziej umiarkowane, przy czem na szczególną uwagę zasługuje w jednym z nich (t. zw. projekt Cecil-Miller) postanowienie, zwalniające Członków od wszelkich obowiązków gwarancyjnych w stosunku do takich sytuacyj, które nie obowiązującą zresztą uchwałą Zgromadzenia zostaną uznane za dojrzałe do rewizji.

Ten ścisły związek między gwarancją *status quo*, a postępowaniem, zmierzającem do jego zmiany, nie jest już w obowiązującym tekście Paktu tak widoczny. Przedewszystkiem więc oba postanowienia figurują w dwu różnych działach Paktu: gwarancja wśród postanowień, dotyczących utrwalenia pokoju, rewizja między temi, które zajmują się traktatami. Już samo to rozmieszczenie podkreśla naczelną rolę, przyznaną w systemie Paktu zasadzie, w myśl której wszelkie gwałtowne naruszenia całości terytorjalnej i niezależności politycznej są sprawą, obchodzącą całą Ligę i wszystkich jej Członków. Mimo wszelkich trudności, które w praktyce może nasunąć jej realizacja, idea ta została w każdym razie w Pakcie jasno sformułowana. Rewizja traktatów jest natomiast sprawą, którą P.L.N. pozostawia wyłącznie pokojowemu porozumieniu zainteresowanych. Wynika to wyraźnie z tekstu art. 19-go, który stanowi:

„Zgromadzenie może od czasu do czasu zaprosić Człon-

ków Ligi, aby przystąpili do ponownego rozważenia traktatów, które stały się niewykonalne, jak również sytuacyj międzynarodowych, których utrzymanie mogłoby na niebezpieczeństwo narazić pokój świata."

Widać stąd przedewszystkiem, że tekst ten nie nakłada ani na Zgromadzenie ani na żadnego z Członków jakichkolwiek obowiązków. Tłumaczy się to tem poprostu, że ponowne rozważenie i ewentualna rewizja traktatu wzgl. sytuacji nie są uzasadnione w ścisłem prawie, lecz mogą być pożądane z innych względów.[1]

Odnośne postępowanie może zgodnie z uchwałą X Zgromadzenia[2] otworzyć każdy Członek, wnosząc do porządku dziennego, na własną odpowiedzialność i zgodnie z wewnętrznym regulaminem pytanie (la question de savoir) „czy należy przystąpić do zaproszenia, przewidzianego w art. 19-ym, dotyczącego ponownego rozważenia traktatów, które jego zdaniem stały się niewykonalne lub sytuacji międzynarodowych, których utrzymanie, według niego, mogłoby na niebezpieczeństwo narazić pokój świata." Jeżeli wniosek odpowiada wszelkim wymaganiom „Zgromadzenie go przedyskutuje, stosując się do zwykłego postępowania i wystosuje, jeśli tak wypadnie (s'il y a lieu), żądane zaproszenie."

Przedmiotem dyskusji Zgromadzenia będzie oczywiście kwestja, czy rzeczywiście chodzi o traktat, który stał się niewykonalny, wzgl. o sytuację, która może zagrozić pokojowi świata. Należy przypuszczać, że Zgromadzenie będzie żądało wykazania niewykonalności w najściślejszem tego słowa znaczeniu, gdyż inaczej art. 19-y mógłby dać asumpt do wystąpień, podważających zarówno powagę traktatów jak samej Ligi. Trzeba zresztą pamiętać, że niewykonalność traktatu jest okolicznością, która już według pospolitego prawa narodów uzasadnia wygaśnięcie tegoż, a porozumienie Stron jest tylko

---

[1] Pewne wątpliwości, o których poniżej, nasuwa co prawda pod tym względem niewykonalność traktatu.

[2] S. Pl., s. 177.

potrzebne, aby zgodnie okoliczność tę stwierdzić. Ponieważ więc chodzi w tym wypadku o kwestję natury prawnej, nie zdaje się, aby do wypowiadania się o niej było właściwe kolegjum tak liczne i o tak ściśle politycznym charakterze. W każdym jednak razie jest niewykonalność traktatu cechą, która (inaczej jak np. okoliczności uzasadniające zastosowanie klauzuli *rebus sic stantibus)* musi w faktycznych stosunkach znajdować tak wybitny wyraz, że bez trudu będzie można stwierdzić czy istnieje. Jeżeli jednak tak jest istotnie, to Strony obejdą się zapewne bez przewlekłej procedury art. 19-go, która i tak nie prowadzi do obowiązującego orzeczenia i potrafią prędzej porozumieć się bezpośrednio lub na podstawie wyroku rozjemczego czy sądowego.

Inaczej jak niewykonalność traktatu jest sytuacja, której utrzymanie mogłoby na niebezpieczeństwo narazić pokój świata pojęciem tak niezmiernie szerokiem, że na prawdę trudno tu pomyśleć o ogólnych wskazówkach, zdolnych Zgromadzenie zorjentować w jego dociekaniach. Przez sytuację międzynarodową można rozumieć każdy układ stosunków, uświęcony prawem (umownem czy zwyczajowem) między Państwami, ale także każde zjawisko, zespół czy kolejny szereg zjawisk, które w taki czy inny sposób wywierają wpływ na stosunki międzynarodowe. Otóż Państwo, niezadowolone z jakiejś sytuacji międzynarodowej i gotowe dążyć do jej zmiany choćby przemocą, uzna zapewne, że zagraża ona pokojowi świata, i na tej podstawie może zgłosić odpowiedni wniosek na podstawie art. 19-go. Przykład ten jest paradoksalny, ale w każdym razie dowodzi, jak dalece określenie podane w art. 19-ym nie nadaje się za podstawę do jakichkolwiek uchwał Zgromadzenia.

Dlatego też jedynie racjonalną, choć niezgodną ze stanowiskiem zajętem przez Zgromadzenie w powołanej uchwale, wydaje nam się interpretacja, którą przepisowi temu nadaje Ehrlich.[1] Według niego nie chodzi tu o zaproszenie, dotyczące

[1] *Le respect des engagements internationaux — La révision des traités et des situations internationales,* zbiorowej pracy p. t. *La sécurité collective,* Lwów, 1935.

jakichś określonych Członków i określonych traktatów czy sytuacyj, ale o wezwanie całkiem ogólne, skierowane do wszystkich. Zgromadzenie nie jest w tym względzie skrępowane żadnemi ścisłemi przepisami, może zaproszenie takie wydawać „od czasu do czasu", aby Członkom przypomnieć, że ze względu na przeważającą sprawę utrwalenia pokoju warto ustąpić dobrowolnie nawet ze swoich praw. Ehrlich zresztą zupełnie słusznie stwierdza, że gdy chodzi o pewną określoną okoliczność „zdolną naruszyć stosunki międzynarodowe i która wskutek tego grozi zamąceniem pokoju lub dobrego porozumienia między narodami", to już art. 11/2 daje Radzie wzgl. Zgromadzeniu podstawę do interwencji. Prawda, że przepis ten nie wspomina specjalnie o traktatach, ale widzieliśmy już że pojęcie niewykonalności traktatów, którem operuje art. 19-y jest tak wąskie, a przytem tak dalece już w prawie uzasadnione, że ze względu na rewizję nie posiada właściwie znaczenia. Natomiast zarówno „okoliczność" art. 11/2 jak i „sytuacja" w art. 19-ym są pojęciami tak szerokiemi i nieokreślonemi, że w praktyce trudno będzie ustalić między niemi jakąkolwiek różnicę. Właściwa różnica między temi przepisami tkwi jedynie w postępowaniu, które według art. 11/2 nie jest skrępowane żadnemi szczególnemi przepisami. Natomiast art. 19-y zmusza Zgromadzenie do zajęcia jakiegoś stanowiska wobec wniosku, zgłoszonego na tej podstawie. Winno więc albo uznać, że wogóle z tych czy innych względów nie nadaje się do dyskusji,[1] albo całą sprawę odroczyć, albo po przeprowadzonej dyskusji przyjąć wniosek, to jest wystosować zaproszenie, albo go odrzucić. Ponieważ zaś samo zgłoszenie wniosku dowodzi, że bezpośrednie porozumienie w sprawie danego traktatu czy danej sytuacji nie rokuje żadnych nadziei, że innemi słowy cała sprawa jest wysoce drażliwa, to uchwała Zgromadzenia, która bez względu na swoją treść będzie zawsze dla jednej Strony niemiła, może tylko przeciwieństwa pogłębić zamiast je wyrównać. Temi konsekwencjami, osta-

[1] Taki los spotkał wniosek Boliwji w r. 1921.

tecznie dla pokoju niebezpiecznemi, a których pozwala uniknąć interpretacja Ehrlicha, tłumaczy się też wielka rezerwa Zgromadzenia wobec wszelkich zgłoszonych dotąd wniosków, które o art. 19-y zaczepiały.[1]

Oczywiście, Zgromadzenie mogłoby pozwolić sobie na większą śmiałość, gdyby miało prawo zobowiązać Członków do przeprowadzenia rewizji traktatu niewykonalnego wzgl. takiego, z którego wynika owa niebezpieczna sytuacja; gdyby ponad to miało możność wymusić spełnienie tego obowiązku. Ale taki skutek uchwały miałby sens tylko pod warunkiem, że potrafiłaby zarazem zakreślić kierunek i granice rewizji. Wbrew pierwotnym projektom uznano postanowienie takie za niewłaściwe ze względu najpierw na nienaruszoną przez Pakt swobodę decyzji Członków, powtóre na brak jakichkolwiek ogólnych kryterjów, któreby wskazywały potrzebę i rozmiary rewizji w konkretnych wypadkach. Zagrożenie pokoju nie może być takiem kryterjum, skoro jest zjawiskiem zależnem przedewszystkiem od woli poszczególnych Państw: kto czuje się na tyle silnym, aby pokojowi zagrozić, może wymusić rewizję.

Zgromadzenie wydaje więc tylko zaproszenie, do którego Członkowie mogą się przychylić lub nie przychylić, a nawet jeżeli się przychylą, to wynik „ponownego rozważenia" tylko od nich zależy. Ponieważ jednak chodzi o uchwałę nieobowiązującą, niektórzy autorowie sądzą, że dla powzięcia jej wystarcza zwykła większość głosów, z tem że Państwa, które mają być zaproszone, w głosowaniu nie uczestniczą. Stanowczy przepis art. 5/1, który od zasady jednomyślnych uchwał pozwala odstąpić tylko w wypadkach wyraźnie przez Pakt wskazanych, stara się n. p. Böhmert (s. 167) obejść przez to, że ustaliwszy różnicę między szerszem a węższem pojęciem uchwał (w tekście francuskim décisions), pod węższe podciąga takie tylko, z których wynikają jakieś prawa lub obowiązki dla Członków, a wreszcie uznaje, że art. 5-y wyłącznie takie ma na myśli. Nie wyjaśnia jednak, dlaczego Pakt, poza ściśle

[1] Są to następujące: Boliwja w r. 1920/21, Chiny w latach 1925 i 1929.

wyliczonemi wyjątkami, nie zawiera żadnej ogólnej normy, wskazującej, w jaki sposób mają dochodzić do skutku uchwały w szerszem znaczeniu, do których Böhmert zalicza oczywiście zaproszenie z art. 19-go. Wszak zasada zwykłej większości nie jest bynajmniej tak oczywistą, zwłaszcza w stosunkach międzynarodowych, aby nie wymagała osobnego ustanowienia. Dlatego też nie wydaje nam się, aby w danym razie Przewodniczący sesji Zgromadzenia, idąc za subtelną interpretacją Böhmerta, mógł uznać zaproszenie za wystosowane bez względu na mniejszość, któraby wypowiedziała się przeciw niemu. Zresztą cała ta sprawa ma praktyczne znaczenie właśnie tylko dla Przewodniczącego, który musi stwierdzić, czy projekt został przyjęty. Skądinąd bowiem, wobec nieobowiązującego charakteru uchwały, nie tyle ważną jest kwestja, wiele Państw za nią się opowiedziało, ale jakie to były. Jeżeli n. p. wśród mniejszości, głosującej za zaproszeniem, figurują wszystkie Wielkie Mocarstwa, a ewentualnie jeszcze sąsiedzi Państw, całą sprawą zainteresowanych, to naprawdę jest rzeczą dość obojętną, czy projekt uzna się za przyjęty czy odrzucony. Bez względu na to bowiem wynik głosowania oznaczałby bardzo silny polityczny nacisk w kierunku „ponownego rozważenia."

Tem silniejszym będzie on, jeżeli przeciwko uchwale wypowie się tylko to jedno Państwo, którego miałaby dotknąć ewentualna rewizja. Dlatego też tak żywo dyskutowana kwestja prawa głosu Członków, do których zaproszenie ma być skierowane, uważamy za problem czysto proceduralny, ważny znowu tylko dla Przewodniczącego sesji. Zasadniczo jednak musimy uznać, że i tutaj rozstrzyga niedwuznaczna reguła art. 5-go, która poza ściśle określonemi wyjątkami przyznaje w każdej sprawie głos stanowczy także Państwom, zainteresowanym nią bezpośrednio. Böhmert uważa wprawdzie, że pogląd ten musi ustąpić wobec ogólnej prawnej zasady *nemo judex in re sua*, którą uzupełnia: *nemo mediator in re sua*. Ale o sędzim czy pośredniku może być mowa tam tylko, gdzie istnieje spór, który ma rozstrzygnąć stanowczo wzgl.

doradczo. Tymczasem art. 19-y (podobnie jak w zasadzie 11-y) żadnego postępowania spornego nie przewiduje.

I w tym względzie wyjście z impasu umożliwia interpretacja Ehrlicha, w myśl której nie ma wogóle Państw bezpośrednio zainteresowanych. Nie da się wprawdzie zaprzeczyć, że dzięki niej L. N. zostaje pozbawiona wszelkiego wpływu na ewentualną rewizję pewnych określonych traktatów, która istotnie może niekiedy być z tych czy innych względów pożądana. Ale przy dzisiejszym ustroju L. N. art. 19-y nie dostarcza jej i dostarczać nie może zdatnych podstaw do interwencji; zresztą sama interwencja, zamiast przeszkodzić wybuchowi kryzysu, może go nieraz przyśpieszyć.

W każdym razie twórcy P. L. N. dali także o tyle dowody rozsądnego umiarkowania, że nie pokusili się o stworzenie systemu, w którego ramach obowiązujący układ prawny ulegałby bądź samorzutnie,[1] bądź za sprawą nadrzędnej władzy, ale zawsze i niezawodnie zmianom, koniecznym ze względu na zadośćuczynienie sprawiedliwości i utrzymanie pokoju. Reforma ustroju L. N. w takim kierunku nie jest też dzisiaj i na pewno rychło nie będzie ani możliwa, skoro Państwa tak zazdrośnie strzegą swej niezależności — ani nawet pożądana, skoro nie sposób ściśle określić zasad, normujących wymagane zmiany. Art. 19-y, mimo wszystkich swych usterek, kieruje w każdym razie całe to zagadnienie na jedynie zdatne tory bezpośredniego i dobrowolnego porozumienia, któremu zdaleka patronuje tylko Zgromadzenie L. N. przez swoją nieobowiązującą nikogo uchwałę. Zapewne, i tego rodzaju porozumienie wydaje się dziś jeszcze przedsięwzięciem trudnem i w wynikach swych zawodnem, zwłaszcza w zakresie interesów, które Państwa, słusznie czy niesłusznie, za żywotne dla siebie uważają. Inaczej jak w stosunkach indywidualnych,

[1] t. j. po nastaniu określonych z góry przez prawo warunków, z tem, że ich rzeczywistość stwierdzają w razie wątpliwości trybunały międzynarodowe, które też wskazują *in concreto* określone z góry skutki. Przeciw takiej, jak ją nazywa „jurydyfikacji" stosunków międzynarodowych wypowiada się SCHMITT, s. 41 i passim.

regulowanych przez prawo prywatne, ustępstwa w tej dziedzinie rzadko kiedy mogą być zastąpione jakąś inną wartością. Wilson co prawda we wspomnianym już projekcie przewidywał odszkodowanie za obszary, odstąpione w określonych warunkach. Ale koncepcja ta wydaje się naiwną właśnie dlatego, że stosunki międzynarodowe, tak jak nie dadzą się w całości ująć w formuły prawne, tak też nie dadzą się w całości wymierzyć jakąś przez prawo uznaną wartością.

Wydaje się jednak, że przynajmniej w zakresie zagadnień kolonjalnych zaczęto uznawać konieczność pewnych dobrowolnych rewizyj. Zwracamy w związku z tem uwagę na ustępstwa terytorjalne Francji na rzecz Włoch, gotowość W. Brytanji, aby otworzyć Abisynji dostęp do morza w swojej somalijskiej kolonji, wreszcie na zapowiedź rozpatrzenia problemu surowców. Bynajmniej nie przeceniamy tego rodzaju ustępstw, które albo okazały się niedostateczne, albo dotąd czekają na zrealizowanie. Wszakże jedynie na drodze, którą tak nieśmiało otwierają, potrafi świat uniknąć wojennych zawikłań.

ZAKOŃCZENIE.

O ile wojna według Funck-Brentano-Sorel'a[1] jest zawsze ze strony Państw dowodem niezdolności wykrycia zasad trafnej równowagi ich sił i wzajemnych interesów, to w obecnych warunkach staje się dowód ten tem bardziej jaskrawym. Wszak dawniej mogła wojna przysporzyć zwycięzcy politycznych i gospodarczych korzyści, mogła okazać się nawet czynnikiem cywilizacji i postępu.[2] Dziś ze względu na formy, które przybiera i skutki, które sprowadza, okazuje się nawet jako narzędzie polityki niezdatna. Choć więc narody w znacznie wyższym stopniu jak jednostki rządzą się w swych wzajemnych stosunkach pobudkami irracjonalnemi, trudno zaprzeczyć, że niewspółmierność zysków w stosunku do strat, na które wojna nawet zwycięzcę naraża, jest jednym z głównych czynników utrwalenia pokoju.

Tem m. i. tłumaczy się coraz szersza rozbudowa środków pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych, dzięki której powierzchnia niebezpiecznych dla pokoju tarć została mimo wszystko wydatnie ograniczona. Najwłaściwszym przedmiotem tej pokojowej procedury są oczywiście spory prawne

---

[1] *Précis du droit des gens,* liv. II, ch. I, s. 235: „La guerre est toujours de la part des Etats une preuve d'impuissance intellectuelle et morale à comprendre le véritable rapport de leurs formes et de leurs intérets et à le bien déterminer".

[2] Por. G. DEL VECCHIO, *Die Tatsachs des Krteges und der Friedensgedanke,* Leipzig, 1913.

we właściwem tego słowa znaczeniu, t. j. takie, które wynikają z różnego zapatrywania Państw na prawo wzgl. obowiązek dokonania czy zaniechania pewnych aktów. Wprawdzie każdą różnicę zdań między Państwami można sprowadzić na grunt prawa i każdą na tej podstawie rozstrzygnąć;[1] ale trudność polega właśnie na tem, że nieraz Państwa żądają, aby autorytet prawa innemu miejsca ustąpił. Dawniej nazywano go żywotnym interesem i honorem narodowym, dziś sprawiedliwością i pokojem. Ale mimo tej znamiennej zresztą różnicy w nazwie i dziś jeszcze najbardziej niebezpiecznemi dla pokoju pozostają te spory, dla których oceny jedna ze Stron uważa prawne kryterja za niewystarczające.

Tymczasem dzisiejsze prawo narodów, którego najbardziej znamiennym pomnikiem jest Pakt Ligi, nie poprzestaje nawet tam, gdzie pokój został zakłócony, na normach, łagodzących okrucieństwa wojny. Wskazuje bowiem, dla której ze Stron jest wojna narzędziem prawa, czyli obrony przed nielegalną napaścią, albo też egzekucji roszczeń, przez prawo niedwuznacznie uznanych, albo wreszcie realizacji takich, które po wyczerpaniu wszelkich przez prawo wskazanych środków spornemi pozostały. Nie wydaje się wprawdzie, aby wojna kiedykolwiek mogła prawu oddać rzeczywiste usługi, ale skoro wobec wskazanych niedostatków ustroju międzynarodowego nie można jej całkowicie z jego ram wykluczyć, to w każdym razie należy uznać wartość usiłowań, które ograniczają jej prawną dopuszczalność i piętnują przekroczenia tych granic.

Prawda, że skuteczność takich norm jest jeszcze wystawiona na niebezpieczne próby; ale jeżeli prawdziwy pokój jest podstawą wszelkiego prawa, to prawo ze swojej strony musi w jakiś sposób pokój chronić, nawet jeżeli ochrona ta nie w każdym wypadku może być skuteczna. Większa surowość prawa o tyle bądź co bądź pokój zabezpiecza, że zwiększa ryzyko wojny, podjętej wbrew jego przepisom.

---

[1] Por. VERDROSZ, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft;* § 19, Lücken im Völkerrecht?

Pozostają jednak inne jak wojna środki przemocy, do których dzisiejsze prawo, a zwłaszcza P. L. N. odnosi się z większą pobłażliwością. Jest to bezsprzecznie jedna z najdotkliwszych i najbardziej nadużywanych jego luk, którą jednak zamknąć mogą i rzeczywiście zamykają tylko traktaty, obowiązujące nieliczne Państwa.[1] Tam gdzie znaczna ilość Uczestników nie pozwala obliczyć, w jakich warunkach wypadnie zastosować zbiorową represję przeciw bezprawnej przemocy, tam wiązanie skutków wojnie właściwych z każdem zbrojnem wystąpieniem może tylko utrudnić przywrócenie normalnych stosunków. Wojna, nawet jeżeli jest z prawem zgodna, wystawia je ostatecznie na cięższą próbę niż przemoc, stosowana choćby wbrew prawu, ale w bardziej ograniczonym zakresie. Trudno więc Lidze Narodów zarzucać, że nie służy zasadzie: *pereat mundus, fiat justitia.*

O ile jednak jej Pakt stosowanie przemocy uznaje w pewnych warunkach za dopuszczalne, o tyle bez względu na legalny czy nielegalny charakter przemocy odmawia sankcji prawa wszelkim osiągniętym za jej sprawą uszczupleniom całości terytorjalnej i niezależności politycznej Członków L.N. Przy całem uznaniu dla tej nieodzownej wprost w systemie Paktu zasady, musieliśmy na podstawie najnowszych doświadczeń stwierdzić, że nie zdoła ona usunąć faktycznych, osiągniętych przemocą skutków. Dobrze zaś wiadomo, że ludzie, także wtedy, gdy jako organy Państw występują, są skłonni za zgodny z prawem przyjmować każdy faktyczny układ stosunków, bez względu na jego początki, którego trwałość bądź w przeszłości jest oczywista, bądź na przyszłość wydaje się prawdopodobna. Skoro bowiem zbyt rażąca rozbieżność między powinnością prawną, a rzeczywistością nie da się na dłuższą metę utrzymać, to gdy prawo rzeczywistości na swoją modłę urobić nie może, wcześniej czy później samo się do niej dostraja. Uwieńczony powodzeniem przewrót wewnętrzny staje się zupełnie tak samo twórcą nowego, lepszego czy

[1] Por. Rozdział II, V, VII.

gorszego prawa, jak zwycięska wojna, która dotychczasowy układ prawny obala.

Zresztą przyczyn zarówno wojny jak i rewolucji musimy zawsze szukać w owej moralnej i intelektualnej niezdolności do wykrycia zasad trafnej równagi sił i wzajemnych interesów — Państw i narodów w jednym, jednostek i warstw społecznych w drugim wypadku. Ta niezdolność właśnie sprawia, że wszelkie prawo okazuje się na dłuższą metę tem bardziej kruche, im bardziej jest twarde i nieustępliwe.

OBJAŚNIENIE SKRÓTÓW.

A. G.:	Akt Generalny Genewski z r. 1928.
A. J. I L.:	American Journal of International Law.
Ass. S. Pl.:	Actes de la N Assemblée de la S. D. N., P. V. des Séances Pléniaires.
Ass. C. N:	Actes de la N Assemblée de la S. D. N., P. V. des Séances de la N Commission.
Barandon:	Das Kriegsverhütungsrecht des Völkerbundes. Berlin 1933.
Berber:	Sicherheit und Gerechtigkeit. Berlin 1934.
Blum:	Das System der verbotenen und erlaubten Kriege. Leipzig, 1932.
Böhmert:	Der Art. 19 der Völkerbundsatzung. Berlin, 1934.
de la Brière:	Evolution de la doctrine et de la pratique en matière de représailles, w R. D. C., t. 22.
de Brouckère:	Rapport w Doc. A. 14. 1927. V., s. 60-72.
Brück:	Les sanctions en droit international public, Paris, 1933.
Cohn:	Kriegsverhütung und Schuldfrage. Leipzig, 1931.
Deryng:	Les pactes de non-agression, w pracy zbiorowej p. t. La sécurité collective. Lwów, 1935.
Gonsiorowski:	S. D. N. et problème de la paix, Paris, 1927.
Göhler:	Freies Kriegsführungsrecht und Kriegsschuld. Leipzig, 1931.
Hoijer, Commentaire:	Pacte de la S. D. N. Paris, 1926.
Hoijer, Sécurité:	La sécurité internationale et ses modes de réalisation. Paris, 1930.
Huber:	Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts.
J. O.:	Journal officiel de la S. D. N.
Keller:	Die nichtkriegerische militärische Gewaltmassnahme Berlin, 1934.
Kelsen, Théorie:	Théorie générale du droit international public, w R. D. C., t. 42.

Kelsen, Unrecht:	Unrecht und Unrechtsfolge im Völkerrecht, w Zeitschrift für öffentliches Recht. t. XII.
Komarnicki:	La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la S. D. N. Paris, 1933.
Kopelmanas:	L'article XI du Pacte de la S. D. N. w R. G. r. 1935.
Korénitch:	L'article X du Pacte de la S. D. N. Paris, 1931.
Kunz:	L'article XI du Pacte de la S. D. N., w R. D. C., t. 39.
Kurz:	L'article 11 du Pacte. Paris, 1933.
Le Fur:	Recueil de textes de droit international public. Paris, 1928.
Politis:	La neutralité et la paix. Paris, 1935.
P. G.:	Protokół Genewski z r. 1924.
P. K.:	Pakt Kelloga (Paryski) z r. 1928.
P. L. N.:	Pakt Ligi Narodów.
P. R.	Pakt Reński, podpisany w Lokarno w r. 1925.
P. V.	Procès verbaux.
Ray:	Commentaire du Pacte de la S. D. N. Paris, 1930.
R. D. C.:	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International.
R. G.:	Revue Générale de Droit International Public.
Rettich:	Zur Theorie und Geschichte des Rechts zum Kriege, Stuttgart, 1888.
Rutgers:	La mise en harmonie du Pacte de la S. D. N. avec le Pacte de Paris, w R. D. C. t. 38.
Schmitt:	Die Kernfrage des Völkerbundes. Berlin, 1926.
Schücking-Wehberg:	Die Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl. Berlin, 1924.
S. D. N.:	Société des Nations.
Shotwell:	War as an instrument of national policy. London 1929.
Starzewski:	Neutralność we współczesnem prawie międzynarodowem. Warszawa 1933.
Steinlein:	Der Begrif des nicht herausgeforderten Angriffs. Leipzig 1927.
Strisower:	Der Krieg und die Völkerrechtsordnung. Wien, 1918.
Strupp, Delikt:	Das völkerrechtliche Delikt. Stuttgart, 1920.
Strupp, Locarno:	Das Werk von Locarno. Berlin, 1926.
Tr. Wz. P.:	Traktat Wzajemnej Pomocy, projekt z r. 1923.
Vattel:	Le droit des gens. Neuchatel, 1777.
Wheaton:	Histoire des progrès du droit des gens. Leipzig, 1853.
Wolzendorff:	Die Lüge des Völkerrechts. Leipzig.

WYDZIAŁOWA BIBLIOTEKA PRAWNICZA