

1934-

BIBLIOTEKA KATEDRY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO PUBLICZNEGO U. J.

67

UPRZYWILEJOWANE STANOWISKO WIELKICH MOCARSTW

W XIX I XX WIEKU

Staatsbibliothek Krakau

BIBL. SEMIN. PRAWN. U. J.
11291
X 1314
5

Staatsbibliothek
Krakau

ANTONI MAŃKOWSKI

BIBLIOTEKA KATEDRY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO PUBLICZNEGO U. J.

UPRZYWILEJOWANE STANOWISKO WIELKICH MOCARSTW W XIX I XX WIEKU

PRACA NINIEJSZA PRZEDSTAWIONA ZOSTAŁA UNIWERSYTETOWI JAGIELLOŃSKIEMU W KRAKOWIE W CELU UZYSKANIA TYTUŁU DOKTORA PRAW I PRZYJĘTA ZOSTAŁA PRZEZ PROFESORA DR. MICHAŁA ROSTWOROWSKIEGO, JAKO REFERENTA I PRZEZ PROF. DR. KAZIMIERZA WŁADYSŁAWA KUMANIECKIEGO, JAKO KOREFERENTA

Wydz. Bibl. Prawnicza
1806137265

KRAKÓW 1934
DRUKARNIA „PRZEGLĄDU POWSZECHNEGO"

WYDZIAŁOWA BIBLIOTEKA PRAWNICZA
UNIWERSYTETU JAGIELLOŃSKIEGO
NR INWENTARZA
03/01/10745
SYGNATURA
XII-1934-Mod

Oddając do druku niniejszą pracę, pragnę wyrazić moją wdzięczność Panu Rektorowi Michałowi Rostworowskiemu, Sędziemu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze, za tak cenne dla mnie rady i wskazówki, których był łaskaw mi udzielić przy jej pisaniu.

Ś. p. najdroższym Rodzicom moim pierwszą tę pracę poświęcam.

ROZDZIAŁ I.

ZASADA RÓWNOŚCI PRAWNEJ PAŃSTW I JEJ DEFINICJE.

W miarę rozwoju pojęcia państwa, jako osoby prawa międzynarodowego, kształtowała się równolegle z niem zasada równości pomiędzy państwami. W starożytności, za czasów państwa rzymskiego, tak samo jak i później w średniowieczu, w epoce państwa Karola Wielkiego, nie mogło być mowy o równości państw. Istniało bowiem wtedy jedno tylko państwo, złożone z różnych narodów. Pojęcie państwa niezależnego i suwerennego zaczęło się wyrabiać dopiero po traktacie westfalskim, w miarę powstawania nacjonalizmu, gdy wszystkie państwa wyzwoliły się z pod przewagi papieskiej i cesarskiej, i stały się zupełnie niepodległe. Wtedy bowiem musiały przyznać innym to, czego dla siebie żądały. Dlatego równość państw była zawsze następstwem ich suwerenności i niepodległości, a zasada równości prawnej była już utwierdzona wśród państw jeszcze przed jej uznaniem w prawie wewnętrznem wśród obywateli [1]).

Zasada ta nie pochodziła z ustawy. Nie było bowiem ustaw w prawie międzynarodowem. Prawo międzynarodowe, jak zresztą każde inne, było wpierw prawem zwyczajowem, którego reguły mogą być jedynie wytworem wzajemności [2]). A ponieważ prawo międzynarodowe w okresie swego powstawania musiało uznawać przynajmniej częściowo prawa ludzkości [3]), więc to wzajemne uznawanie przez poszczególne państwa tych

---

[1]) Por. Dupuis 2, str. 23.
[2]) Por. Fauchille, T. I. str. 42.
[3]) Tamże, str. 68.

samych praw wytworzyło zasady prawa międzynarodowego. Jedną z nich jest zasada równości prawnej państw. Pierwotnie była ona pojmowana absolutnie; nietylko prawnej, lecz również zewnętrznej i formalnej równości państw wymagała opinja międzynarodowa. Dzisiaj pozostała tylko czysta równość prawna.

Według Bakera, zasada równości została wprowadzona w teksty prawa międzynarodowego przez Puffendorfa i innych szermierzy reakcji ku krańcowemu naturalizmowi. A Puffendorf, który cały swój system oparł na poglądzie, iż prawo narodów jest prawem osobowem w stanie natury, wyprowadził też oczywiście swoją nową doktrynę z tego poglądu. Jego argumentacja była poprostu następująca: wszystkie osoby w stanie natury są równe; osoby prawa międzynarodowego są w stanie natury; wobec tego są one równe. Nową formę nadał tej doktrynie Klüber. Już poprzednio stworzył był Wolff teorję t. zw. praw wrodzonych, wpojonych (inherents); była to teorja prawnicza szczególnie niepotrzebna, lecz przeznaczona do odegrania wielkiej roli w nauce prawa międzynarodowego, w której jeszcze dzisiaj pokaźne miejsce zajmuje. Klüber przyjął metodę Wolffa i oparł swój system prawny na trzech podstawowych prawach wrodzonych, t. j. na prawie do samoobrony i samozachowania (self-preservation), na prawie do niepodległości i na prawie do równości. W tej formie doktryna równości przetrwała do dnia dzisiejszego, powtarzając się w pismach publicystów. Pozytywiści nadali jej oczywiście formę pozytywistyczną. U niektórych z nich występuje ona jeszcze jako prawo wrodzone, u innych jako trafna nazwa dla klasyfikacji pewnej ilości specyficznych reguł, u innych wreszcie jako zasada podstawowa, z której można wyprowadzić przez analogję nowe konkluzje i prawidła. Baker przytacza jeszcze przykład o karle i olbrzymie. Karzeł różni się od olbrzyma wielkością, lecz obaj mają te same możliwości i rozporządzają temi samemi władzami umysłowemi. Tak samo państwa różnią się co do wielkości, lecz posiadają te same prawa [4]).

Prawo równości należy, według Ehrlicha, do t. zw. zasadniczych praw państw. Są one konieczną konsekwencją faktu

[4]) Por. Baker, str. 6—8.

istnienia społeczności międzypaństwowej i faktu należenia państw do tej społeczności [5]). Fauchille wyprowadza prawo równości z prawa niezawisłości, które ze swej strony pochodzi od prawa wolności; to ostatnie wreszcie wypływa z jedynego podstawowego prawa zasadniczego, którem jest prawo istnienia[6]). Redslob znów uważa prawo równości za jedną z czterech podstaw prawa narodów. Z początku określa on dokładnie znaczenie wyrażenia: prawo równości. Często daje mu się bowiem znaczenia odrębne. I tak można przez nie rozumieć, iż żadne państwo nie może rządzić innem wedle swej woli i siłą do niej go naginać. Dlatego uważa się kuratelę wielkich mocarstw nad państwami słabszemi za sprzeczną z prawem równości. W tem znaczeniu zasada równości zlewa się mniej więcej z zasadą wolności. Zato prawdziwa, w jego pojęciu, zasada równości głosi, że te same normy obowiązują wszystkie państwa. Niedozwolone są jakiekolwiek przywileje, a członkowie społeczności międzynarodowej uczestniczą w tych samych prawach i obowiązkach. Innemi słowy, równość ustanawia charakter powszechny i jednolity prawa międzynarodowego. Można też się wyrazić, że równość to wzajemność [7]). Według Dickinsona, prawo równości jest wyrazem dwóch ważnych zasad prawnych, mianowicie zasady równości wobec prawa, polegającej na tem, że państwa doznają jednakowej ochrony w korzystaniu ze swych praw i podlegają jednakowemu przymusowi spełniania swych obowiązków, oraz zasady równości praw, w której ma się na myśli równą zdolność posiadania praw. Równość wobec prawa jest absolutnie niezbędna w zrównoważonej społeczności międzynarodowej. Odrzucenie jej grozi państwem wszechświatowem, lub wszechświatową anarchją. Natomiast równa zdolność posiadania praw jest dotychczas niedoścignionym ideałem [8]). Oppenheim wyprowadza z równości prawnej trzy ważne pewniki. Po pierwsze, że ile razy powstaje sprawa, która ma być rozwiązana wspólnie przez członków rodziny narodów, każde państwo ma prawo do

---

[5]) Por. Ehrlich, str. 128.

[6]) Por. Fauchille T. I. str. 408.

[7]) Por. Redslob, str. 34, 35.

[8]) Por. Dickinson: The Equality of States in International Law, str. 334, 335, cytowany przez Ehrlicha: por. Ehrlich, str. 130, 131.

głosu i to tylko do jednego. Po drugie, że pod względem prawnym, choć nie pod względem politycznym, głos najsłabszego, najmniejszego państwa posiada tę samą wagę, co głos największego i najpotężniejszego mocarstwa; wobec tego każda zmiana istniejącej reguły prawa międzynarodowego lub stworzenie nowej przez traktat prawo tworzący posiada ważność prawną dla państw podpisujących i tylko tych, które wyraźnie później do niego się dołączają lub uznają go milcząco przez zwyczaj. Trzecim pewnikiem jest reguła »*par in parem non habet imperium*«; żadne państwo nie może żądać wykonywania władzy nad innem państwem, posiadającem pełną suwerenność; wobec tego, choć państwa mogą się odwoływać do obcych trybunałów, nie mogą one być powoływane przed nie z reguły, lecz tylko wtedy , gdy dobrowolnie przyjmą jurysdykcję odnośnego trybunału, ad hoc lub drogą traktatu [9]).

Tak samo według Ehrlicha prawo równości, jak wszystkie prawa zasadnicze, przysługuje tylko podmiotom prawa narodów, t. j. państwom, które są i o ile są podmiotami prawa narodów, jako państwa suwerenne [10]). Chodzi tu nie o suwerenność wewnętrzną, t. j. suwerenność państwa w stosunku do swych obywateli, lecz o suwerenność zewnętrzną, czyli międzynarodową. Co należy rozumieć przez suwerenność? Trudno to bardzo określić, gdyż prawie każdy autor podaje inną jej definicję. Ma ona według Struppa znaczenie niesłychanie płynne, kryjące w sobie pojęcie zarówno nieograniczonej możności działania, jak i niepodległości i władzy państwowej [11]). Widzimy więc, iż jest to pojęcie bardzo zbliżone do pojęcia niepodległości. Różnice pomiędzy niemi możemy określić w ten sposób, że niepodległość oznacza sam fakt, iż dane państwo jest niepodległe, a suwerenność międzynarodowa jest tym przymiotem, z którego wypływają wszystkie, zarówno pozytywne, jak i negatywne atrybucje państwa w stosunkach jego z innemi państwami. We właściwem, absolutnem pojęciu suwerenności, atrybucje te są nieograniczone, dlatego Le Fur słusznie twierdzi, iż suwerenność zewnętrzna jest dla państwa, w stosunkach jego

---

[9]) Por. Oppenheim, vol. I (Peace) str. 238—240.
[10]) Por. Ehrlich, str. 131.
[11]) Por. Strupp 2, str. 40.

z innemi państwami, podstawą do wyzwolenia się z pod wszelkiej władzy [12]). Le Fur jest przeciwny suwerenności jako nieograniczonej możności działania, gdyż jest ona w tej postaci poważnym błędem, oraz dowodem, że społeczność państw jest jeszcze w stanie embrjonalnym [13]). Tak samo Delos uważa nieograniczoną suwerenność zewnętrzną za czynnik anarchji [14]). Na podstawie zasady suwerenności można udowodnić konieczność zasady równości. Jest bowiem jasnem, że jeżeli państwo jako takie jest suwerenne, t. j. niczem w działaniu nieskrępowane, to jest ono zupełnie równe z wszystkiemi, które powyższy przymiot posiadają. Również Le Fur jest zdania, że równość państw jest bezpośrednim skutkiem ich suwerenności [15]).

Ostatnie prądy nauki w tym względzie daje nam Politis. Jest on również przeciwnikiem suwerenności, która od wieków królowała w naukowej konstrukcji prawa międzynarodowego i pozwalała państwom zachowywać się w stosunkach zewnętrznych tak samo jak w stosunkach wewnętrznych, to znaczy bez żadnego innego ograniczenia, jak ich własna dobra wola. Przedstawia on, jak w miarę rozwoju prawa międzynarodowego wolna działalność państw coraz liczniejszym podlegała ograniczeniom. Stwarzało to sprzeczność z suwerennością, która nie może być ograniczana przez żadne prawidła imperatywne. Trzeba było więc wybierać pomiędzy porzuceniem pojęcia suwerenności a zaprzeczeniem pojęcia obowiązku w prawie międzynarodowem. Zawiązała się na ten temat wielka dyskusja wśród uczonych, która doprowadziła najpierw do t. zw. autolimitacji suwerenności, polegającej na tem, że państwa mogą podlegać tylko tym prawidłom, które same na siebie nałożą. Lecz i to rozwiązanie nie było wystarczające, gdyż jeżeli raz poddanie się prawu pozostawia się dobrej woli państw, które prawo to stworzyły, to mogą one z tem prawem zupełnie się nie liczyć. Zaczęto wówczas mówić tylko o suwerenności względnej, ograniczonej przez zobowiązania prawa międzynarodowego. Ustępstwa te przyspieszyły jednak upadek suwerenności.

---

[12]) Por. Le Fur 3, str. 19.
[13]) Por. Le Fur 2, str. 28, 29, oraz Le Fur 1, str. 195.
[14]) Por. Delos 1, str. 284, 285.
[15]) Por. Le Fur 1, str. 194.

Przyznanie bowiem, iż suwerenność może być ograniczona, jest równoznaczne z zaprzeczeniem jej istnienia, gdyż jest ona w samej definicji wolną od wszelkich ograniczeń. Niezależność ograniczona jest już zależnością. Pozatem wielka wojna i czasy powojenne wykazały w całej pełni potrzebę współzależności państw i konieczność poddania ich regułom prawnym. W ten sposób powstało dzisiejsze pojęcie suwerenności, pojęcie mgliste jakeśmy to już wyżej wspomnieli, które można określić jako szczególną kompetencję posiadaną przez rządy państw, na podstawie prawa międzynarodowego [16]). Tak samo przeprowadza Politis przeobrażenie zasady równości. Z zasady absolutnej, rygorystycznej, nie dającej się pogodzić z pozorną nawet, czysto formalną nierównością, stała się ona dzisiaj, z chwilą przeobrażenia pojęcia suwerenności, zasadą równorzędną z równością obywateli wewnątrz państwa. Wobec prawa międzynarodowego państwa są równe w tem znaczeniu, że mogą odwoływać się do niego o ochronę i że muszą poddać się jego władzy. Lecz równość już nie istnieje z punktu widzenia materjalnego i moralnego. Pod względem terytorjum i ludności, bogactwa i siły, kultury i wpływów, zawsze będzie panować największa nierówność, jak między poszczególnymi ludźmi. Pod tym kątem widzenia zawsze istnieć będą wielkie i małe państwa. [17])

Zasada suwerenności nie wchodzi w zakres naszego tematu. Omówiliśmy ją o tyle, o ile wpływa ona na pojęcie zasady równości. Nie opowiadamy się więc za taką czy inną jej definicją i nie przesądzamy jej znaczenia, choć jesteśmy zdania, iż suwerenność absolutną, jako nieograniczoną możność działania, należy stanowczo odrzucić, gdyż jest to czynnik anarchji, powodujący zanik wszelkiego prawa. Stwierdzamy w każdym razie, że podczas gdy na podstawie suwerenności absolutnej udowadniamy równość bezwzględną państw, to właśnie z nowego, umniejszonego pojęcia suwerenności możemy wydedukować równość państw wobec prawa. Jeżeli bowiem wszystkie państwa posiadają te same atrybucje na podstawie prawa międzynarodowego, to są one tem samem równe pod względem

---

[16]) Por. Politis, str. 18—26.

[17]) Tamże, str. 27—31.

prawnym. Równość materjalna i moralna, w najszerszem pojęciu, nie obchodzi nas, tak samo o równości formalnej, jako pozbawionej istotnej wagi, będziemy wspominać tylko pobocznie, w tych momentach, gdy poczynała ona znikać z teorji prawa międzynarodowego, jako bezwzględna zasada, a zajmować się będziemy przedewszystkiem równością prawną państw, przez którą określać będziemy zasadę, iż wszystkie państwa są w równej mierze wolne i niezawisłe i że wszystkie posiadają te same prawa i obowiązki.

Dzięki Redslobowi, na podstawie jego historji głównych zasad prawa międzynarodowego, możemy przeprowadzić dzieje rozwoju zasady równości prawnej. Najpierw stwierdza Redslob, iż zasada równości ludzkiej często triumfowała w starożytności, nie była ona jednak zwycięską na całej linji. Wiele instytucji w starożytności, zarówno greckich jak i rzymskich, kształtowało się wedle zasady wzajemności. Równość prawna była jednem z wyraźnych znamion ludów starożytnych. Widzimy wówczas także zaczątki wolności mórz, oraz zasady równowagi. W średniowieczu wolność mórz zaznacza się coraz silniej. Grocjusz występuje później w jej obronie w swem dziele »Mare Liberum«. Podstawowa zasada równości poddaje jeszcze Grocjuszowi dwie reguły. Pierwsza z nich jest następująca: jeśli parę państw łączy się w jedno, nie tracą one swych praw, lecz wspólnie posiadają te prawa, które im poprzednio przysługiwały. Druga norma brzmi: gdy jedno państwo rozpada się na kilka państw suwerennych, trzeba, by te nowe państwa posiadały wspólnie swoje dawne prawa, lub by je rozdzieliły między siebie w stosunku do swych poprzednich atrybucyj. Po pokoju westfalskim koncepcja równowagi niema już tego samego znaczenia, co w epoce poprzedniej. Celem równowagi nie jest już ratowanie wolności religijnej i prawa do egzystencji nowych państw narodowych, gdyż cel ten został już osiągnięty. Po roku 1648 teorja równowagi staje się poprostu kombinacją dyplomatyczną, która ma przeszkodzić powstaniu każdej nadmiernej, przesadzonej potęgi, silniejszej od swych rywalek. Równocześnie można zauważyć w tej epoce rozwój zasady wolności mórz, oraz pojawienie się w paru traktatach klauzuli państwa najwięcej uprzywilejowanego. Nauka popiera również zasadę równości. Vattel głosi, iż natura ustanowiła zupełną równość

prawną wśród narodów niepodległych; wobec tego żaden naród nie może żądać specjalnych prerogatyw; naród, noszący miano wolnego i suwerennego, jest przez to samo równy innym narodom. Vattel głosi również wolność mórz. W epoce rewolucji francuskiej i w erze napoleońskiej koncepcja równowagi nie może się zaznaczyć. Pojęcie suwerenności ginie wśród strasznej walki zaborczej. Tak samo zasady równości oraz wolności mórz muszą się zachwiać, gdy Europa podzielona jest na dwa obozy, walczące ze sobą na śmierć i życie. Cierpi na tem handel morski państw neutralnych. W tym samym jednak czasie dyplomacja amerykańska ustanawia zasadę, że tak samo jak ocean otwarty jest dla wszystkich ludzi, rzeki otwarte są też dla wszystkich mieszkańców ich wybrzeża. Zasada ta stanowi treść traktatu z Hiszpanją, z r. 1793, który zakończył spór o żeglugę na Missisipi [18]).

Widzimy więc, że przed wiekiem XIX, zasada równości prawnej była w opinji ludzkiej silnie utwierdzona i że nikt nie śmiał jej zaprzeczyć. W praktyce jednak często jej nie przestrzegano, a historja wieku XIX-go pokazuje nam w sposób wyjątkowo jaskrawy, że państwa silne, posiadające w stosunku do innych przewagę terytorjalną i przodujące ilością ludności, oraz siłą wojskową, zajęły w życiu międzynarodowem stanowisko zupełnie sprzeczne z zasadą równości prawnej. Zarówno podczas obrad Kongresu Wiedeńskiego, jak i w późniejszym okresie, gdy w Europie panuje t. zw. Koncert Europejski, wielkie mocarstwa decydują o losach Europy i układają jej kartę polityczną stosownie do własnych interesów, a słynna zasada równowagi jest dla państw słabszych mieczem Damoklesa. Na drugiej półkuli Stany Zjednoczone dzierżą również zdecydowaną hegemonję. Przewadze tej poddawały się państwa słabsze z tem większą rezygnacją, że poczucie bezsilności wzmagało w nich potrzebę oparcia i obrony ze strony wielkich mocarstw. Od nich bowiem zależało w praktyce uznanie każdego państwa, lub wykreślenie go z listy członków społeczności międzynarodowej. Była to jednak tylko przewaga faktyczna. Zasady równości, powiedzmy teoretycznej, nikt nie zaprzeczał,

---

[18]) Por. Redsleb, str. 95, 97—100, 172—176, 207—208, 251, 255—258, 270, 330—332.

a o państwie uginającem się pod siłą, możemy się wyrazić według Anzilottiego: »coactus voluit, tamen voluit«[19]). Tak samo we wszystkich oficjalnych przejawach życia międzynarodowego równość praw była przestrzegana i nie nasuwała żadnych zastrzeżeń. Przewaga państw silnych nad słabszemi była więc jedynie gwałtem, a nie opierała się bynajmniej na jakichkolwiek prawnie ugruntowanych przywilejach wielkich mocarstw. Nie posiadały one żadnych atrybucyj w prawie międzynarodowem, którychby równocześnie nie posiadały inne państwa. W ten sposób była bowiem pojmowana zasada równości prawnej, że obejmowała ona wszystkie dziedziny, wchodzące w zakres prawa międzynarodowego.

Stan ten utrzymał się aż do wojny światowej, która wyłoniła faktyczną przewagę wielkich mocarstw w stopniu znacznie wyższym niż dotychczas. Przewaga ta nie pozostała bez wpływu na dalsze wypadki. Utworzono Ligę Narodów i dano jej statut, który możemy uważać niejako za pierwszą ustawę prawa międzynarodowego. Lecz w tym statucie, tak mocna napozór konstrukcja prawna, jaką jest zasada równości, doznała niemałego uszczerbku w niejednolitym składzie Rady Ligi. Wielkie mocarstwa uzyskują niezwykle ważny przywilej w stosunku do innych państw, zachowując w niej wyłącznie dla siebie miejsce stałe. Jest to przywilej brzemienny w skutki, a przytem prawnie zastrzeżony, pozostający pod opieką prawa międzynarodowego. Nie chodzi tu o czysto formalny przywilej wielkich mocarstw, który sam przez się, wedle dzisiejszych pojęć, nie wykracza już przeciw zasadzie równości prawnej. Chodzi tu o niezaprzeczalną przewagę, którą wielkie mocarstwa zyskują nad mniejszemi państwami, zarówno pod względem prawnym, jak i politycznym. Przywilej ten przeczy, jak to przyznaje Politis, coraz to rosnącej demokracji zasad[20]). Niewątpliwie więc długotrwała przewaga wielkich mocarstw nad państwami słabszemi doprowadziła wkońcu do przeobrażenia zasady równości prawnej państw, do zmiany jej treści. Nie jest to już dzisiaj równość prawna absolutna, lecz względna, naskutek pogwałcenia przez wielkie mocarstwa zasad prawa międzynarodowego, i to w prawie pisanem.

[19]) Por. Anzilotti, I vol., str. 231.

[20]) Por. Politis, str. 33.

Jak dokonała się ta doniosła przemiana, jakie były czynniki, które od Kongresu Wiedeńskiego aż do naszych czasów przygotowały wyłom w dawniejszych pojęciach, wreszcie jakie wnioski i widoki na przyszłość w przypuszczalnym rozwoju zasady równości prawnej państw wysnuć możemy na podstawie powojennych doświadczeń, oraz dzisiejszego oblicza problemu, o tem traktować będą dalsze ustępy tej pracy.

ROZDZIAŁ II.

RÓWNOŚĆ PRAWNA PAŃSTW W PROJEKTACH ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWEJ Z XIX WIEKU.

Nim zajmiemy się zkolei przewagą wielkich mocarstw w Europie podczas wieku XIX-go, chcemy jeszcze omówić projekty organizacji międzynarodowej, które powstały w tym samym okresie. Dowodzą one jak głęboko zasada równości prawnej państw była utwierdzona w opinji ludzkiej. Są to projekty jednostek, nie projekty państwowe, lecz one właśnie najlepiej odzwierciedlają zdrowy sąd większości prawników, są bowiem wolne od więzów polityki i dlatego bezstronne, nieliczące się z interesami poszczególnych państw.

Przyjrzymy się najpierw pionierom prawa międzynarodowego, którzy projektodawcom XIX-go wieku grunt przygotowali.

Już w XVI-ym wieku hiszpański dominikanin Franciszek de Victoria zwracał uwagę na równość państw.[1]) Później Suarez głosił, że każde państwo jest członkiem społeczności międzynarodowej, w której rządzić musi prawo według zasady: *ubi societas, ibi ius.*[2]) To samo da się powiedzieć o Grocjuszu, który stanowczo podkreśla potrzebę prawa w społeczności międzynarodowej,[3]) i o Vattelu, o którym wspomnieliśmy już w I rozdziale. Byli to uczeni, którzy przygotowali podkład dla nauki prawa narodów. Następnie, w XVII-ym i XVIII-ym wieku, pojawiają się szermierze powszechnego pokoju: Crucé,

[1]) Por. Delos 1, str. 212, 213.
[2]) Tamże, str. 262—265.
[3]) Por. Ehrlich, str. 68.

Sully, L'Abbé de Saint-Pierre, Voltaire. Pisarze tej epoki zajmują się mało kwestją równości prawnej. Crucé hołduje zasadzie równości państw, oddając funkcję sądzenia w Trybunale międzynarodowym tylko tym państwom, które nie są w sporze zainteresowane. Odstępuje jednak od niej, odmawiając decydującego głosu republikom i ustanawiając listę państw według ich znaczenia. Dzieło jego p. t. *Le Nouveau Cynée, ou Discours d'Estat représentant les occasions et moyens d'establir une paix généralle et la liberté du commerce par tout le monde. Aux Monarques et Princes souverains de ce temps*, wydane w roku 1623, potrafiło zdobyć sobie wielki rozgłos. Sully sprzeniewierza się równości państw w *Grand Dessein*, wydanym prawdopodobnie w r. 1635, gdyż przyznaje Papieżowi, Cesarzowi i kilku królom więcej posłów w Powszechnej Radzie, niż innym państwom. William Penn, w dziele p. t. *Essay towards the present and future Peace of Europe*, wydanem w r. 1692, uzależnia udział państw w międzynarodowym parlamencie od zasięgu ich handlu zagranicznego, a John Bellers w swym *Proposal*, czyli projekcie trwałego pokoju (1710), dzieli Europę na mniej więcej sto prowincyj, a każde państwo ma według niego rozporządzać w senacie europejskim tyloma posłami, ile ma prowincji i powinno się wykazać odpowiednią siłą wojskową. Saint-Pierre daje znów w Senacie głos każdemu panującemu, który ma więcej, niż miljon poddanych (projekt z r. 1716). Są to jednak oderwane przykłady projektów i praktycznego ujęcia pewnych norm prawa międzynarodowego. Wreszcie dochodzimy do Kanta, który w swem dziele p. t. *Zum Ewigen Frieden, ein philosophischer Entwurf*, wydanem w Królewcu w r. 1795, wygłasza trzy podstawowe zasady, a druga z nich jest następująca: żadne państwo niepodległe nie będzie nigdy mogło być wzięte w posiadanie przez inne państwo, ani w drodze zamiany, ani w drodze kupna lub darowizny. Z tego wyłania się myśl przewodnia Kanta, iż niema wielkich i małych narodów, a są tylko narody. Kant sprzeciwia się ostro interwencji, któraby mogła naruszyć autonomję innego państwa. [4])

---

[4]) Co do wieku XVII i XVIII, por. Ter Meulen, I Band, str. 143, 148—149, 160, 166—167, 172—174, 177—178, 193, 323—324, oraz Herriot, str. 25—31, passim.

Dochodzimy w ten sposób do projektów XIX-go wieku. I tak już w r. 1814, w epoce Kongresu Wiedeńskiego, wydaje Krause dzieło p. t. *Entwurf eines europäischen Staatenbundes*. Żąda on dla swego związku państw obalenia wszystkich błędnych zasad, któremi się rządy kierują, a szczególnie zasady zrównania siły z prawem. Dalej chce on, by każdy naród stanowił zupełnie z innymi równouprawnioną osobę prawną, bez względu na ilość ludności, na rozmiary i położenie swego terytorjum. Państwa mają być zjednoczone w związku, jako w równym stopniu wolne i prawdziwie suwerenne. Będąc członkami związku są one wszystkie równie uprawnione wobec prawa i sądu związku. Oprócz tego żąda Krause jednomyślności w uchwałach ogólnych.[5]) Tak samo pojmuje te kwestje Lips, który w r. 1814 wydaje dziełko p. t.: *Der allgemeine Friede oder wie heisst die Basis über welche allein ein dauernder Weltfriede gegründet werden kann?* Projektuje on w niem radę narodów, złożoną z delegatów poszczególnych państw.[6]) W tym samym roku Saint-Simon w swem dziele p. t. *De la réorganisation de la société européenne* projektuje parlament europejski, do którego wchodziłoby czterech posłów na każdy miljon mieszkańców. Ilość ludności miałaby więc w tym wypadku znaczenie decydujące. Zato następcy jego w projektach swych proponują poddanie Wschodu pod kontrolę wielkich mocarstw, dając im w tym względzie wyjątkowe przywileje.[7])

Konrad Fryderyk von Schmidt Phiseldek wydaje w r. 1821 dzieło p. t. *Der europäische Bund*. Związek jest dobrowolnem zjednoczeniem autonomicznych i równouprawnionych państw dla zabezpieczenia pokoju i prawa w Europie i dla obrony swych członków przeciw państwom pozaeuropejskim. Cel ten może być osiągnięty jedynie przez trwały stan prawny i przez powszechny pokój, wypływający ze współdziałania niepodległych i równych prawnie państw, które za swe prawo uważać będą jedynie wspólną wolę swoją. Autor jest jednak za tem, by poszczególnym państwom rozdzielać głosy stosownie do ich znaczenia, przyczem branoby pod uwagę nietylko ilość ludności,

---

[5]) Por. Ter Meulen, II Band, I. Stück, str. 133—137.
[6]) Tamże, str. 146.
[7]) Tamże, str. 208—213.

lecz także bogactwo danego państwa, oraz jego wpływ na Europę. Sądownictwo powinno być powierzone trybunałowi, w którym, w przeciwieństwie do zgromadzenia związkowego, każde państwo rozporządza tylko jednym głosem, gdyż tam, gdzie prawo wchodzi w grę, siła nie może mieć żadnego znaczenia. Jawność obrad zgromadzenia związkowego przyczynia się również do utrzymania ich w granicach równości prawnej.[8]).

W roku 1826 ukazało się dzieło anonimowe p. t. *Nouveau projet de paix pérpétuelle entre tous les peuples de la chrétienté, basé sur une délimitation fixe et naturelle des territoires nationaux et sur la propagation des sentiments religieux et philanthropiques.* Autor projektuje powszechny parlament z siedzibą w Rzymie, złożony z delegatów wszystkich państw. Mniejsze mają po jednym głosie, podczas gdy większe rozporządzają dwoma lub więcej głosami, wedle ilości ich zaludnienia.[9])

Sartorius, profesor Akademji w Zurychu, wydaje w r. 1834 *Organon des vollkommenen Friedens.* Projektuje on w tem dziele powszechne, republikańskie państwo narodów, państwo państw, oparte na systemie reprezentacji. Pokoju nie można według niego osiągnąć przez izolowanie poszczególnych narodów, ani przez państwo wszechświatowe, lub równowagę polityczną mocarstw, lecz jedynie przez zorganizowanie państw w państwo, oparte na wzajemnej wspólnej woli. Państwo takie musi być powszechne. Sartorius jest zwolennikiem zasady równości. Tak samo, jak bogactwo nie daje w państwie obywatelowi przewagi nad innymi, również i większe państwa nie mogą mieć przywilejów w stosunku do mniejszych. Równość ta powinna być zachowana zarówno w każdem poszczególnem państwie, jak i w państwie państw. Do organów projektowanej organizacji mogą być wybierani najlepsi przedstawiciele, bez względu na ich narodowość, jako zastępcy ogółu.[10])

Alojzy Taparelli wydaje w latach 1840—41 *Saggio di diritto naturale.* Jest on zdania, iż dyplomacja europejska, jako wyraz woli społeczności narodów, musi dojść do tego, by po wyeman-

---

[8]) Por. Ter. Meulen, II Band, I Stück, str. 185—193.
[9]) Tamże str. 198—203.
[10]) Tamże, str. 239—246.

cypowaniu się z pod przewagi papieskiej i cesarskiej ustalić prawo, przeszkadzające potężniejszym państwom narzucanie swej woli słabszym. Poszczególne konfederacje pod mniejszymi monarchami przygotowują już tę przyszłą organizację międzynarodową, tak samo jak powstanie gmin przygotowało równość obywateli. [11])

W r. 1842 wystąpił Marchand ze swym *Projet de traité de paix perpétuelle*. W artykule pierwszym tego projektu czytamy: »Rosja, Anglja, Austrja, Francja i Prusy będą odtąd zjednoczone w związek federacyjny podlegający władzy kongresu, złożonego z przedstawicieli każdego z tych państw«. Dalej powierza on Anglji protektorat nad morzami. Te same szczegóły, co w artykule pierwszym, znajdujemy jeszcze w art. 84, gdzie mowa jest o związku federacyjnym wielkich mocarstw. Decyzje kongresu zapadać mają większością głosów. Art. 85 nie wyklucza przyjęcia innych państw do federacji oraz udzielenia im po jednym głosie w obradach narówni z wielkiemi mocarstwami. [12])

Constantin Pecqueur ogłasza również w r. 1842 pracę p. t. *De la paix, de son principe et de sa réalisation*. Projektuje on związek państw z kongresem delegatów, opartym na równości przedstawicielstwa. Trzeba więc, by ilość deputowanych była równa dla każdego narodu. Gdyby bowiem było przeciwnie, byłoby to zaprzeczeniem równości i ustanawianiem prawa silniejszego, a ustrój taki wzbudzałby nieufność u państw słabiej reprezentowanych. Tak samo ciało wykonawcze powinno się składać z przedstawicieli wszystkich państw w równym stosunku. [13])

Wśród pacyfistów angielskich i amerykańskich interesuje nas nasamprzód James Mill, którego artykuły, pisane w latach 1816—23 dla dodatku do *Encyclopedia Britannica*, zebrane zostały p. t. *Essays*. Jest on przedewszystkiem zwolennikiem kodeksu i trybunału międzynarodowego. Trybunał ten powinien być oparty na równem przedstawicielstwie, gdyż narody, które będą mu przedstawiać kwestje sporne, muszą mieć

---

[11]) Por. Ter Meulen II Band, I Stück, str. 203—205.
[12]) Tamże, str. 220—222.
[13]) Tamże, str. 263, 266.

wszystkie w równej mierze zapewnienie sprawiedliwych wyroków i darzyć go powinny równem zaufaniem. Dlatego każdy naród powinien mieć jednego przedstawiciela. Gwarancja zaś wykonania wyroku spoczywać może jedynie na sile moralnej jawnej opinji wszystkich narodów.[14])

W odpowiedzi na konkurs, rozpisany pod kierunkiem Williama Ladd, wielkiego amerykańskiego pacyfisty, ukazała się w r. 1831 praca, podpisana »Philanthropos« p. t. *Dissertation on a Congress of Nations.* Autor wymaga, by decyzje projektowanego kongresu zapadały jednomyślnie. Żadna uchwała nie może mieć mocy obowiązującej, jeżeli nie jest jednomyślna i jeżeli nie została zatwierdzona przez rządy wszystkich państw, reprezentowanych na kongresie.[15]) W drugim konkursie wśród pięciu nagrodzonych prac ma dla nas znaczenie szczególnie jedna, również anonimowa, podpisana literą M. Autor projektuje także kongres narodów, w którymby wszystkie państwa miały równą ilość przedstawicieli. Każde państwo według niego powinno mieć równą reprezentację, gdyż żaden z narodów niepodległych nie zgodziłby się na system, któryby się nie opierał na zupełnej równości republikańskiej.[16]) Gdy jury wybrało 5 najlepszych prac konkursowych, poleciło ono Williamowi Ladd zredagowanie szóstego projektu, na podstawie prac nienagrodzonych, opatrzonego jego własnemi uwagami. Ladd projektuje kongres narodów (*congress of nations*), w którymby wprawdzie każde państwo mogło mieć dowolną ilość przedstawicieli, rozporządzałoby jednak tylko jednym głosem. Ponieważ do uchwał żąda on jednomyślności, więc każdą z nich możnaby przyrównać do traktatu, w którym każde reprezentowane państwo wiązałoby się wobec wszystkich innych i który nie mógłby być unieważniony bez zgody wszystkich uczestników. Zato wyroki trybunału (*court of nations*) mogłyby zapadać większością głosów.[17]) Wreszcie Towarzystwo Pacyfistyczne w Londynie (*The Society for the promotion of permanent and universal peace*) rozpisało w r. 1839 konkurs, w którym pierw-

---

[14]) Por. Ter Meulen, II Band, I Stück, str. 268—273.
[15]) Tamże, str. 278, 279.
[16]) Tamże, str. 288.
[17]) Tamże, str. 295, 296, 298.

szą nagrodę uzyskał w r. 1841 Macnamara. I on głosi, że kongres narodów powinien się składać z przedstawicieli wszystkich państw, a jakakolwiek będzie ilość tych reprezentantów, każde państwo rozporządzać może tylko jednym głosem. [18])

O zdaniu pacyfistów XIX-go wieku co do kwestji równości możemy się jeszcze przekonać z rezolucji Kongresu Pokojowego w Brukseli, z 20—22 września 1848 r. Na kongresie tym reprezentowane były następujące państwa: Anglja, Ameryka, Francja, Belgja, Holandja i Hiszpanja. W trzecim punkcie rezolucji kongresu czytamy, iż pożądanem jest, by w niedługim czasie zebrał się kongres narodów, złożony z przedstawicieli każdego z nich, w celu zredagowania kodeksu dla stosunków międzynarodowych. Ustanowienie takiego kongresu wraz z przyjęciem kodeksu, zatwierdzonego przez wszystkie narody, zapewniłoby niechybnie powszechny pokój. [19])

W tym samym czasie występuje pacyfista amerykański Elihu Buritt. Według niego powinien się zebrać kongres narodów dla ustalenia kodeksu międzynarodowego, złożony z przedstawicieli wszystkich, a przynajmniej najważniejszych państw, jak Anglji, Francji, Niemiec, państw włoskich i Stanów Zjednoczonych Ameryki. Do sądu międzynarodowego powinno każde państwo mianować dwóch sędziów. [20])

W latach 1855—56 wydaje Francisque Bouvet dzieło p. t. *Introduction a l'établissement d'un droit public européen.* W dziele tem proponuje on utworzenie związku państw europejskich systemem reprezentacyjnym na wzór Rzeszy Niemieckiej. [21])

W roku 1859 namawia Emile de Girardin Napoleona III do zwołania ogólno-europejskiego kongresu w celu rozwiązania problemów na Wschodzie, we Włoszech i w Polsce. Każde państwo powinno mieć tyle głosów, ile posiada miljonów mieszkańców. [22])

W roku 1861 wydaje francuz Villiaumé dzieło p. t. *L'esprit de la guerre.* Twierdzi on, że Europa wreszcie zaprzestanie

---

[18]) Por. Ter Meulen, II Band, I Stück, str. 304.
[19]) Tamże, str. 315.
[20]) Tamże, str. 316, 317.
[21]) Tamże, str. 343, 344.
[22]) Tamże, str. 330.

wojen i ustanowi stały kongres, lub trybunał międzynarodowy. Poszczególne państwa powinny mianować delegatów, przyczem jeden poseł powinien być wysłany na cztery miljony mieszkańców. Małe państwa mają się porozumieć między sobą co do zamianowania jednego posła. Na okresy przerw w czynnościach kongresu powinny główne mocarstwa ustanowić specjalną komisję, t. zw. *Commission de vacations.* [23])

W tym samym roku występuje Malardier z pracą p. t. *Solution de la question européenne, confédération européenne, réalisation du droit international.* Projektuje on utworzenie dla Europy kongresu związkowego (*Congrès fédéral*), złożonego z dwóch izb. Pierwszą, *Assemblée internationale*, wybierałaby ludność europejska, a do drugiej, *Assemblée des Etats*, wchodziłoby czterech posłów z każdego parlamentu narodowego. Ogólne zasady, któremi się kieruje, pochodzą przeważnie z teorji Kanta. Głosi on między innemi federację wolnych państw, zakaz ingerencji jednego państwa w sprawy wewnętrzne drugiego, oraz, że suwerenność państw może być ograniczona jedynie przez władze związku. [24])

Również Belg Cornelius de Boom, zajmuje się w latach 1864—67 utworzeniem parlamentu europejskiego. Ponieważ znajduje on, iż udział państw potężniejszych w tym parlamencie przedstawiałby niebezpieczeństwo dla słabszych, więc proponuje decentralizację Europy, czyli jej podział na pewną określoną ilość państw, któreby były równe co do ilości mieszkańców. W ten sposób większe państwa musiałyby rozpaść się na mniejsze. [25])

W r. 1867 proponuje de La Codre ustanowienie dla Europy trybunału politycznego (*Tribunal politique*). Jeden członek trybunału odpowiadałby dziesięciu miljonom mieszkańców i w ten sposób trybunał składałby się z pięćdziesięciu do sześćdziesięciu sędziów. (*Juges de la paix*). [26])

W r. 1868 wydał w Pradze Moritz Adler małe dziełko p. t. *Der Krieg, die Congressidee und die allgemeine Wehrpflicht.*

---

[23]) Por. Ter Meulen, II Band, I Stück, str. 331.
[24]) Tamże, str. 349—352.
[25]) Tamże, str. 333.
[26]) Tamże, str. 336.

Proponuje on trybunał międzynarodowy, do któregoby każde państwo europejskie wysyłało jednego przedstawiciela. Mniejsze państwa mają się łączyć, by na miljon obywateli móc wysłać jednego delegata; każdy z nich rozporządza jednym głosem na miljon mieszkańców. [27])

W r. 1883 Godin wydaje dzieło p. t. *Le Gouvernement, ce qu'il a été, ce qu'il doit être et le vrai socialisme en action*, którego rozdział XII jest poświęcony sprawie pokoju. Hołdując ideologji Kanta, autor obala stare pojęcie potęgi, opartej na rozmiarach siły i zastępuje je nową koncepcją sprawiedliwości, opartej na jakości prawa. Projektuje on kongres europejski, stworzony wspólnym traktatem wszystkich państw, o zasadach ścisłej współpracy narodów, w którymby każde państwo miało równą ilość przedstawicieli. Artykuł 15 projektu głosi, że narody połączone oddają stosunki międzynarodowe pod opiekę sprawiedliwości, rozumu i prawdy i wyrzekają się na zawsze narzucania siłą i gwałtem pretensji, któraby nie uzyskała zgody innych narodów sfederowanych. [28])

Na tem kończymy krótki pogląd na projekty międzynarodowej organizacji, powstałe w ciągu XIX-go wieku. Postaraliśmy się omówić te z pośród nich, które uwzględniają zasadę równości prawnej państw. Rozpatrywaliśmy poglądy uczonych różnych narodowości. Wszyscy godzą się co do jednego punktu: organizacja międzynarodowa Europy czy świata powinna się opierać na równości prawnej państw. Wprawdzie niektórzy z nich, pod wpływem wypadków politycznych XIX wieku, które uwypukliły znaczenie wielkich mocarstw, przyznają im pewne przywileje, jednak i wtedy organizacja ogólna zapewnia przeważnie bezwzględną zależność wszystkich państw od władz projektowanego związku i jest gwarancją sprawiedliwości w stosunkach międzynarodowych. Nie chodzi bowiem tyle o sam fakt, że wielkie mocarstwa mają większą od innych państw ilość przedstawicieli w pewnym organie międzynarodowym, ile o to, czy rzeczywiście podobny przywilej formalny może im dać istotną przewagę nad słabszemi państwami. A pod tym względem wspomniani pisarze jednomyślnie prawie żą-

---

[27]) Por. Ter Meulen, II Band, I Stück, str. 354—357.
[28]) Por. Herriot, str. 36—40.

dają wśród państw równości, którą często określają jako republikańską. Jest to niezbitym dowodem, do jakiego stopnia zasada równości prawnej panowała w myśli prawniczej XIX-go wieku w przeciwieństwie do stanu faktycznego. Ten stan faktyczny, czyli stosunki polityczne, polegające na hegemonji i interwencji wielkich mocarstw w sprawach państw słabszych, to przeciwieństwo niektórych zasad podstawowych i tradycyjnych prawa międzynarodowego. W przyszłej rekonstrukcji tego prawa, pisze Alvarez, należy tę kwestję wziąć pod uwagę i poprawić absolutyzm zasad, a z drugiej strony znieść hegemonję i interwencję wtedy, gdy są nadużyciami, ustalając zarazem prawidła, któreby skutecznie w karby ujęły ich sprawiedliwe stosowanie. Problem ten jest niesłychanie skomplikowany. Wprowadza on w grę suwerenność państw, ich integralność terytorjalną i wzajemną zależność, opiekę nad życiem i mieniem poddanych jednego państwa, zamieszkujących obce terytorjum i wreszcie pojęcie solidarności kontynentalnej. Aby ten akt interwencji usprawiedliwionej nie stał się nadużyciem i nie stwarzał źródła korzyści dla państwa interwenjującego lub wywierającego presję na inne państwo, trzeba, by był kolektywny; jeżeli jest indywidualny, powinien być zatwierdzony przez organizm kontynentalny, posiadający dostateczną władzę. Pozatem niepodległość i suwerenność państw powinny być dostatecznie zabezpieczone i podlegać opiece arbitrażu.[29]) Do jakiego stopnia jednak życie międzynarodowe utrudniło stworzenie doskonalszego ustroju stosunków międzypaństwowych, o tem przekonamy się w następnych rozdziałach.

---

[29]) Por. Alvarez 2, str. 68—73.

ROZDZIAŁ III.

UPRZYWILEJOWANE STANOWISKO WIELKICH MOCARSTW W EUROPIE OD KONGRESU WIEDEŃSKIEGO DO WOJNY ŚWIATOWEJ.

Kongres Wiedeński, to wielkie i tak ważne zakończenie zwycięstwa mocarstw sprzymierzonych nad Napoleonem, uwidocznił już w wysokim stopniu przewagę wielkich mocarstw nad

państwami słabszemi.[1]) Wówczas to uwypukliła się słynna zasada równowagi, t. zw. *Principe d'équilibre*, polegająca na tem, iż wielkie mocarstwa starały się między sobą utrzymać równowagę sił, i dla tej równowagi, stosującej się jedynie do nich, poświęcały samowolnie interesy państw mniejszych, dzieląc je i zmieniając kartę polityczną Europy wedle własnego uznania.[2]) W tym względzie ścierały się dwie tezy, francuska i rosyjska. Pierwsza, jako pogląd strony zwyciężonej, pogląd mniejszości, była oczywiście za równowagą częściową i wymagała umiarkowania w jej stosowaniu. Druga była wypadkową żądań wielkich mocarstw zwycięskich. Głosiła ona, że wartość akwizycji wielkich mocarstw nie ma być oceniana jedynie wedle rozległości terytorjum i liczby mieszkańców, lecz poza tem jeszcze według przeróżnych czynników bogactwa, oraz korzyści wojskowych.[3])

Zasada równowagi jest, jak widzimy, maską do zakrycia przewagi wielkich mocarstw nad państwami słabszemi. Wielkie mocarstwa, zwyciężywszy Napoleona, chcą ustanowić organizację międzynarodową, zatrzymując dla siebie dyrektywę spraw Europy i odróżniają się od innych państw, aby się wznieść ponad nie. Bardzo roztropnie i ostrożnie postąpiły one, odkła-

---

[1]) Już jeżeli chodzi o formę, wielkie mocarstwa zaznaczały swą przewagę. Przedstawiciele ich nosili tytuły ambasadorów i mieli pierwszeństwo nad przedstawicielami innych państw, których określano mianem ministrów pełnomocnych i posłów nadzwyczajnych. Taki sam porządek dyplomatyczny został ustanowiony na Kongresie Akwizgrańskim w r. 1818. (Por. Politis, str. 27, 28).

[2]) Według Redsloba, doktryna równości nie ma nic wspólnego z doktryną równowagi. Pierwsza jest teorją prawną, a druga teorją potęgi. Pojęcie równowagi dąży do stworzenia konstelacji politycznej, w którejby każde państwo, samo lub ze swymi sprzymierzeńcami, posiadało siłę równą z innemi i czuło się w ten sposób zabezpieczone przeciw swym rywalom. Doktryna ta jest zupełnie sprzeczna z prawem narodów. Chce ona rozwiązywać siłą konflikty międzynarodowe. Wychodzi więc z założenia, że w dziedzinie interesów życiowych prawo nie może opierać się na własnych środkach, a w tem leży negacja prawa narodów. (Por. Redslob, str. 37). Tak samo Dupuis jest zdania, że zasada równowagi nie może być w żadnym razie zasadą prawa międzynarodowego, lecz tylko zasadą polityczną. Może jednak otworzyć korzystny teren dla pertraktacji między państwami. (Por. Dupuis 1, I partie, chap. VI, passim).

[3]) Por. Dupuis 1, str. 51—54.

dając badanie i likwidowanie swych wzajemnych sporów aż do chwili zwycięstwa. Lecz ta roztropność mogła łatwo być daremną, gdyby ogólne obrady były pozwoliły państwom drugorzędnym przedstawić, w obronie swych interesów, sprawy, co do których zgoda mogła nastąpić jedynie przez milczącą ich aprobatę.[4]) Znaną jest rzeczą, iż równowaga, ustanowiona na Kongresie Wiedeńskim, nie liczyła się zupełnie z aspiracjami narodowemi, które później stanowiły dla niej przez pewien czas prawdziwe niebezpieczeństwo.[5])

Wielkie mocarstwa uznały, że dla dobra ogólnego, one jedne powinny prowadzić układy z Francją i dyrektywę tych obrad przywłaszczyły sobie w zupełności. Uzasadniały to swą przewagą faktyczną i wynikającą stąd lwią częścią zasług w walce o uwolnienie Europy z pod jarzma napoleońskiego. Aby to przeprowadzić, nie zawahały się sprzeniewierzyć zasadzie równości.[6])

Na kongresie w Châtillon, podczas posiedzenia z dnia 5-go lutego 1914 r., przedstawiciele wielkich mocarstw oświadczają, że stawili się na obrady z poleceniem traktowania z Francją o pokój w imieniu Europy i tworząc jedną całość. Przywłaszczali więc sobie innemi słowy wyraźną przewagę nad resztą sprzymierzonych i stawiali wielkie mocarstwa na stanowisku najwyższem. To samo możemy zaobserwować w traktacie z Chaumont z marca 1814 r., który był dziełem lorda Castlereagh. Cztery wielkie mocarstwa wynoszą siebie na stanowisko jakoby rady, prowadzącej sprawy europejskie, przynajmniej o ile chodzi o decydowanie warunków pokojowych i o utrzymanie równowagi i pokoju w Europie przez przestrzeganie tych warunków.[7]) Wielkie mocarstwa działając w imieniu

---

[4]) Por. Dupuis 2, str. 41—43.

[5]) Por. Dupuis 1, str. 64—67. Na Kongresie Wiedeńskim trzy z pośród wielkich mocarstw dokonały jeszcze aktu, który historja nasza zwykła nazywać czwartym rozbiorem Polski. Było to niejako przypieczętowanie największej zbrodni międzynarodowej, jaką znają dzieje świata cywilizowanego.

[6]) Por. Dupuis 2, str. 43.

[7]) Por. Dupuis 2, str. 44, 45. Państwa dzieliły się na początku Kongresu Wiedeńskiego na cztery grupy: a) cztery wielkie mocarstwa zwycięskie: Anglja, Rosja, Austrja i Prusy; b) Francja i Hiszpanja; c) Szwecja

ogólnego dobra, pracowały nad umniejszeniem prerogatyw państw mniejszych do suwerenności i niepodległości, i nad podporządkowaniem ich ogólnej korzyści, która w praktyce nie różniła się w niczem od interesów państw silniejszych.

Widzimy więc, iż zasada równości prawnej państw nie była bynajmniej stosowana na Kongresie Wiedeńskim. Wielkie mocarstwa, uzyskawszy wszechmocną przewagę, chciały ją sobie zapewnić na stałe, i zachować w dalszym ciągu moc kierowania sprawami politycznemi w Europie. Zamiar ten tkwił zapewne w głowie każdego monarchy, ale jeszcze bez wyraźnego projektu jego urzeczywistnienia. Okazja nie dała na siebie długo czekać. Była nią propozycja cara Aleksandra I-go do idealnego zjednoczenia mocarstw sprzymierzonych pod hasłami religji i prawa Bożego, a dla dobra ludzkości, dla dobra poddanych. Układając projekt Świętego Przymierza, nie chciał jeszcze Aleksander I nadawać mu znaczenia, które później przybrało. Pod wpływem kilku ludzi, którzy, inspirowani przez rewolucję francuską, byli skłonni do łączenia religji z polityką, chciał Aleksander poprostu utworzyć związek pokojowy o charakterze religijnym. Projekt Świętego Przymierza, przedstawiony przez Aleksandra, był w najwyższym stopniu mętny i nieokreślony, tak, że podpisanie jego mogło pociągnąć za sobą tego rodzaju konsekwencje, których sam autor projektu ani myślał przewidywać. Z tego powodu Austrja i Prusy, które były wraz z Rosją pierwszymi uczestnikami Świętego Przymierza, podpisały je z niechęcią i wahaniem, oraz po częściowej zmianie jego i poprawieniu przez Metternicha. Aleksander zaczyna roić następnie dalsze plany. Chce on utworzyć związek na wielką skalę, złożony z jaknajwiększej ilości państw europejskich, w którymby armja rosyjska, wówczas olbrzymia, wykonywała poprostu policję, według słów Castlereagh. Zamyśla nawet o wciągnięciu do związku państw amerykańskich, z czego zmuszony jest jednak zrezygnować, dzięki wyraźnemu oświadczeniu Monroego, w r. 1823.[8]).

---

i Portugalja; d) inne państwa, powołane jedynie do przedstawienia swych życzeń i opinji w tych kwestjach, które je bezpośrednio obchodziły. (Tamże str. 47).

[8]) Por. Ter Meulen, II Band, I Stück, str. 157—168. (Aleksander von Russland und die heilige Allianz).

Wysiłki Aleksandra w celu utworzenia i konsolidacji Świętego Przymierza uwydatniły się na kongresie w Paryżu, w r. 1815, a przedewszystkiem na kongresie w Akwizgranie, w r. 1818. Na tym to kongresie przyjęto do związku jedynie Francję, z wykluczeniem innych państw, wreszcie Anglja, mimo poprzedniego oporu, przystępuje de facto do niego, nie chcąc trzem początkowym członkom zostawiać zbyt wiele wolności. W ten sposób wytwarza się pentarchja, która przez cały XIX-ty wiek wykonywała rządy w Europie. Metternich, który z początku z ironją zapatrywał się na Święte Przymierze, spostrzegł, iż jest ono doskonałym systemem do zgniecenia ruchów rewolucyjnych, które każdemu z mocarstw w równej mierze zagrażały. Gdy raz Metternich stał się duchem Świętego Przymierza, nadał mu on znaczenie, które później przybrało. Znaczenie to odzwierciedla się w całej jego polityce, która głosiła, że każde państwo ma prawo interwenjować w zmianach, które się wytwarzają w państwie obcem, gdy tylko te zmiany mogą mu zagrażać w jego słusznych interesach, lub osłabić podstawy jego egzystencji.[9]) Na kongresie w Akwizgranie Metternich odzywa się temi słowy: »Pierwszem pojęciem spokoju jest bezpieczeństwo w posiadaniu. Jeżeli pierwsze mocarstwa europejskie wychodzą z tego założenia, trzeba, by małe państwa, które ledwo się trzymają na nogach, przyjęły je również dobrowolnie lub pod przymusem«.[10]) Nawet Ludwik XVIII, choć nie należał on do głównych postaci tego kongresu, pozwala sobie interpretować przyszłe stosunki w następujący sposób: »Małe lub średnie państwa brałyby udział w partykularnym systemie, do którego należą. Wielkie mocarstwa, obejmujące całość, układałyby stosunek poszczególnych części do ogółu.«[11])

W ten sposób nierówność polityczna przemogła równość prawną. Metternich postarał się zamaskować supremację wielkich mocarstw pozorami szacunku dla zasady równości państw.[12]) Wielkie przymierze mocarstw europejskich było faktem dokonanym. Wyniosło się ono na stanowisko dyrek-

---

[9]) Por. Dupuis 1, II partie, chap. II, ust. 1, passim.
[10]) Tamże 2, str. 52.
[11]) Tamże, str. 84, 85.
[12]) Tamże, str. 73.

torjatu, kierującego sprawami Europy i rządy te utrzymało przez cały XIX wiek, aż do wojny światowej. Wprawdzie pentarchja ta nie utrzymała się przez cały okres swego panowania w ryzach przymierza, prowadziła bowiem między sobą zacięte wojny; potrafiła jednak utrzymać się na stanowisku rządzącem, zachowując w swem łonie stosunki jakoby koleżeńskie.

Jak należy pojąć stosunek utworzenia Świętego Przymierza, w tem znaczeniu, jakie istotnie przybrało, do ówczesnych stypulacyj prawa międzynarodowego? Prawo międzynarodowe było wówczas jeszcze w powijakach, nie było ani w najmniejszej części skodyfikowane, polegało jedynie na prawie zwyczajowem, które wyrabiało się w miarę zawierania przez państwa w podobny sposób umotywowanych traktatów. Być może nawet, iż pojęcie prawa międzynarodowego, jako prawa o równej doniosłości, co wewnętrzne, było nader zamglone lub prawie nie istniało. Zwyczaj decydował o wszystkiem. Zwyczaj, który nie spotkał się ze sprzeciwem, lub który potrafił przemóc opozycję, stawał się zwyczajem prawnym i wobec tego częścią prawa międzynarodowego w jego ówczesnej postaci. Przedstawiciele wielkich mocarstw postanowili, wobec takiego stanu rzeczy, przeprowadzić w drodze zwyczaju przewagę zupełną tych mocarstw w Europie. A cóż łatwiejszego, jak przeprowadzić zwyczaj, gdy się ma w ręku siłę? Zapewne, każde z wielkich mocarstw pragnęło dla siebie głównej hegemonji, lecz była to rzecz niemożliwa do przeprowadzenia ze względu na wzajemną ich konkurencję. Wobec tego woleli wszyscy władcy zrezygnować z aspiracyj egoistycznych, a dzierżyć władzę w pięciu, przyczem każdy z nich miał głos w równej mierze decydujący, a równowagę sił starali się między sobą utrzymać. Zasadnicza myśl Świętego Przymierza, t. j. zjednoczenie wielkich mocarstw europejskich w celu wyłącznego prowadzenia rządów w polityce Starego Świata, przetrwała do naszych czasów.

Utworzenie Świętego Przymierza było więc pierwszym etapem supremacji wielkich mocarstw w Europie. Lecz przymierze to pozbawione było cech trwałości, gdyż różnice w interesach politycznych wielkich mocarstw, sprzeczności w planach poszczególnych monarchów, były za wielkie, by związek ten

mógł na dłuższy okres pozostać przymierzem w całem tego słowa znaczeniu. To też stopniowo zatarło się właściwe przymierze, a pozostały tylko wielkie mocarstwa, związane w dalszym ciągu chęcią rządzenia w Europie. Skończyły się kongresy wielkich mocarstw, jako państw sprzymierzonych, (Troppau, Laybach, Werona), a te same wielkie mocarstwa zaczęły się zbierać już bez więzów przyjaźni, lecz jedynie w celu decydowania o ważniejszych zmianach politycznych w Europie, za to często wśród wzajemnych wrogich nastrojów, na walkę zaciętą. Była to jednak wielka korzyść dla ogółu państw, iż walka ta odbywała się nie na polach bitew, lecz w salach obrad i to należy zapisać, jako wielką zasługę panowania t. zw. Koncertu Europejskiego, gdyż uniknięto przezeń wielu wojen i kataklizmów z niemi związanych.

Kongresy wielkich mocarstw, które miały miejsce w ciągu XIX-go wieku, były zwykle ostatniemi ogniwami pertraktacyj poprzednich; na nich wielkie mocarstwa mogły wypowiadać swoje ostatnie życzenia, oraz te stypulacje, od których zdecydowane były już nie odstępować. Słusznie też wyraził się lord Derby, na posiedzeniu parlamentu angielskiego w dniu 8 kwietnia 1878: »Kongres jest czynnikiem bardzo podatnym do najformalniejszego rejestrowania decyzyj, do których w założeniu się już doszło. Gdyby do mnie należało prowadzenie sprawy, próbowałbym utrzymywać kongres przy życiu, nie mówiąc, ani nie czyniąc nic, coby mogło uniemożliwić jego przyszłe zwołanie, lecz odkładając go aż do chwili, gdy droga będzie dostatecznie wygładzona i wyrównana przez pertraktacje prywatne i oddzielne pomiędzy mocarstwami zainteresowanemi«.[13])

Koncert Europejski nie potrafił jednak stać się instytucją regularną, obarczoną obowiązkiem dbania o zachowanie pokoju i sprawiedliwości między państwami. Gdyby bowiem rządy wielkich mocarstw w Europie były przybrały cechy na prawie opartej instytucji, byłoby to sprzecznem z zasadą suwerenności i równości państw. Zresztą taka organizacja była jedynie możliwa przy umiarkowaniu i bezinteresowności państw rządzących, oraz przy dobrowolnem podporządkowaniu interesów osobistych korzyściom ogólnym. A wiemy, że i te ostatnie

---

[13]) Por. Dupuis 1, str. 502.

warunki były nieosiągalne, gdyż byłyby one przekreśliły wszelkie aspiracje wielkich mocarstw, dla których łączyły się one i zbierały i bez których utworzenie dyrektorjatu europejskiego nie byłoby prawdopodobnie wcale doszło do skutku.

Potrzeba sprawiedliwości i pokoju była więc tylko pozornie celem wielkich mocarstw. Oficjalnie Koncert Europejski może być syndykatem, złożonym z wielkich mocarstw, aby rozwiązywać niektóre problemy polityki międzynarodowej. Utworzenie takiego koncertu i jego powodzenie uzależnione jest od dwóch warunków: najpierw potrzeba, by wielkie mocarstwa zrozumiały, że w ich własnym interesie leży rozwiązywać konflikty, które się nasuwają; po drugie, powinny mieć ducha umiarkowania, któryby je zmusił do poczynienia koniecznych poświęceń dla uzgodnienia różnic. Jest więc zrozumiałem, że wartość dzieła Koncertu Europejskiego była zawsze wprost proporcjonalna do wartości intelektualnej i moralnej mężów stanu, którzy dane sprawy prowadzili. Oprócz akcji, ułatwiającej pokój, potrafiła instytucja Koncertu Europejskiego utrzymać w ryzach umiarkowania ambicje osobiste poszczególnych państw, a nadużycia siły zostały przez nią, powiedzmy uporządkowane w pewne przepisy, nie zależały więc wyłącznie od zachcianki pojedyńczego mocarstwa. Lecz Koncert Europejski nigdy nie mógł być instytucją regularną prawa międzynarodowego z tego powodu, że za często naruszał suwerenność prawną niektórych państw. Być może, że siła należycie wyzyskana przez połączone wielkie mocarstwa, lepiej potrafiła utrzymać porządek w Europie, niżby to była umiała instytucja, oparta na zasadach niepodległości i równości prawnej państw, jednak ze stanowiska prawnego w żadnym razie nie można darować nadużycia siły wbrew prawu, nawet, jeżeli to nadużycie przyniosło pomyślne następstwa.[14]) Przyznać bowiem trzeba, że w XIX-ym wieku nie było organizacji prawa międzynarodowego, któraby potrafiła rządzić Europą według zasad równości prawnej, z takim skutkiem jak siła; była to jednak wina nieokreślonej postaci prawa międzynarodowego, oraz zupełnego braku jego kodyfikacji. Nadużycie siły, powtarzamy, w żaden sposób nie może być pochwalone ze stanowiska prawnego,

[14]) Por. Dupuis 1, II partie, chap. XI, passim.

gdyż jest ono samo przez się bezprawiem i wprowadza w życie metody, mogące wejść w zwyczaj przez ustawiczne powtarzanie się zwycięstwa siły nad słabością. A z zasady musimy być przeciwni wszelkim zwyczajom bezprawnym, które pod różnemi pozorami korzyści ogólnych mogą wkraść się pomiędzy zasady prawa międzynarodowego i stwarzać precedensy na przyszłość. Takim właśnie bezprawnym zwyczajem, stosowanym przez wielkie mocarstwa przez cały XIX wiek aż do wojny światowej, była uzurpacja i naruszanie niepodległości i suwerenności państw słabszych.

* * *

Przejdźmy teraz pokolei ważniejsze kwestje międzynarodowe, w których wielkie mocarstwa grały rolę decydującą.

I tak po kongresie w Agwizgranie w r. 1818, gdzie właściwie dyrektorjat europejski został zorganizowany, nastąpiło kilka podobnych kongresów. Na pierwszym z nich, w Troppau, w r. 1820, doszło do sprecyzowania w protokole z dnia 19-go listopada zasad, któremi się wielkie mocarstwa miały odtąd kierować. Czytamy tam w punkcie trzecim, że kraje, w którychby zachodziły zmiany niebezpieczne dla innych państw, będą poddane działalności koercytywnej wielkich mocarstw.[15]) Pierwszy przykład takiej działalności koercytywnej, czyli interwencji, możemy zaobserwować w sprawach neapolitańskiej i hiszpańskiej, w latach 1821—23, po kongresach w Laybach i w Weronie. Dzięki tej interwencji rozruchy rewolucyjne w tych państwach zostały stłumione.

Już jednak na samym początku działalności Koncertu Europejskiego, dają się zauważyć różnice poglądów i brak zgody wśród wielkich mocarstw, zarówno w samych ich zasadach, jak i w dziedzinie interesów osobistych każdego z nich. Różnice te stały się też powodem dyslokacji Koncertu Europejskiego na konferencjach petersburskich w latach 1825—26. Wielkie mocarstwa nie mogły się pogodzić co do załatwienia kwestji grecko-tureckiej, skutkiem czego stało się widocznem, że działalność Koncertu Europejskiego w pierwotnie pomyślanej formie jest z powodu sprzecznych interesów niemożliwa.[16])

---

[15]) Por. Dupuis 1, str. 169, 170.

[16]) Tamże, str. 192—198.

Pomimo tego jednak wielkie mocarstwa załatwiły, względnie starały się załatwić szereg kwestyj międzynarodowych, lecz w każdym wypadku była to walka o poszczególne ich interesy, a nie wspólna zgodna działalność wobec danego państwa.

Już sprawa niepodległości Belgji została rozwiązana jedynie dzięki interwencji pięciu mocarstw, a mianowicie Austrji, Francji, Anglji, Prus i Rosji, przyczem powyższe mocarstwa zmusiły poprostu Holandję i Belgję do przyjęcia warunków, które im narzucały. Zarówno granice jak i szereg praw i zobowiązań międzynarodowych Belgji i Holandji zostały ustalone pod dyrektywą wielkich mocarstw. Widzimy to z protokółów konferencji londyńskiej z 17, 20 i 27 stycznia, 19 lutego i 17-go kwietnia 1831 r., oraz 4 maja 1832 r. Końcowy etap tej kwestji, traktat między Holandją a Belgją z 19 kwietnia 1839 r., został również zawarty pod kontrolą wielkich mocarstw i przez nie zagwarantowany. [17])

W następnych latach, aż do roku 1841, pięć mocarstw przyczyniło się w lwiej części do pokojowego załatwienia kwestji egipsko-tureckiej, powstałej wskutek rewolty Mahemet-Aliego. Interwencja ich zmusiła sułtana do uznania go za paszę Egiptu, którego potomkowie mieli odtąd dziedzicznie stanowisko to zajmować. [18])

Zatarg rosyjsko-turecki, zakończony interwencją francuską, znalazł swój epilog w traktacie paryskim, w r. 1856, na którym główne mocarstwa ustaliły stanowisko niepodległe Turcji, oraz los księstw wołoskiego i mołdawskiego. [19])

W dalszym ciągu wielkie mocarstwa odegrały rolę przodującą w sprawie włoskiej, zakończonej traktatem w Villafranca i pokojem w Zurychu między Francją a Austrją z dnia 10 listopada 1859 r. [20]) Po zjednoczeniu Włoch wchodzą te

---

[17]) Por. Strupp 1, T. I., str. 349—376.

[18]) Por. Dupuis 1, II partie, chap. IV, passim, oraz Strupp 1, T. I., str. 255, (Traite quadruple du 15. VII. 1840).

[19]) Por. Dupuis 1, II partie, chap. V. passim, oraz Strupp 1, T. I., str. 259, (Paix de Paris, 30. III. 1856).

[20]) Por. Dupuis 1, II partie, chap. VI., ust. 3, oraz Strupp 7, T. I., str. 381.

ostatnie w poczet wielkich mocarstw i odtąd już sześć państw stanowi Koncert Europejski.

Sprawy greckie i tureckie, po rzezi w Libanie i powstaniu na Krecie, dały okazję do interwencji sześciu wielkich mocarstw i załatwione zostały konferencją paryską z dnia 9 czerwca 1869 r., bez właściwego udziału Grecji, która została jedynie dopuszczona do obrad z głosem doradczym. Protest Grecji na nic się nie zdał i musiała ona poddać się decyzjom konferencji. [21])

Presję, wywieraną przez wielkie mocarstwa na Turcję, widzimy w protokóle londyńskim z dnia 31 marca 1875 r., po powstaniu w Hercegowinie; mocarstwa będą pilnie czuwać nad sposobem wykonywania obietnic przez rząd ottomański; gdyby ich nadzieja jeszcze raz się zawiodła, a sytuacja poddanych chrześcijańskich się nie polepszyła, uważają one w celu uniknięcia komplikacyj, wzburzających perjodycznie pokój na Wschodzie, za swój obowiązek oświadczyć, że podobny stan rzeczy nie mógłby się zgodzić z ich interesami oraz interesami Europy wogóle; w tym wypadku zastrzegają sobie wspólną decyzję co do środków, które będą uważały za najodpowiedniejsze do zabezpieczenia dobrobytu ludności chrześcijańskiej na Wschodzie i interesów pokoju w ogólności. [22])

W dalszym ciągu sprawy wschodnie podpadły pod decyzję wielkich mocarstw na kongresie berlińskim w r. 1878, po wojnie rosyjsko-tureckiej, gdzie między innemi wielkie mocarstwa decydują o losach Bułgarji, [23]) a następnie na konferencji ambasadorów nad sprawą Rumelji Wschodniej w r. 1886. [24]) Tak samo granica turecko-grecka została ustalona w konwencji wielkich mocarstw w r. 1881. [25]) Również na pokój grecko-turecki z r. 1897 wywarły wielkie mocarstwa wpływ decydu-

---

[21]) Por. Dupuis 1, II partie, chap. V, ust. 4, oraz Strupp 1, T. I., str. 271, (Protocole modifié sur le Liban).

[22]) Por. Dupuis 2, str. 120, 121.

[23]) Por. Strupp 1, T. I., str. 289, (Acte du Congrès de Berlin, 13. VII. 1878).

[24]) Por. Strupp 1, T. II., str. 1, (Protocole de la conférence des ambassadeurs sur la Roumélie Orientale, séance du 5. IV. 1886).

[25]) Tamże, T. II., str. 16, (Convention des Grandes Puissances et de la Turquie sur la frontière turco-grecque, 24. V. 1881).

jący, którego wyrazem było prawo greckie z r. 1897, ustalające międzynarodową komisję kontrolną w Grecji nad ściąganiem dochodów państwowych i ich zużytkowywaniem.[26])

Następnie sprawa Marokka, w którem każde z wielkich mocarstw miało własne interesy, została załatwiona na konferencji w Algeciras w r. 1906. Główną rolę w decyzjach grało oczywiście sześć wielkich mocarstw. Wprawdzie podkreśliły one potrójną zasadę suwerenności i niepodległości sułtana marokańskiego, nienaruszalności jego państwa i zupełnej niezależności ekonomicznej Marokka, jednak wykonanie całego szeregu postanowień aktu międzynarodowego oddano jakoby pod ich kontrolę, a nad Marokkiem ustanowiono rodzaj protektoratu międzynarodowego.[27])

Wreszcie sprawy bałkańskie podlegały również decyzjom wielkich mocarstw. Przytoczmy tylko ich notę do Turcji z dnia 10 października 1912 r.,[28]) oraz pokój londyński z dnia 30-go maja 1913 r.,[29]) w którym całkowita decyzja co do granic Albanji i co do losu wysp tureckich na Morzu Egejskiem pozostawiona im jest przez obydwie strony. Wyrazem tego są jeszcze noty wielkich mocarstw do Grecji z 31 stycznia i 13-go lutego 1914 r. i z 11/24 kwietnia 1914 r. w sprawie Albanji i Wysp Egejskich.[30])

Lecz nietylko interwencją wywierały wielkie mocarstwa wpływ na sprawy polityczne Europy. Czyniły to również zgadzając się milcząco na gwałty pojedyńczego mocarstwa wobec mniejszego państwa. Przykład tego mamy w kwestji niemiecko-duńskiej; Danja została poprostu przez mocarstwa opuszczona i zdana na łaskę niemiecką, na konferencji londyńskiej w roku 1864.[31])

Osobnym przykładem wszechmocnych rządów Koncertu Europejskiego jest Komisja Europejska dla Dunaju, utworzona traktatem paryskim z r. 1856. Zasiada w niej pięć wielkich

---

[26]) Tamże, T. II., str. 26.

[27]) Por. Dupuis 1, str. 481, oraz Strupp 1, T. II., str. 123, (Acte d'Algéciras, 7. IV. 1906).

[28]) Por. Strupp 1, T. II., str. 70.

[29]) Tamże, T. II., str. 74.

[30]) Tamże, T. II., str. 106, 111.

[31]) Por. Dupuis 1, II partie, chap. VI., ust. 5.

mocarstw, oprócz oprócz Sardynji i Turcji, jasnem więc jest, że komisja państw nadbrzeżnych, również ustanowiona na tym kongresie, musi się ugiąć pod przewagą i kontrolą Komisji Europejskiej. Kompetencje tej ostatniej, obejmujące nawet regulaminy żeglugi i policji, zostały określone w akcie nawigacyjnym z dnia 2 listopada 1865 r., a okres jej funkcji został przedłużony w traktacie londyńskim z 10 marca 1883 r.,[32]) i przetrwała ona aż do wojny światowej. W tym wypadku należy się specjalna uwaga. Wielkie mocarstwa, chcąc tem łatwiej wywierać wpływ na sprawy europejskie, postarały się o umiędzynarodowienie rzeki, która dotychczas nie mogła podlegać ich suwerenności. Jest to więc naruszenie suwerenności, którą państwa mają nad rzeką, w miarę, jak przepływa przez ich terytorjum.

Wyrazem przewagi wielkich mocarstw nad mniejszemi państwami były jeszcze protektoraty. Pewien minister spraw zagranicznych Francji pisał, że protektorat jest tylko ograniczeniem, umiarkowaniem, które państwo zwycięskie narzuca sobie samo w chwili zwycięstwa, w tym stopniu, jaki jemu odpowiada, chociażby mogło, na podstawie prawa wojny, iść do kresu swej zaborczości.[33]) Wielkie mocarstwa często nadużywały swej siły, by narzucać mniejszym państwom swoją protekcję. Tymczasem protektorat może być usprawiedliwiony tylko wtedy, jeśli stanowi jedyny i najlepszy środek, by zmusić pewne państwo do spełnienia obowiązków międzynarodowych. Jako przykłady protektoratów możemy podać protektoraty francuskie nad Tunisem, Annamem i Marokkiem, angielski nad Zanzibarem i japoński nad Koreą, którą doprowadził do zupełnego poddaństwa w latach 1905—10. W szczególności zajmiemy się protektoratem Francji nad Tunisem. Minister rezydent francuski miał czuwać nad wykonaniem traktatu protekcji. Opieka nad interesami Tunisu miała być wykonywana zagranicą przez agentów dyplomatycznych i konsularnych Francji. Wzamian za tę opiekę Francja przywłaszczyła sobie prawo okupacji wojskowej Tunisu i kontroli nad jego spra-

---

[32]) Por. Strupp 1, T. I., str. 262, (art. 16 traktatu paryskiego), i str. 423—427, (Acte de navigation), oraz T. II. str. 373, 374 (Traité de Londres).

[33]) Por. Dupuis 2, str. 234.

wami zagranicznemi. Zapowiedziała również swą interwencję w jego sprawach finansowych, aby należyta administracja uprzedziła wszelkie reklamacje zagranicznych wierzycieli. Mniej więcej wszystkie protektoraty są temu podobne. Obejmują prowadzenie spraw zagranicznych, okupację wojskową, oraz kontrolę finansową w państwie protegowanem. W tych warunkach atrybucje protektora są tak wielkie, że tylko zewnętrzną formą różnią się od aneksji. Protektorat był więc właściwie zamaskowaną aneksją w tych wypadkach, gdy wielkie mocarstwa chciały zachować zewnętrzne pozory.[34])

Do jakiego stopnia nierówność polityczna była czynnikiem decydującym w życiu międzynarodowem Europy, w przeciwstawieniu do ogólnej opinji prawniczej, możemy się przekonać wreszcie z projektów Konfederacji Niemieckiej, a szczególnie z projektu, przedstawionego Metternichowi przez księcia Hardenberga w r. 1814. Chciał on zjednoczyć Niemcy pod wyłączną dyrekcją Prus i Austrji. Na obradach zwołanych przez Metternicha w dniu 14 października 1814 r., na których reprezentowane były: Austrja, Prusy, Bawarja, Hannower i Wirtembergja, jednogłośnie uznano, iż komitet, upoważniony do obradowania nad przyszłą konstytucją niemiecką ma się składać jedynie z tych pięciu najsilniejszych państw niemieckich. Było to potwierdzenie pretensji głównych państw niemieckich do dyktowania prawa wszystkim innym, przewidywano więc zgóry uległość państw mniejszych. Jednak protesty tych ostatnich doprowadziły w tym wypadku do dopuszczenia ich przedstawicieli do komitetu. Pomimo wszystko w konstytucji Konfederacji Niemieckiej możemy zauważyć dużo nierówności prawnych,[35]) choć istniała w pakcie związkowym stypulacja, która zaznaczała, że członkowie Konfederacji są równi wobec prawa. I tak przeważna część państw skonfederowanych należała całkowicie do Konfederacji, podczas gdy Austrja i Prusy były jej częścią tylko odnośnie do terytorjów, które poprzednio należały do Cesarstwa Niemieckiego. Poza

---

[34]) Por. Dupuis 2, chap. VII., passim, oraz Strupp 1, T. II., str. 114—117 i 161 (Traités de Bardo et de la Marsa z lat 1881, 1883, oraz traktaty francusko-marokańskie z lat 1880, 1912).

[35]) Por. Strupp 1, T. I., str. 196, (Konst. Konfederacji Niemieckiej).

tem Austrja zachowała dla siebie prezydjum parlamentu związkowego, które też mogło jej dawać pewne prawne przywileje. Udział państw skonfederowanych w decyzjach był nierówny. Głosy jednych miały większe znaczenie, drugich mniejsze. Następnie przewaga Austrji i Prus uwidoczniła się w całej pełni w późniejszym biegu wypadków w ciągu XIX-go wieku, między innemi w stosunku do Księstw Szlezwigu i Holsztynu, należących do Danji, wobec których Austrja i Prusy poprostu zgwałciły pakt związkowy. W późniejszych postaciach państwa niemieckiego, po wojnie prusko-austrjackiej, t. zn. zarówno w Związku Północno-Niemieckim, jak w Cesarstwie Niemieckiem, Prusy zajęły stanowisko pierwszorzędne, ich sytuacja prawna była bowiem wyraźnie uprzywilejowana. [36])

Jeżeli wspominamy tu stosunki wewnętrzne państwa niemieckiego, to na to, by wykazać, do jakiego stopnia wpływ państw silniejszych był decydujący w stosunkach europejskich. Wpływ ten uniemożliwił nawet stworzenie państwa związkowego, opartego na zasadach równości. Istniało wprawdzie *de nomine* państwo federalne, lecz *de facto* państwa mniejsze były podporządkowane silniejszym, nie mając zupełnie wpływu na ich decyzje.

Przy końcu naszych uwag o uprzywilejowanem stanowisku wielkich mocarstw w Europie, należy nam jeszcze zwrócić uwagę na drugą konferencję Haską z r. 1907. Na niej bowiem, wobec czterdziestu państw reprezentowanych, powstał projekt trybunału międzynarodowego. Trybunał taki powinien dawać w równej mierze wszystkim państwom udział w odpowiednich decyzjach. Jasnem jest jednak, że trybunał złożony z czterdziestu członków byłby stanowczo za liczny i nie dawałby gwarancji sprawiedliwego rozstrzygania poszczególnych kwestyj. Wielkie mocarstwa wyciągały z tego wniosek, iż jest zupełnie niepotrzebne, by wszystkie państwa, podpisujące konwencję o trybunale, były w nim równo reprezentowane. Równość prawna, według nich, jest dostatecznie zabezpieczona, jeżeli każde państwo może się zgodzić na utworzenie trybunału, lub projekt jego odrzucić. Walka jednak o równą reprezentację

---

[36]) Co do stosunków między państwami niemieckiemi, por. Dupuis 2, chap. V. passim.

wszystkich państw była bardzo zacięta, mniejsze żądały jej bowiem nieustępliwie. Chodziło tu o dwa projekty trybunałów: o trybunał arbitrażowy, któremu państwa mogłyby przedstawiać spory prawne, oraz o trybunał dla spraw morskich. Konwencja co do pierwszego trybunału nie doszła do skutku z powodu opozycji państw mniejszych przeciw nierównemu przedstawicielstwu. Zato zawarto konwencję o trybunale morskim, w którym państwa mniejsze zgodziły się wkońcu na stałą reprezentację jedynie ośmiu mocarstw, mianowicie Niemiec, Austrji, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Francji, Anglji, Włoch, Japonji i Rosji, podczas gdy one same miały w nim zasiadać na zmianę, w poszczególnych, bliżej dla każdego z nich wyznaczonych okresach. Konwencji tej jednak później nie ratyfikowano. Sam fakt zgody mniejszych państw na nierówne przedstawicielstwo, pokazuje już atoli, iż da się ono pogodzić z interpretacją zasady równości prawnej państw.[37]) Jest to już początek przeobrażenia zasady równości.

Redslob przedstawia postępy, jakie, równocześnie z rozwojem przewagi wielkich mocarstw nad państwami słabszemi w ciągu XIX-go wieku, zasada równości prawnej państw czyniła w teorji. Wyrazem jej jest praktyka traktatowa. I tak już na Kongresie Wiedeńskim możemy wydedukować z tekstu traktatów poszanowanie dla zasady równości. Widzimy np., że długi pierwotnie specjalnie zahipotekowane na krajach, które przestają należeć do Francji, lub zaciągnięte dla celów poprzedniej administracji tych krajów, będą nadal na nich ciążyły. Napotykamy również w traktatach wiedeńskich zasadę wolnej żeglugi na rzekach międzynarodowych, tak samo później w traktatach z roku 1839, które regulują podział między Belgją a Holandją w sprawie Skaldy. Wolność żeglugi gwarantują sobie również Francja i Argentyna na rzekach Paranie i Urugwaju, także Austrja i Rosja na Dunaju. Powstaje także zasada wolności cieśnin (Bosfor, Dardanele, Panama). Poszanowanie zasady równości znajdujemy w trójprzymierzu, zawartem w r. 1827 między Anglją, Francją i Rosją. W układzie tym odnośne mocarstwa zobowiązują się nie dążyć do żadnego powiększenia terytorjum, do żadnego wpływu wyłącznego, do żadnych

---

[37]) Por. Dupuis 2, str. 96—98.

korzyści handlowych dla swych obywateli, chyba tych, które każde inne państwo może również otrzymać. Widzimy także, że traktaty z r. 1839 dzielą dług publiczny między Belgję i Holandję. Teorja równowagi nie była aktualna, gdy mocarstwa europejskie były zjednoczone w Świętem Przymierzu i później w Pentarchji; lecz odzyskuje ona swoje znaczenie, gdy tylko wojna Krymska zburzyła konstelację dyplomatyczną, ustanowioną w Wiedniu i w Akwizgranie i gdy znowu zaczęła się walka o wpływy między mocarstwami. Zasada równości rozszerza się coraz bardziej w różnych układach międzynarodowych. Widzimy ją w wolności żeglugi na Morzu Czarnem, na Renie i na Dunaju, oraz w klauzuli państwa najwięcej uprzywilejowanego, (Pokój wiedeński z r. 1864 i pokój frankfurcki z r. 1871) a także w podziale długu publicznego na Kongresie Berlińskim z r. 1878. Przed wielką wojną rozszerza się jeszcze zasada wolności mórz (spór o morze Behringa), tak samo wolność żeglugi na rzekach międzynarodowych (Kongo) i na kanałach międzyoceanicznych. Powstaje zasada »otwartych drzwi« (Marokko), oraz zasada równości w prawie okupacji, w którem decyduje pierwszeństwo; zasada ta ściera się z zasadą przeciwną, głoszącą prawo do ekspansji. Niemcy znów stwarzają teorję, iż części ziemi, będące równie niezbędne dla różnych narodów, muszą stanowić ich wspólną własność. Jest to fałszywy wniosek z zasady równości, gdyż *condominium*, lub równy podział bynajmniej z niej nie wypływają. [38])

Atoli pomimo pewnych postępów, które zasada równości prawnej czyniła w teorji i w niektórych stypulacjach traktatowych, zupełnie inaczej przedstawiał się właściwy stan faktyczny, a rzut oka na stosunek wielkich mocarstw do reszty państw europejskich przed wojną światową da się chyba streścić w słowach, głoszonych przez Treitschkego w jego dziele p. t. *Politik:* »Jasnem jest, że jeżeli państwo jest mocarstwem, to jedynie państwo prawdziwie potężne odpowiada temu pojęciu. Stąd niewątpliwa śmieszność w istnieniu małego państwa. Słabość nie ma wprawdzie nic śmiesznego w sobie, lecz stanowczo można to powiedzieć o słabości, która chce uchodzić

[38]) Co do rozwoju zasady równości prawnej w XIX w. i przed wielką wojną, por. Redslob, str. 345—348, 348—387, 414, 424, 522—538, 549—550.

za potęgę«.[39]) Słowa te są wprawdzie wynikiem kultury politycznej Niemiec, lecz możnaby je uważać, jako naczelną zasadę polityczną wszystkich wielkich mocarstw europejskich.

Wypadki polityczne XIX-go wieku, które wysunęły na czoło wielkie mocarstwa, nie mają właściwie nic wspólnego z prawem. Można je śmiało uważać poprostu za systematyczne gwałcenie prawa międzynarodowego. Jednak, z powodu stosunkowo niskiego stopnia rozwoju tego prawa, miały one na jego dalsze losy wpływ decydujący. Utrwaliły bowiem w drodze zwyczaju ingerencję wielkich mocarstw w sprawy wewnętrzne państw słabszych i sprawiły, że hegemonję ich w Europie zaczęto uważać za nieuniknioną i zupełnie normalną. W ten sposób przygotowały teren do przeobrażenia zasady równości prawnej państw, które się dokonało w pakcie Ligi Narodów.

---

[39]) Por. Dupuis 2, cytaty z Treitschkego, str. 387.

ROZDZIAŁ IV.

UPRZYWILEJOWANE STANOWISKO STANÓW ZJEDNOCZONYCH W AMERYCE I PANAMERYKANIZM.

W poprzednim rozdziale przedstawiliśmy stosunki, panujące pomiędzy wielkiemi mocarstwami a państwami mniejszemi w Europie, aż do wojny światowej. W Ameryce, pomiędzy Stanami Zjednoczonemi, a innemi państwami, panował od orędzia Monroego, z dnia 2 grudnia 1823 r., czyli t. zw. doktryny Monroego, stosunek tak samo niezgodny z zasadą równości prawnej państw. Wytworzył się on jednak na zupełnie innych podstawach, niż w Europie i przybrał przez to charakter całkowicie odmienny. Z tego powodu należy go przedstawić oddzielnie, ograniczając się do porównania go z odpowiednim stanem rzeczy w Europie. Rozdział ten, w przeciwieństwie do poprzedniego, doprowadzimy aż do dzisiejszych czasów. Stosunki amerykańskie układają się bowiem zupełnie niezależnie od wypadków europejskich. Stany Zjednoczone, nie należąc

do Ligi Narodów, nie czują się z nią związane, a ruch panamerykański odznacza się wybitną samodzielnością i do chwili obecnej posiada charakter kontynentalny. Podczas gdy więc, w omówieniu stosunków europejskich, musimy poświęcić osobny rozdział na utworzenie i działalność Ligi Narodów, to problem nasz na terenie amerykańskim trzeba nam potraktować jako jedną całość.

Hegemonja Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej wśród państw amerykańskich bierze swój początek, jak to już wyżej zaznaczyliśmy, od doktryny Monroego. W samem założeniu tej doktryny, będącej pozornie tylko akcją obronną przeciwko ingerencji Europy, można się już dopatrzeć ukrytych dążeń Stanów Zjednoczonych do hegemonji. Zasadnicze twierdzenia doktryny Monroego były często tłumaczone w sposób odmienny, tak, że wyrobiły się co do niej wielokrotnie błędne pojęcia. Określenie jej i definicję możemy zaczerpnąć z Alvareza, który, wobec częstych nieporozumień i dwuznaczności co do jej istoty, podaje następujące jej zasady podstawowe: I. państwa Nowego Świata nabyły prawo do niepodległości, II. państwa Starego Świata nie mogą ich kolonizować, III. nie mają również prawa interwenjować w ich sprawach wewnętrznych i zewnętrznych.[1]) Jest to opozycja przeciwko nabywaniu i okupowaniu przez państwa innych kontynentów jakiejkolwiek części terytorjum amerykańskiego; opozycji tej pragnęły Stany Zjednoczone nadać charakter kontynentalny. Oczywiście było to wielką korzyścią dla mniejszych państw amerykańskich, by wobec aktów gwałtu ze strony mocarstw europejskich mieć tak potężnego obrońcę, jak Stany Zjednoczone. Z drugiej jednak strony państwa zagrożone są w tym wypadku protegowane, nie upomniawszy się o to uprzednio. Stwarza to właśnie przewagę Stanów Zjednoczonych. Sprawa przedstawiałaby się inaczej, gdyby inne państwa amerykańskie były również wystosowały deklarację analogiczną z orędziem Monroego. Orędzie to, to początek doktryny, która stała się polityką protegowaną i prowadzoną przez Stany Zjednoczone, a byłoby więcej odpowiadało wymogom sprawiedliwości, gdyby

[1]) Por. Alvarez 2, str. 85. Co do odnośnych ustępów orędzia Monroego, por. Strupp 1, T. I., str. 218, (Message du président Monroe).

to była polityka panamerykańska.[2]) Stany Zjednoczone z własnej inicjatywy głoszą zasadę w imieniu wszystkich państw amerykańskich i idąc w dalszym ciągu w myśl tej zasady, narzucają im protektorat bez porozumienia się z niemi. Taką rolę spełniać może jedynie państwo, uważające siebie za uprzywilejowane i rządzące. Według zasad prawa międzynarodowego nie miały Stany Zjednoczone żadnych podstaw do podobnego stanowiska, a opierały się wyłącznie na zasadach politycznych. W myśl doktryny Monroego prowadziły więc politykę według pewnych zasad, które dadzą się streścić w następujących trzech punktach: I. polityka ścisłej neutralności podczas wojen europejskich, II. polityka polegająca na bojkotowaniu spraw politycznych i układów międzynarodowych Europy, III. odmawianie Europie prawa do wkraczania w sprawy polityczne Ameryki Północnej oraz Południowej.[3])

Uzyskawszy raz w polityce amerykańskiej stanowisko pierwszorzędne, nie wahały się Stany Zjednoczone wkraczać w sprawy wewnętrzne państw amerykańskich pod pozorem dobroczynnego protektoratu. I tak cały szereg państw amerykańskich musiał się poddać opiece i kontroli Stanów Zjednoczonych.

San Domingo, dawna kolonja hiszpańska, która się odłączyła od republiki Haiti w r. 1844, pod nazwą Republiki Dominikańskiej, zaciągnęła w r. 1869 pożyczkę od Anglji, pod zastaw ceł, dochodów i domen państwowych. Pod pretekstem ratowania finansów dominikańskich, zawarły Stany Zjednoczone z tą republiką traktat aneksji w r. 1870. Na skutek protestów został on jednak odrzucony przez senat amerykański. Jednak dalsza pożyczka, zaciągnięta w r. 1888 przez republikę dominikańską w instytucji angielskiej, która swe wierzytelności odstąpiła w r. 1892 towarzystwu amerykańskiemu, doprowadziła w r. 1904 do kontroli finansowej Stanów Zjednoczonych nad tą republiką. Wreszcie w r. 1916 doszło do jej kontroli i administracji przez rząd wojskowy amerykański.

---

[2]) Por. Garner, str. 247, 248. Co do przeciwnego stanowiska, por. Brum, str. 18—28. Autor uważa doktrynę Monroego jedynie za wytwór solidarności amerykańskiej.

[3]) Por. Garner, str. 220.

Kuba, według rezolucji Tellera na traktacie paryskim w r. 1898, otrzymała gwarancję niepodległości, lecz pod protektoratem Stanów Zjednoczonych. Następnie, według poprawki Platta, okupacja wojskowa Kuby, którą początkowo Stany Zjednoczone na jej terytorjum wykonywały, została zniesiona, lecz wzamian za to musieli kubańczycy dać gwarancje co do środków ostrożności przeciw ewentualnym błędom przyszłych rządów kubańskich. Gwarancje te otwierały pole do nowych interwencyj Stanów Zjednoczonych, legalizując je zarazem. Jedną z nich była np. gwarancja, umieszczona w konstytucji kubańskiej, co do utrzymania dobrych stosunków nowego państwa ze Stanami Zjednoczonemi (1901). Na podstawie tych rezolucyj nie wolno kubańczykom zawierać z mocarstwami obcemi traktatów, któreby mogły naruszyć niepodległość Kuby. Nie wolno im zaciągać żadnego długu, którego amortyzacja nie byłaby pokryta przez ich zwyczajne dochody. Republika Kubańska godzi się na interwencję Stanów Zjednoczonych w celu obrony jej niepodległości i rządu konstytucyjnego. Cały ten protektorat Stanów Zjednoczonych nad Kubą nie miał celów akwizycyjnych, dawał jednak wystarczające pole do ich przewagi i do interwencji, które też miały miejsce podczas zamieszek na Kubie w latach 1906—09.

Jako dalszy przykład hegemonji Stanów Zjednoczonych w Ameryce można przytoczyć Panamę. Dla zbudowania kanału panamskiego narzucały Stany Zjednoczone swą wolę odnośnym państwom. Dowodem tego są następujące ich traktaty: traktat z Nową Grenadą z 12 grudnia 1846 r., traktat Clayton Bulwer z 19 kwietnia 1850 r., wreszcie traktat Harran Hay z 22 stycznia 1903 r. z Kolumbją, spadkobierczynią Nowej Grenady, który dawał Stanom Zjednoczonym liczne koncesje dla budowy kanału. Gdy traktat ten senat kolumbijski odrzucił, Stany Zjednoczone wywołały rewolucję Panamy. W ten sposób powstała Republika Panamska w listopadzie 1903 r.; Stany Zjednoczone zawarły z nią natychmiast traktat, wykazujący w całej pełni ich przewagę. Prawo ich do interwencji zostało jeszcze rozszerzone w konstytucji panamskiej z dnia 13 lutego 1913 r., w której zastrzegły sobie na Panamę wpływ jeszcze potężniejszy, niż na Kubę.

Haiti zawarło ze Stanami Zjednoczonemi w r. 1915 traktat, na mocy którego miały te ostatnie utrzymać na jego terytorjum dobrobyt i porządek wewnętrzny, lecz zato nabywały prawo do kontroli finansowej i do wykonywania policji we własnym zarządzie.[4])

Ostatnim i dzisiaj najwięcej aktualnym przykładem hegemonji Stanów Zjednoczonych w Ameryce jest Nikaragua. Kraj ten, w którym nie ustawały rewolucje, przedstawiał dla Stanów Zjednoczonych wielką wagę, zarówno przez swe produkty, jak i przez to, iż graniczy on z Panamą i jej kanałem, a pozatem sam nadaje się wyśmienicie do przeprowadzenia kanału międzyoceanicznego. (W marcu 1929 r. powołano komisję w kongresie amerykańskim, w celu rozpatrzenia możliwości budowy kanału przez Nikaraguę, a zastanawiano się nad tą ewentualnością już przed budową kanału panamskiego). Stany Zjednoczone rozpoczęły serję swych interwencyj w Nikaragua w r. 1909, po upadku liberalnego dyktatora Zelayi. Przemogły one kandydaturę jednego z przywódców rewolty konserwatywnej, Estrady, a rok później Diaza, wobec groźby nowej rewolucji. Uciekły się w tym względzie do utworzenia strefy neutralnej w porcie Bluefields, gdzie działał następca Zelayi, Madriz. Uczyniły to pod pozorem ochrony własności zagranicznej. Za prezydentury Diaza zaczęła się właściwa hegemonja Stanów Zjednoczonych. W r. 1911 Nikaragua, pod grozą bankructwa z powodu wzrostu długów zaciągniętych w Stanach Zjednoczonych, zawarła z niemi traktat Castrillo-Knox, który jednak nie został nigdy wykonany, ponieważ senat amerykański trzykrotnie go odrzucił. Kontrola finansowa Stanów Zjednoczonych została ustanowiona w t. zw. Paktach Dawsona. Wyznaczono specjalnego poborcę taks celnych, mianowanego przez bankierów amerykańskich, unormowano budżet, założono bank narodowy i kolej, których akcje dano w większości bankierom amerykańskim, jako gwarancję. Zmuszono Nikaraguę do obietnicy niezmieniania swych ustaw celnych i taks wewnętrznych

---

[4]) Co do poprzednio omówionych interwencyj Stanów Zjednoczonych w Ameryce, por. Dupuis 2, chap. IX, ust. 2, 3, 4 i 5. Co do Kuby, por. Strupp 1, T. II., str. 236, (Traité entre les Etats-Unis et la république de Cuba du 22 mai 1903).

bez zgody amerykańskich wierzycieli. Ustanowiono gwarancję Stanów Zjednoczonych przeciw wszelkiemu pogwałceniu tej konwencji, która okazała się zresztą bardzo pomyślna dla republiki. Finanse jej zostały uzdrowione i przetrzymały nawet wielką wojnę. Następnie interwenjowały Stany Zjednoczone w r. 1912, pod pozorem obrony interesów obywateli amerykańskich. Diaz proponował im wówczas oficjalny protektorat nad Nikaraguą, który odrzuciły. Interwencja ich trwała jednak cztery lata, a polegała na utrzymaniu konserwatywnych rządów zapomocą niesprawiedliwych wyborów, oraz stałej straży, ustanowionej dla poselstwa amerykańskiego w stolicy Managua. (Straż ta przetrwała do r. 1925). W r. 1916 nastąpił traktat Bryan-Chamorro, (Chamorro był trzecim przywódcą rewolty z r. 1909), dający Stanom Zjednoczonym prawo do budowy kanału na przeciąg stu lat, stałe prawo fortyfikacji wysp Corn i umocnienia swej floty w zatoce Fonseca. Specjalne klauzule traktatu (t. zw. plan protekcji) zostały odrzucone przez kongres amerykański. Traktat Bryan-Chamorro wywołał ostre protesty, szczególnie w Costa-Rica i w Salwadorze, gdyż ingerencja Stanów Zjednoczonych gwałciła konwencje wolnej żeglugi, zawarte pomiędzy temi państwami a Nikaraguą. Sprawa znalazła się przed Trybunałem Sprawiedliwości Ameryki Środkowej, który przyznał rację poszkodowanym państwom, lecz Stany Zjednoczone i Nikaragua nie uznały wyroku, pogrążając tem samem Trybunał, który został zniesiony w r. 1917. (Został on utworzony przy współpracy Stanów Zjednoczonych na konferencji Waszyngtońskiej w r. 1907.) W r. 1926 nastąpił zamach stanu Chamorry, którego Stany Zjednoczone nie uznały stosownie do konwencji z 1923 r., zabraniającej uznania jakiegokolwiek rządu rewolucyjnego. Później jednak wysłały okręty, które sparaliżowały manewry liberałów na wschodniem wybrzeżu. Następnie podtrzymały one kandydaturę Diaza na prezydenta, pomimo iż był on skompromitowany w zamachu stanu, gdyż odznaczał się zawsze uległością wobec ich polityki. Utrzymywanie Diaza na stanowisku prezydenta odbywało się zapomocą interwencji zbrojnej i ustanawiania stref neutralnych. W r. 1927 został zawarty pokój pomiędzy Diazem i przywódcą liberałów, Moncadą. Diaz pozostał prezydentem aż do upływu kadencji, t. j. do r. 1928. Wówczas, po sprawie-

dliwych wyborach, kontrolowanych przez Stany Zjednoczone, wybrano na prezydenta Moncadę. Stany Zjednoczone nie doprowadziły więc do oficjalnego protektoratu w Nikaragua. Jak to później zobaczymy, dzisiejsza ich polityka, pod wpływem panamerykanizmu, skłania się coraz więcej ku wymogom prawa międzynarodowego.[5])

Polityka hegemonji Stanów Zjednoczonych w Ameryce, na podstawie powyższych przykładów, polegała na ograniczaniu suwerenności zewnętrznej danego państwa przez traktat z niem zawarty, jak to miało miejsce z Kubą i Panamą; na kontroli, którą Stany Zjednoczone pragnęły rozciągać nad każdym kanałem międzyoceanicznym w Ameryce; na presji wywieranej wobec państw, nie wywiązujących się ze swych zobowiązań międzynarodowych, a szczególnie pieniężnych, i wynikającej stąd kontroli ekonomicznej; na ingerencji w sprawy wewnętrzne niektórych państw łacińskich, w razie wojny cywilnej lub powstania, dla obrony swych własnych interesów; wreszcie na wkraczaniu w sprawy zewnętrzne niektórych państw, gdy całość ich granic była zagrożona. Podobną ingerencję w sprawy zagraniczne innego państwa widzimy np. w interwencji Stanów Zjednoczonych w r. 1895, w sporze między Anglją a Wenezuelą o granice Gujany, oraz parę lat później, w r. 1903, z powodu wspólnej akcji Anglji, Włoch i Niemiec przeciw Wenezueli.[6])

Tak więc pojmowały Stany Zjednoczone doktrynę Monroego. Interpretację jej widzimy w t. zw. doktrynie Olneya, t. j. w nocie, wystosowanej w r. 1895 przez amerykańskiego sekretarza stanu Olneya pod adresem rządu brytyjskiego, za prezydenta Clevelanda. Choć Olney odrzuca w swej nocie wszelką interpretację, któraby mogła dać Stanom Zjednoczonym jakąkolwiek protekcję nad innemi państwami amerykańskiemi, dąży on jednak w rzeczywistości do stworzenia z doktryny Monroego tarczy całej Ameryki przeciw europejskim agresjom i oddaje ją w ręce wielkiej republiki północy. W dalszym ciągu nową interpretację doktryny Monroego dał

---

[5]) Por. Bailey Cheek, passim, oraz Strupp 1, T. II., str. 777, (Traité sur la Corte de Justicia Centroamericana).

[6]) Por. Alvarez 2, str. 49, 50.

prezydent Roosevelt dnia 2 kwietnia 1903 r. Stany Zjednoczone mogą przeciwstawiać się wszelkiej akcji koercytywnej państw europejskich w Ameryce, lecz haraczem za tę opiekę będzie ich prawo do wykonywania policji nad państwami amerykańskiemi, których postępowanie byłoby niewłaściwe.[7])

Nic dziwnego, że równolegle z tymi wypadkami, doszło w grudniu 1902 r. do tak znamiennego oświadczenia dr. Drago, ministra spraw zagranicznych Argentyny, głoszącego, że państwo nie może być zmuszone siłą do zapłacenia swych długów i że nie może być pozbawione prawa wyboru terminu spłaty.[8]) Jest to zasada, licząca się w najwyższym stopniu z poszanowaniem suwerenności państw, była ona jednak skierowana głównie przeciw interwencjom państw europejskich i Stanów Zjednoczonych. Kwestja długów znalazła swój epilog na drugiej konferencji Haskiej, w r. 1907, w konwencji projektowanej przez delegata amerykańskiego Portera. Państwo dłużne może według niej przyjąć lub odrzucić załatwienie sprawy przez arbitraż; jeżeli jednak nie zgodzi się na postępowanie arbitrażowe, to tem samem zgadza się na użycie siły.[9])

Pomimo wyraźnej przewagi Stanów Zjednoczonych w Ameryce, zachodzi jednak zasadnicza różnica pomiędzy ich supremacją, a hegemonją wielkich mocarstw w Europie. Mentalność międzynarodowa amerykańska odznacza się bowiem, w przeciwieństwie do europejskiej, solidarnością i kooperacją w najważniejszych dziedzinach działalności ludzkiej, poszanowaniem zasad moralnych i prawnych, duchem liberalizmu, równości i braterstwa, świadomością indywidualności kontynentu amerykańskiego i pragnieniem współpracy z innemi kontynentami. Są to cechy wręcz przeciwne europejskim. Państwa europejskie, z których każde posiada odrębne tradycje polityczne i swoistą myśl polityczną, nie są zdolne do żadnej kooperacji, którąby nawet w przybliżeniu odpowiadała harmonji, panującej wśród państw amerykańskich.[10]) Tradycji politycznej brak jest w Ameryce. Jest to powodem, dla którego mentalność amery-

[7]) Por. Dupuis 2, str. 316—320.

[8]) Tamże, chap. VIII, ust. 1, passim, oraz Strupp 1, T. II., str. 230, (Doctrine de Drago).

[9]) Por. Dupuis 2, str. 306, 307.

[10]) Por. Alvarez 2, str. 38.

kańska odznacza się absolutyzmem w wygłaszaniu zasad, podczas gdy w Europie panuje pod tym względem relatywizm, a życie międzynarodowe nigdy się w niej logiką nie kierowało. Większa część jego zjawisk zależała zawsze od okoliczności. Ta zasadnicza różnica, zachodząca pomiędzy pojęciem prawa międzynarodowego w Europie i w Ameryce, jest główną przeszkodą do stworzenia światowego, powszechnego prawa międzynarodowego, gdyż nieuniknione są tarcia pomiędzy absolutyzmem zasad amerykańskich, a relatywizmem europejskim.[11])

W Europie wielkie mocarstwa, czyto indywidualnie, na podstawie traktatów, a mianowicie t. zw. kapitulacji, czyto nie opierając się na żadnym traktacie, lecz najczęściej kolektywnie, jak Koncert Europejski, wkraczały w sprawy wewnętrzne lub zewnętrzne innych państw i stosowały wobec nich środki przymusowe. Interwencje indywidualne wykonywały wielkie mocarstwa w celach narodowych, t. j. dla własnych korzyści. Interwencje kolektywne miały cel polityczny, związany z interesami ogółu lub obroną życia ich własnych poddanych i były jakoby wprowadzaniem w życie prawa publicznego Europy. Również w Azji prowadziły wielkie mocarstwa politykę agresywną, między innemi Stany Zjednoczone i Japonja, co stało się przyczyną nacjonalizmu i ruchu panazjatyckiego. Inaczej rzecz się przedstawia w Ameryce. Doktryna Monroego powstała jako opozycja przeciw uciskowi mocarstw europejskich, a w szczególności przeciw Świętemu Przymierzu. Lecz wobec interwencji i hegemonji Stanów Zjednoczonych zajęły państwa amerykańskie wyraźnie wrogie stanowisko, które się zaznaczyło w sposób szczególnie jaskrawy w kilku projektach prawa międzynarodowego amerykańskiego. Interwencja jest w nich potępiona w sposób absolutny.[12]) W przeciwieństwie do Europy, gdzie interwencje wielkich mocarstw są zwykle uznawane przez państwa i przez opinję publiczną, Ameryka hegemonji

---

[11]) Por. Alvarez 2, str. 95.

[12]) Por. dla przykładu ósmy projekt Instytutu Amerykańskiego Prawa Międzynarodowego, z dnia 2 marca 1925 r., art. 1, ust. 4, cytowany przez Struppa (Strupp 2, str. 129, odnośnik 1): »Żadne państwo nie ma prawa interwenjować w sprawach wewnętrznych lub zewnętrznych republiki amerykańskiej wbrew jej woli. Jedyna interwencja dozwolona, to akcja polubowna i pojednawcza, pozbawiona wszelkiego charakteru przymusowego«.

jednego państwa uznawać nie chce. Przyczyna tej zasadniczej różnicy polega na tem, że w Ameryce akty interwencji naruszają solidarność kontynentalną i dlatego wzburzają opinję publiczną. Jeśli się neguje tę solidarność, to nie ma najmniejszego powodu potępiać w Ameryce postępowania, które się gdzieindziej uznaje. [13])

Różnice między mentalnością międzynarodową amerykańską a europejską można jeszcze zauważyć w konstytucji Stanów Zjednoczonych, w przeciwstawieniu do konstytucji Konfederacji Niemieckiej. I znowu wchodzi tu w grę brak tradycyj historycznych państw amerykańskich. Konstytucja Stanów Zjednoczonych, pochodząca jeszcze z XVIII-go wieku, uznaje równość i niepodległość wszystkich państw. [14]) Jakżeż inaczej przedstawia się wspomniana przez nas w poprzednim rozdziale konstytucja Konfederacji Niemieckiej, w której właśnie tradycje historyczne przemogły zasadę równości!

Absolutyzm zasad i solidarność, są to więc pojęcia, które panują w Ameryce niepodzielnie, a faktyczna przewaga Stanów Zjednoczonych, ich potrójna polityka wpływu, imperjalizmu i hegemonji, wywoływała zawsze w Ameryce nieufność. Ponieważ Liga Narodów podatniejsza jest dla wpływów wielkich mocarstw, niżby to wymagały ich pojęcia, więc państwa amerykańskie odnoszą się do niej z nieufnością i zwróciły się całkowicie do własnej koncepcji życia międzynarodowego, do panamerykanizmu, którego zasady są wręcz przeciwne hegemonji jednego państwa. Dlatego przewaga Stanów Zjednoczonych w Ameryce niknie w miarę rozwoju panamerykanizmu. [15])

* * *

Ruch panamerykański powstał wśród państw łacińskich Ameryki i zwał się z początku latyno-amerykanizmem. Wyrazem jego był kongres panamski, który jest zasługą Bolivara, oswobodziciela państw Ameryki Południowej z pod jarzma hiszpańskiego. Zakończył się on układem pokojowym pomiędzy Kolumbją, Ameryką Środkową, Peru i Meksykiem, opar-

[13]) Por. Alvarez 2, str. 64, 65, 71.

[14]) Por. Scott, str. 13—15 i 29—31 (Articles of Confederation II, III. IV i V, oraz The Constitution of the United States, art. I. section 2, 3).

[15]) Por. Alvarez 2, str. 47—49.

tym na zasadach pokoju i współpracy (1926).[16]) Później zaczęła się współpraca pomiędzy Stanami Zjednoczonemi i państwami łacińskiemi, czyli właściwy panamerykanizm.

Z początku trzymały się Stany Zjednoczone w rezerwie, a na kongres panamski wysłały tylko dwóch obserwatorów. Nie brały one również czynnego udziału w następnym kongresie, w r. 1831, zainicjowanym przez Meksyk, ani w traktacie konfederacji, podpisanym w Lima, w r. 1847, a przygotowanym przez Peru, gdzie specjalnie uwzględniony był arbitraż, który to traktat nie był jednak potem ratyfikowany. Dopiero w roku 1881 sekretarz stanu Stanów Zjednoczonych zaprasza wszystkie rządy Nowego Świata na konferencję, w celu podjęcia na nowo obrad nad arbitrażem. Kongres zbiera się wreszcie w Waszyngtonie, jako pierwsza konferencja panamerykańska. Biorą w nim udział wszystkie państwa amerykańskie, oprócz San Domingo, pod znakiem zupełnej równości. Tę zasadę równości możemy zaobserwować na wszystkich konferencjach. Widzimy ją w cyrkularzu ministra Mariscala, zwołującego w imieniu Meksyku drugą konferencję panamerykańską, który podkreśla swą ufność w wysiłki, zmierzające do ustanowienia ery sprawiedliwości i do wyeliminowania siły, chcącej zastąpić prawo. Tak samo na trzeciej konferencji panamerykańskiej, zwołanej w Rio de Janeiro, w r. 1906, delegat Stanów Zjednoczonych, Root, wyrzekł się w imieniu swego państwa wszelkiej polityki hegemonji. Tej samej ideologji hołduje później Wilson, który na kongresie waszyngtońskim, w dniu 5 stycznia 1916, głosił, iż jego poglądy opierają się, jeśli chodzi o najbardziej potężne państwa, na pięknej zasadzie kontroli siebie samego i poszanowania prawa innych, na absolutnej równości politycznej między państwami, równości, będącej wypływem prawa, a nie wyrozumiałości. Jednem słowem, ideologja Wilsona spoczywa na niewzruszonych i wiecznych podstawach sprawiedliwości. Także na szóstej konferencji panamerykańskiej, Machado, prezydent republiki Kubańskiej, głosi, że wielkość ma być oceniana nie wedle brutalnej siły, lecz według wysiłków każdego państwa w jego akcji cywilizacyjnej. Na tej samej konferencji, Hughes, przewodniczący delegacji Stanów Zjedno-

[16]) Por. Ter Meulen, II Band, I Stück, str. 179—184

czonych, tłumaczy się z interwencji swego rządu w San Domingo i w Nikaragua, uzasadniając je potrzebą zapewnienia wolności wyborów, oraz obrony praw obywateli Stanów Zjednoczonych. Do dziś dnia nie ma jeszcze zupełnej łączności pomiędzy Stanami Zjednoczonemi a innemi republikami amerykańskiemi, które zresztą same mają między sobą odmienne interesy. Stany Zjednoczone zachowały swą tradycyjną doktrynę Monroego, lecz rozszerzyły ją jednak na całą Amerykę, a z drugiej strony państwa amerykańskie zanadto potrzebują pomocy finansowej Stanów Zjednoczonych, by się okazać zupełnie niezależnemi.[17])

Amerykanin Hughes, o którym wspominaliśmy powyżej, oświadczył na szóstej konferencji panamerykańskiej, iż panamerykanizm opiera się na czterech podstawach: na niepodległości wszystkich państw amerykańskich, na stałości ich polityki, na wzajemnej dobrej woli i na kooperacji.[18]) Są to podstawy, które, jak wynika z tego, cośmy poprzednio zaznaczali, mogą wyróść jedynie na gruncie amerykańskim, gdzie wpływ polityki jest o wiele mniejszy, niż w Europie. Niema bowiem w Ameryce tak wyraźnych różnic, jak w Europie, pomiędzy stroną prawną i polityczną prawa międzynarodowego. Dlatego też państwa amerykańskie nie odnoszą się przychylnie do Ligi Narodów. Wielkie atrybucje Rady Ligi, przypominającej koncert wielkich mocarstw, a przedewszystkiem istnienie poza obrębem Ligi instytucji nieoficjalnej wprawdzie, lecz posiadającej obfity zakres działania, pomimo milczenia o niej paktu Ligi, a zwanej Radą Ambasadorów, zniechęciły Amerykę do europejskich instytucyj międzynarodowych. Przewaga rady nad zgromadzeniem jest niemożliwa w Ameryce. O ile charakter Ligi Narodów jest polityczny, to charakter Unji Panamerykańskiej jest czysto prawniczy. Tymczasem wielkie mocarstwa europejskie niechętnie przedstawiają swoje sprawy Zgromadzeniu, w którem większość państw mniejszych mogłaby, jeżeli nie przeprowadzić swoją wolę, to przynajmniej wywierać wpływ moralny na roztrząsane kwestje.[19])

---

[17]) Por. Herriot, str. 246—256, passim.
[18]) Por. Alvarez 2, str. 33, 34.
[19]) Tamże 1, str. 27, 28.

Przypatrzmy się teraz przez chwilę imponującemu rozwojowi panamerykanizmu i jego niesłychanie szybkim postępom na poszczególnych konferencjach. Pierwsza konferencja panamerykańska odbyła się, jakeśmy to już wyżej wspomnieli, w Waszyngtonie, w r. 1889. Utworzono na niej Biuro Handlowe republik amerykańskich pod kontrolą sekretarza stanu Stanów Zjednoczonych. Na drugiej konferencji, w Meksyku, w latach 1901—02, powierzono administrację Biura Handlowego Radzie Zawiadowczej, złożonej z przedstawicieli państw amerykańskich, akredytowanych u rządu waszyngtońskiego, pod przewodnictwem sekretarza stanu Stanów Zjednoczonych. Następna konferencja, która obradowała w Rio de Janeiro w r. 1907, przyniosła rozszerzenie charakteru Biura Handlowego. Ma ono być odtąd nietylko handlowe, lecz ma stanowić stały organizm współpracy pomiędzy republikami amerykańskiemi. Na czwartej konferencji, w Buenos Aires, w r. 1910, Biuro Handlowe otrzymuje nazwę Unji Panamerykańskiej. Po wielkiej wojnie, w r. 1923, odbyła się w Santiago de Chile piąta konferencja, na której przygotowano konwencję amerykańskiej ligi narodów. Pomimo sprzeciwu Stanów Zjednoczonych, które jednak, ze względów politycznych, niechętnie patrzały na instytucję, opartą na zasadach absolutnej równości prawnej, większość opowiedziała się za tą konwencją.[20]) Stany Zjednoczone nie chciały uniemożliwiać dojścia do skutku konwencji; nie mogły bowiem tego uczynić bez utraty całego swego autorytetu wśród państw amerykańskich. Z drugiej strony nie chciały jednak dopuścić do tego, by tak potężny ruch, jak panamerykanizm, odbywał się bez ich udziału. Zastosowały więc inny system, system delikatnie zamaskowanej przewagi faktycznej, o którym wypadnie nam jeszcze wspomnieć po omówieniu konferencji w Hawanie i w Montevideo.

W r. 1928, na szóstej konferencji w Hawanie, został ustalony projekt konwencji Unji Panamerykańskiej. Według niego Unja obejmuje wszystkie państwa amerykańskie bez wyjątku. Rada Unji składa się z delegatów wszystkich państw Nowego Świata. Żadne państwo nie ma w niej uprzywilejowanych atrybucyj. Rada nie zajmuje się kwestjami o charak-

[20]) Por. Alvarez 2, str. 102, 103.

terze politycznym pomiędzy członkami Unji i nie może używać wobec nich środków przymusowych. Nie może mieć również żadnych prerogatyw o charakterze politycznym lub ekonomicznym. Ostatni przepis popierany był nietylko przez delegatów Ameryki łacińskiej, lecz także przez Stany Zjednoczone. Jedni i drudzy obawiali się bowiem ograniczenia swej działalności przez podobne atrybucje Rady. Odrzucono wszystkie podstawy i zasady europejskiej Ligi Narodów, między innemi i przepis, że państwa mogą się z niej dowolnie wycofywać.[21]) Unja Panamerykańska nie ma w swych statutach żadnych atrybucyj politycznych i dlatego państwa amerykańskie nie mogą jej przedstawiać konfliktów politycznych, ani oczekiwać od niej spontanicznego ich rozwiązywania. Jednak w niektórych razach mogłaby Unja wywierać działalność dobroczynną, lecz nie przez wydawanie decyzyj przeznaczonych do rozsądzenia sporu, tylko przyczyniając się jedynie w roli pojednawczej do pogodzenia sprzecznych interesów.[22]) Gdyby bowiem Unja mogła roztrząsać konflikty, a w pewnym określonym wypadku by się to jej nie udało, powaga jej byłaby przez to umniejszona. Jeżeli jednak nie może wydawać decyzyj, a pomimo tego ułatwia pokojowe rozwiązanie sporów, to zyskuje większe poszanowanie. Przykład tej akcji pojednawczej zobaczymy później w sporze o terytorjum Chaco. Równość prawna wśród państw amerykańskich jest w Unji całkowicie zachowana. Artykuł 3-ci pierwszej konwencji o Unji Panamerykańskiej, przyjętej w Hawanie dnia 18 lutego 1928 r. brzmi: »Zarząd Unji Panamerykańskiej będzie wykonywany przez Radę Zawiadowczą, złożoną z przedstawicieli, których każde państwo amerykańskie wyznaczy. Rządy poszczególnych państw będą mogły wyznaczać swych przedstawicieli dyplomatycznych w Waszyngtonie. Poza swojem państwem, członek Rady będzie mógł reprezentować w drodze wyjątku jedno lub więcej państw; w tym wypadku rozporządza taką ilością głosów, jaką jest ilość państw reprezentowanych. Rada będzie wybierać co roku swego prezydenta i wiceprezydenta«.[23])

---

[21]) Por. Alvarez 2, str. 106, 107.
[22]) Tamże, str. 111.
[23]) Tamże, str. 155.

W grudniu 1933 r. odbyła się siódma konferencja panamerykańska w Montevideo. Na dwudziestu jeden członków Unji Panamerykańskiej, stawiło się dwudziestu. Przedmiotem obrad były, poza kodyfikacją prawa międzynarodowego amerykańskiego, różne kwestje polityczne i społeczne, ekonomiczne i finansowe. Pod względem ekonomicznym prace konferencji były ograniczone przez to, że prezydent Stanów Zjednoczonych Roosevelt nie upoważnił swych delegatów do dyskutowania nad kwestjami celnemi i monetarnemi. Projekt meksykański, zmierzający do otwarcia obrad nad długami, monetą, stabilizacją i bimetalizmem, oraz projekt argentyński, proponujący zwołanie do Buenos-Aires światowej konferencji ekonomicznej, celem przestudjowania praw celnych i czynników hamujących rozwój handlu, doprowadziły tylko do wymiany zdań. Projekty meksykańskie będą odesłane do amerykańskiej konferencji finansowej, która odbędzie się za kilka miesięcy w Santiago de Chile. Stany Zjednoczone przypuszczają, iż wówczas polityka doświadczeń ekonomicznych Roosevelta będzie doprowadzona do stadjum, które umożliwi dyskusję nad temi tematami. Delegat Stanów Zjednoczonych Cordell Hull przedstawił poglądy swego rządu na sposoby zaradzenia kryzysowi ekonomicznemu. Proponował on traktaty dwustronne, oparte na wzajemnych ustępstwach, oraz porozumienie głównych państw amerykańskich celem ograniczenia barjer celnych. Lecz dyskusja nie wyszła poza ramy ogólników. Druga ważna kwestja, która wypłynęła na konferencji, to kwestja zbliżenia Unji Panamerykańskiej do Ligi Narodów i współpracy tych dwóch instytucyj w kodyfikacji prawa międzynarodowego. Delegat Urugwaju, Nogueira, autor dokumentu *L'oeuvre de la S. D. N. dans ses rapports avec le programme de la VII-e conférence panaméricaine*, miał być dopuszczony do obrad w charakterze obserwatora z ramienia Ligi Narodów. Powstała również myśl ustanowienia obserwatorów niektórych państw europejskich np. Hiszpanji lub Portugalji, którzyby byli akredytowani przy konferencji. Projekt ten napotkał jednak na sprzeciw Stanów Zjednoczonych, gdyż był on naśladownictwem ich własnego systemu, polegającego na kontrolowaniu obrad niektórych podkomisji konferencji, bez oficjalnego w nich udziału. Wyłoniono specjalny komitet, mający zbadać widoki współ-

pracy Unji Panamerykańskiej z innemi organizmami międzynarodowemi, a specjalnie z Ligą Narodów; kwestją tą ma się zająć obszerniej ósma konferencja panamerykańska w Limie. Cordell Hull przewidywał w swych enuncjacjach możliwość o wiele większego zbliżenia tych dwóch instytucyj, a nawet przeobrażenia Unji Panamerykańskiej w organ uzupełniający Ligę Narodów; miał on może na myśli powszechną Ligę Narodów z sekcjami kontynentalnemi. Jest to postęp w porównaniu do konferencji w Hawanie, gdzie nie było mowy o Lidze Narodów. Liga zetknęła się już z Unją na polu działalności rozjemczej w sporze między Boliwją a Paragwajem o terytorjum Chaco. Unja jednak chciała, by załagodzenie tego sporu było jej zasługą i przypisała ją sobie całkowicie, gdy między Paragwajem a Boliwją nastąpiło krótkotrwałe zawieszenie broni, trwające zaledwie od 18 grudnia 1933 r. do 6 stycznia 1934 r., choć cały układ został opracowany przez organ Ligi Narodów. Roosevelt podkreślił sukces siódmej konferencji panamerykańskiej. W adresie do kongresu z dnia 3 stycznia 1934 r. stwierdził on, iż sąsiedzi Stanów Zjednoczonych zrozumieli, że nie pragną one ekspansji, ani mięszania się do spraw innych państw, lecz, że wszyscy wspólnie dążą do odrodzenia handlu takiemi sposobami, które uniemożliwią każdemu narodowi ustanawianie na swoją korzyść, a cudzym kosztem, uprzywilejowanej sytuacji handlowej.[24])

Po tych uwagach o konferencjach panamerykańskich w Hawanie i Montevideo, możemy stwierdzić, iż polityka Stanów Zjednoczonych polega na unikaniu wypowiadania się we wszystkich sprawach, w których musiałyby one zrezygnować z mocarstwowego stanowiska i poddać się prawidłom równości prawnej. Usiłują one zachować przewagę faktyczną, ponieważ przewaga prawna niemożliwa jest w Unji Panamerykańskiej i to stanowisko pozwoliło im dotychczas zachować na konferencjach panamerykańskich rolę kierowniczą.

Takie jest więc stadjum obecne rozwoju Unji Panamerykańskiej. Tworzy ona na gruncie amerykańskim instytucję

---

[24]) Co do siódmej konferencji panamerykańskiej por. »L'esprit International«, (Dotation Carnegie. Paris) Nr. 30, str. 289—281, oraz »Le Temps« (Paris) z dnia 9 i 10 stycznia 1934 roku.

równoległą do Ligi Narodów. Poza nią, jako odrębna instytucja, istnieje Instytut Amerykański Prawa Międzynarodowego, założony w r. 1912, dla wyrabiania i orjentowania opinji publicznej państw amerykańskich w charakterze organu myśli prawniczej ich kontynentu.[25]) Oprócz tego działa jeszcze dzisiaj, zakrojona już na miarę światową, a nie tylko kontynentalną, Fundacja Carnegiego dla pokoju międzynarodowego, dzięki której funkcjonuje w Hadze Akademja Prawa Międzynarodowego.[26])

Pod wpływem panamerykanizmu zmienił się wybitnie, jak to już wyżej wspominaliśmy, stosunek Stanów Zjednoczonych do reszty państw amerykańskich. Stany Zjednoczone skłaniają się powoli ku poszanowaniu równości prawnej, a państwa amerykańskie tworzą w Unji Panamerykańskiej koncert niezwykle odmienny od Koncertu Europejskiego z XIX-go wieku. Koncert państw amerykańskich jest zorganizowany, stały i obraduje co miesiąc, a składa się z przedstawicieli wszystkich państw amerykańskich.[27]) Wyższości jego nad dyrektorjatem wielkich mocarstw Europy nie potrzebujemy zaznaczać, a jako ukoronowanie zasady równości, panującej w Ameryce coraz silniej, przytoczyć możemy słowa Wilsona, wypowiedziane wobec dziennikarzy meksykańskich dnia 9 czerwca 1918 r., o opiece nad państwami amerykańskiemi, ustanowionej w doktrynie Monroego i o jej stosunku do nowych pojęć: »Mówiliśmy: będziemy waszym starszym bratem niezależnie od waszej zgody. Nigdy nie pytaliśmy się was, czy będzie wam dogodnie mieć w nas starszego brata. Oświadczaliśmy tylko, że nim będziemy. Wystarczało to, by was uchronić od napadów z za morza; lecz trzeba przyznać, że nic was nie chroniło przed napadem z naszej strony. Często też miałem sposobność zauważyć pewien niepokój u niektórych przedstawicieli Ameryki Środkowej lub Południowej, którzy niewątpliwie obawiali się, by opieka, którą przywłaszczaliśmy sobie, nie była ustanowiona raczej w interesie naszym, niż naszych sąsiadów. Dlatego powiedziałem (w projekcie porozumienia panamerykań-

---

[25]) Por. Dupuis 2, str. 401.
[26]) Por. Politis, str. 237, 238.
[27]) Por. Dupuis 2, str. 403.

skiego): zawrzyjmy układ, weźmy na siebie zobowiązania, podpiszmy wzajemne porozumienie, co do niezależności politycznej i nienaruszalności terytorjalnej; postanówmy, iż jeżeli jeden z nas, włączając Stany Zjednoczone, naruszy niezależność polityczną lub całość terytorjalną innego państwa amerykańskiego, wszystkie inne przeciwstawią się napastnikowi. Zauważyłem wobec niektórych, którzy byli mniej skłonni do przyjęcia tej ugody, że jest to rzeczywiście, ze strony Stanów Zjednoczonych, zobowiązanie, któreby wam mogło służyć, jako gwarancja przeciw nam«. [28])

Mamy tu przykład absolutnego wyrzeczenia się, przynajmniej w zasadach, ze strony Stanów Zjednoczonych, wszelkich aspiracyj do jakiejkolwiek hegemonji, a mogło ono powstać jedynie jako wytwór amerykańskiej solidarności, pod wpływem panamerykanizmu.

---

[28]) Dupuis, str. 420.

ROZDZIAŁ V.

UPRZYWILEJOWANE STANOWISKO WIELKICH MOCARSTW NA KONGRESIE WERSALSKIM I W PAKCIE LIGI NARODÓW.

Dochodzimy do piątego rozdziału, w którym mamy zamiar omówić utworzenie Ligi Narodów, w szczególności zaś jak doszło do ustalenia artykułu 4-go paktu Ligi, w którym jaskrawo występuje różnica pomiędzy wielkiemi mocarstwami a innemi państwami. Artykuł ten, który omawia instytucję Rady Ligi Narodów, daje wyraźnie przewagę wielkim mocarstwom. One jedyne mają w niej bowiem stałych przedstawicieli, podczas gdy wszystkie inne pozostałe muszą się zadowolić kilkoma czasowymi reprezentantami. Jak do tego doszło, iż pakt, który został ustalony przy współudziale prawie wszystkich zainteresowanych państw, może zawierać podobny ustęp, dający wyraźną przewagę wielkim mocarstwom?

Nim postaramy się odpowiedzieć na to pytanie, wypada nam przeprowadzić pewną analogję pomiędzy sytuacją, jaka panowała na Kongresie Wiedeńskim, a układem sił podczas

traktatu Wersalskiego. I tu i tam widzimy, że pierwsze skrzypce grają te mocarstwa, które dzierżyły prym w zwycięskiej koalicji. Jak już to zaznaczyliśmy w trzecim rozdziale, wielkie mocarstwa z epoki Kongresu Wiedeńskiego uzasadniały swoje pierwszorzędne stanowisko przewagą faktyczną, wypływającą z głównej zasługi wyswobodzenia Europy z pod jarzma Napoleońskiego. Jest oczywiście do pewnego stopnia zrozumiałem, że te mocarstwa, które *de facto* odniosły zwycięstwo, mają przewagę przy rokowaniach pokojowych nad mniejszemi państwami, które do zwycięstwa przyczyniły się w stopniu minimalnym. Tak było na Kongresie Wiedeńskim i to samo możemy zaobserwować podczas wersalskich obrad. Wielkie mocarstwa, które poniosły największe straty w wojnie światowej, uważały że im słusznie wypada dyktować warunki pokojowe. Mniejsze państwa odegrały stosunkowo znikomą rolę wojenną, więc i podczas obrad pokojowych schodzą na dalszy plan, nie mówiąc już o państwach neutralnych, które po bezczynności podczas tak ważnej wojny, jaką była wojna światowa, utraciły lwią część swego politycznego znaczenia. Dlatego rola państw drugorzędnych na kongresie pokojowym ograniczyła się do milczącej aprobaty.

Przewaga wielkich mocarstw na traktacie Wersalskim uwidoczniła się w wysokiej mierze w traktatach mniejszościowych. Np. traktat głównych mocarstw z Polską, z dnia 28-go czerwca 1919 r. nakłada na Polskę w rozdziale pierwszym zobowiązania które nie mają nic wspólnego ze stosunkiem Polski do wielkich mocarstw; są one wobec tego sprzeczne z uszanowaniem suwerenności Polski, a są zrozumiałe jedynie dzięki wszechmocnej przewadze wielkich mocarstw na kongresie pokojowym. Według listu przewodniczącego konferencji pokojowej Clemenceau, do delegata Polski Paderewskiego, Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone uważają, że gdy tworzy się nowe państwo, lub gdy dodaje się znaczne terytorja już istniejącemu państwu, to łączne i formalne uznanie przez wielkie mocarstwa następuje z dodaniem wymogu, aby to państwo podjęło się, w formie wiążącej konwencji międzynarodowej, stosować się do pewnych zasad rządzenia. Są one zdania, że jest to oddawna ustalony sposób postępowania w europejskiem prawie publicznem i że sprzeniewierzyły-

by się odpowiedzialności, która na nich ciąży, gdyby w obecnym wypadku oddaliły się od tego, co stało się ustaloną tradycją. Za dawnego systemu jednak gwarancja wykonania takich postanowień należała do wielkich mocarstw. Dzisiaj powierzono ją Lidze Narodów.[1]) Usunięto w ten sposób możliwość zarzutów, że stwarza to dla wielkich mocarstw prawo mięszania się do wewnętrznego ustroju innych państw, i że prawo to mogą one wykorzystać dla celów politycznych. Takie więc były zasady wielkich mocarstw w traktacie Wersalskim. Podobnie, jak i w ciągu XIX-go wieku, maskują one swą przewagę frazesem, że niepodległość i suwerenność państw nie są naruszone. Tak samo i w tym wypadku oddanie traktatów mniejszościowych pod gwarancję i kontrolę Ligi Narodów jest tylko pozornie poszanowaniem suwerenności państw, gdyż, jak to później zobaczymy, główne atrybucje w tym względzie posiada Rada Ligi, w której prym dzierżą wielkie mocarstwa.

Dalszym przykładem przewagi wielkich mocarstw na traktacie Wersalskim są przepisy rzeczne, odnoszące się do Elby, Odry, Niemna, Dunaju i Renu; przyznają one wielkim mocarstwom udział w komisjach rzecznych nawet wtedy, gdy nie są państwami nadbrzeżnemi, dając im w ten sposób wpływ na sprawy, w których stanowczo nie są bezpośrednio zainteresowane.[2])

Tak samo obszar plebiscytowy Górnego Śląska poddany został władzy komisji, złożonej z czterech członków, a mianowicie przedstawicieli Stanów Zjednoczonych, Francji, Wielkiej Brytanji i Włoch,[3]) a komisja ustanowiona w celu ozna-

---

[1]) Por. Ehrlich, str. 335, oraz początek traktatu głównych mocarstw z Polską. Co do tekstu listu Clemenceau do przedstawiciela Polski Paderewskiego, por. Kumaniecki, str. 232.

[2]) Udział wielkich mocarstw w poszczególnych komisjach rzecznych jest następujący: a) w komisji dla Elby zasiadają: Anglja, Francja i Włochy. (art. 340 traktatu Wersalskiego) b) w komisji dla Odry zasiadają Anglja i Francja (art. 341 T. W.), w komisji dla Niemna przewidziany jest udział trzech państw oznaczonych przez Ligę Narodów, (art. 342 T. W.) co daje wielkim mocarstwom odpowiednie możliwości. d) w komisji dla Dunaju zasiadają, poza Rumunją, wyłącznie Anglja, Francja i Włochy (art. 346 T. W.), e) w komisji centralnej dla Renu zasiadają: Francja, Anglja i Włochy (art. 355 T. W.).

[3]) Por. art. 88 T. W., aneks, § 2.

czenia linji granicznej między Polską a Niemcami, składała się, poza stronami zainteresowanemi, z przedstawicieli wielkich mocarstw, dając im wpływ na odnośne decyzje.[4])

Powyższe przykłady uwidaczniają dostatecznie supremację wielkich mocarstw na kongresie pokojowym. Wychodzi ona najaw z całego traktatu Wersalskiego, w którym Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone dzierżą wyłączną hegemonję, oraz z całej ich kontroli nad wykonaniem poszczególnych zobowiązań. Nic więc dziwnego, że wobec takiej sytuacji podczas obrad pokojowych, miały one wpływ przemożny na redakcję paktu Ligi Narodów, który jest owocem tych obrad i częścią traktatu Wersalskiego. Jak wielką rolę odgrywa sytuacja powyższa, wskazuje jeszcze fakt, iż Niemcy nie zostały początkowo nawet członkiem Ligi Narodów, ponieważ były państwem pokonanem. Jest więc oczywistem, że mając zapewniony potężny wpływ na redakcję paktu Ligi Narodów, wielkie mocarstwa potrafiły sobie w nim zagwarantować pożądane przywileje.

Już w projekcie paktu Ligi Narodów, przedstawionym przez Wilsona, na posiedzeniu w Hôtel Crillon dnia 3 lutego 1919 r., artykuł trzeci brzmi jak następuje: »Przedstawiciele państw, przystępujących do Ligi, a bezpośrednio zainteresowanych w sprawach należących do sfery działalności Ligi, zbiorą się w komitet wykonawczy, gdy będzie to uznane za potrzebne. Stany Zjednoczone Ameryki, Wielka Brytanja, Francja, Włochy i Japonja będą uważane za bezpośrednio zainteresowane we wszystkich sprawach należących do sfery działalności Ligi. Do tych, których interesy będą bezpośrednio wchodzić w grę, wystosowane będą zaproszenia«.[5]) Z drugiej strony, w projekcie paktu Ligi, przedstawionym tego samego dnia przez delegata francuskiego, Léon Bourgeois, czytamy następujące słowa: »Należy oszczędzić światu przedsięwzięć hegemonji jakiegokolwiek narodu i ustanowić w ludzkości na definitywnej podstawie królestwo prawa«.[6]) Tak samo projekt delegacji włoskiej, zabraniając tajnych przymierzy, głosi, że wszystkie

---

[4]) Por. art. 87 T. W.

[5]) Por. La Conférence de la Paix et la Société des Nations, str. 116.

[6]) Tamże, str. 120.

państwa są równe prawnie, oraz, że nierówności faktyczne nie mogą być przytaczane dla usprawiedliwienia poczynań niezgodnych z poszanowaniem prawa innych i z wykonywaniem obowiązków międzynarodowych każdego państwa.[7]) Projekty powyższe nie przewidują też uprzywilejowanego stanowiska wielkich mocarstw.

Jak pogodzić powyższe twierdzenia z projektem Wilsona? Jak uzgodnić ingerencję pięciu wielkich mocarstw we wszystkie sprawy o międzynarodowem znaczeniu z zakazem hegemonji jakiegokolwiek narodu i z zasadą zupełnej równości prawnej? Według dotychczasowych pojęć projekt Wilsona był absolutnie sprzeczny z zasadą równości prawnej państw. Zasada ta jednak, właśnie podczas obrad nad redakcją paktu Ligi Narodów, doznała pod tym względem przeobrażenia. Pomimo bowiem protestów, stanowisko prawne wielkich mocarstw uznane zostało w pakcie Ligi za wyraźnie uprzywilejowane. Jaki był przebieg tych obrad i jakie zgłaszano protesty?

Już na posiedzeniu z dnia 4 lutego 1919 r., t. j. nazajutrz po przedstawieniu wyżej wspomnianych projektów, delegat Brazylji, Pessoa, zaznacza, że pięć wielkich mocarstw będzie miało w komitecie wykonawczym stałych delegatów, podczas gdy inne państwa będą w nim reprezentowane tylko wtedy, gdy ich interesy będą bezpośrednio w grze. Lecz ponieważ w tym wypadku, mówi p. Pessoa, małe państwa zainteresowane nie mogą brać udziału w obradach, jako strony w konflikcie, wynika z tego, że wszystkie decyzje będą brane przez wielkie mocarstwa. Komitet wykonawczy będzie w ten sposób organem Ligi Narodów, jako trybunał, któremu cały świat będzie podlegać; projekt pierwotny był więcej liberalny, gdyż przyznawał delegatów stałych wszystkim państwom i niewiadomo dlaczego zasada ta ma być obalona.[8]) Pozatem nacisk kładą na tę

---

[7]) La Conférence de la Paix et la Société des Nations, str. 128.

[8]) Tamże, str. 138. Wzmianka o poprzednim, liberalniejszym projekcie, odnosi się do poprzednich projektów Wilsona, które przewidują organizację Rady tego rodzaju, by obok stałych miejsc, zarezerwowanych dla wielkich mocarstw, inne państwa zasiadały w niej w dwóch zmianach, z których jedna obejmowałaby państwa najwięcej znaczeniem zbliżone do wielkich mocarstw, a druga wszystkie inne (Tamże, str. 77, 97). Pierwszy projekt Wilsona wogóle nie porusza kwestji uprzywilejowanego stanowiska wielkich

kwestję delegaci Belgji, Serbji, Chin i Portugalji. Zdanie ich poparte jest przez p. Léon Bourgeois i przez delegata Włoch, Orlando. Jedynie delegat Anglji, Robert Cecil twierdzi, iż niekorzystnemby było powiększać ilość członków komitetu wykonawczego. [9])

Nazajutrz rozpoczyna się dyskusja nad artykułem trzecim. Delegat Belgji, Hymans proponuje pięciu delegatów dla małych państw, delegat Serbji czterech; delegat Brazylji zapytuje, dla-czego przedstawiciele wielkich mocarstw będą wybierani przez nie same, a delegaci małych państw przez całe Zgromadzenie? Artykuł trzeci jest jednak przyjęty z zastrzeżeniem ilości de-legatów małych państw. [10])

Na posiedzeniu z dnia 13 lutego delegat Brazylji proponuje pięciu przedstawicieli dla wielkich mocarstw a czterech dla małych państw. Podtrzymuje on jeszcze swoje twierdzenie z poprzedniej sesji mówiąc, iż nie jest rozsądnem, by delegaci wielkich mocarstw byli wybierani bezpośrednio przez nie, a reszta przez zgromadzenie delegatów wszystkich państw, czyli pod wpływem współpracy wielkich mocarstw. W wyniku tego posiedzenia przyjmuje się ostatecznie pięciu przedstawi-cieli dla wielkich mocarstw, a czterech dla małych państw. [11])

Na trzeciem zebraniu ogólnem p. Léon Bourgeois twierdzi, że Zgromadzenie, czyli rada międzynarodowa delegatów, repre-zentuje właśnie równość państw, wszystkie państwa są bowiem w niem obecne i wszystkie mają po jednym głosie. Pojęcie równości wobec prawa jest tu więc jasno urzeczywistnione.

---

mocarstw. (Tamże, str. 63). Pozatem istnieje bardzo dużo innych projektów. Niektóre z nich, jak projekty: generała Smuts (grudzień 1918, tamże, str. 67), lorda Cecila (tamże, str. 75), sekcji angielskiej (tamże, str. 88) i t. zw. »Hurst-Miller draft« (tamże, str. 105) dają wielkim mocarstwom stanowcze przywileje w Radzie Wykonawczej, uzależniając zasiadanie w niej mniej-szych państw od zaproszenia przez wielkie mocarstwa, lub ograniczając ich udział do minimum. Inne, jak projekt Roberta Lansinga (tamże, str. 71) proponują Radę jedynie o znaczeniu dzisiejszego Zgromadzenia Ligi, zło-żoną z delegatów wszystkich państw. Wreszcie projekt pułkownika House'a (tamże, str. 57), projekt Greya (tamże, str. 56), i projekt Phillimore'a (tamże, str. 47), nie zawierają wzmianki o tej kwestji.

[9]) Tamże, str. 138.

[10]) Tamże, str. 140.

[11]) Tamże, str. 177, 178.

Komitet wykonawczy ma inne zadanie. Trzeba w nim dać stanowisko przeważające tym państwom, które mają pieczę nad interesami ogólnemi, lecz prawa państw mniejszych są także należycie uszanowane. Zdaniem jego, decydując, że wielkie mocarstwa będą miały pięć głosów, a mniejsze państwa cztery, komisja okazała chęć uszanowania praw państw mniejszych. [12])

Państwa neutralne stały się również pionierami idei równości prawnej. I tak państwa skandynawskie zaznaczają we wspólnym raporcie, iż kwestja organizacji Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej [13]) przedstawia niemałe trudności, a to przedewszystkiem z powodu sprzeczności, istniejącej między interesem wielkich mocarstw, by uzyskać w tym trybunale wpływ przeważający, a zupełnie naturalnem pragnieniem państw mniejszych, by załatwić tę sprawę według zasady równości prawnej państw. Od zasady tej nie mogą one w żadnym razie odstąpić. Ustępstwo bowiem, które zrobiły, przystępując do konwencji o Trybunale Morskim, przyjętej na drugiej Konferencji Haskiej, która w tak wysokiej mierze ograniczała ich reprezentację, nie może być przytaczane jako precedens, gdy chodzi o organizację trybunału o dużo szerszych atrybucjach. Raport stwierdza jednak, że niewątpliwie będzie można owe trudności usunąć. Pokazało się bowiem na drugiej Konferencji Haskiej, że projekty oparte na równości prawnej państw otrzymały poparcie niektórych wielkich mocarstw. W Radzie Międzynarodowej (Conseil International), która odpowiada Zgromadzeniu Ligi, niema oczywiście, według pro-

---

[12]) Por. La Conférence de la Paix et la Société des Nations, str. 218.

[13]) W Stałym Trybunale Sprawiedliwości Międzynarodowej, przewidzianym w art. 14 paktu Ligi, niema miejsca dla przewagi, nawet formalnej, wielkich mocarstw. Wybór sędziów następuje bowiem zarówno przez Radę, jak i Zgromadzenie Ligi Narodów, z pośród najwybitniejszych i najodpowiedniejszych znawców prawa, przedstawionych przez poszczególne państwa (por. art. 4—12 Statutu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, Strupp 2, str. 647—649). O ile w Radzie Ligi, jako w instytucji głównie politycznej, było możliwe zagwarantowanie przewagi wielkim mocarstwom, to w Stałym Trybunale Sprawiedliwości Międzynarodowej, jako w organie czysto prawniczym, sądowniczym, wszelka supremacja i wszelkie uprzywilejowanie musiały być zupełnie wykluczone.

jektu przedstawionego przez państwa skandynawskie, żadnej wzmianki o uprzywilejowaniu wielkich mocarstw. [14])

Szwajcarja ze swej strony złożyła także raport, w którym czytamy, że Liga Narodów powinna się opierać na zasadzie równości prawnej państw, co jednak nie przeszkadza, by w jej organizacji brać pod uwagę specjalne stanowisko niektórych państw. I tak w organizacji Rady Rozjemczej (Conseil de Médiation) można się liczyć z tem, że niektóre państwa potrafią w daleko większym stopniu od innych zapewnić w Lidze utrzymanie pokoju i poszanowanie prawa. Należy wykluczyć przewagę wielkich mocarstw nad małemi państwami, lub liczebną przewagę małych nad wielkiemi, specjalnym systemem, w którym, poza głosami poszczególnych państw, branoby również pod uwagę liczbę ich ludności. W Trybunale Międzynarodowym zasiadać powinny najwybitniejsze siły prawnicze, bez względu na ich narodowość, a pochodzące z wyborów, w którychby wszystkie państwa miały równy udział. [15])

W dniach 20 i 21 marca 1919 r. zebrał się w Hôtel Crillon komitet dla przesłuchania delegatów państw neutralnych. Delegat duński, poparty przez Szwecję, projektuje przyznanie w Radzie Ligi 10-ciu przedstawicieli wielkim mocarstwom, a 8-miu innym państwom. Delegat chilijski żąda, by państwa drugorzędne mogły wybierać swych przedstawicieli w Radzie Ligi same, t. j. bez współudziału wielkich mocarstw. [16])

Wreszcie, na ogólnem zebraniu w dniu 22 marca 1919 r., lord Cecil proponuje, by wielkie mocarstwa, posiadające w Radzie Ligi miejsca stałe, nie brały udziału w wyborze delegatów innych państw. [17])

Następnie artykuł trzeci, który, przez dodanie przed nim nowego artykułu, staje się artykułem czwartym, zostaje osta-

---

[14]) Por. La Conférence de la Paix et la Société des Nations, str. 235, 239, oraz artykuły 11, 12, 41 i 42 projektu skandynawskiego (tamże, str. 241, 246).

[15]) Por. La Conf. de la Paix et la Société des Nations, str. 255, 256. Równość państw w t. zw. Conférence des Etats, według projektu szwajcarskiego jest zagwarantowana w jego artykułach 5—10, oraz 19 i 20 (tamże, dalsze strony).

[16]) Tamże, str. 282.

[17]) Tamże, str. 349.

tecznie ustalony i wchodzi do paktu Ligi Narodów, ustanowionego na ogólnem zebraniu z dnia 28 kwietnia 1919 r. Brzmi on jak następuje:

»Rada składa się z przedstawicieli Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych oraz z przedstawicieli czterech innych Członków Związku. Tych czterech Członków Związku wybiera dowolnie Zgromadzenie, przytem w odstępach czasu, jakie uzna za stosowne. Do chwili pierwszego wyboru przez Zgromadzenie, Członkami Rady są przedstawiciele Belgji, Brazylji, Hiszpanji i Grecji.

Za zgodą większości Zgromadzenia, Rada może wyznaczyć innych Członków Związku, którzy będą odtąd stale reprezentowani w Radzie. Rada za zgodą większości Zgromadzenia może również powiększyć liczbę Członków Związku, których przedstawiciele zasiądą w Radzie z wyboru Zgromadzenia.

Rada zbiera się, ilekroć to się okaże potrzebne, a przynajmniej raz do roku, w siedzibie Związku, lub w innem miejscu, które zostanie wyznaczone.

Rada rozpoznaje wszystkie sprawy, wchodzące w zakres działania Związku, lub dotyczące pokoju świata.

Każdy Członek Związku, w Radzie niereprezentowany, będzie wezwany, aby wysłał tam swego przedstawiciela, ilekroć Radzie zostanie przedłożona sprawa, która szczególnie dotyka jego interesów.

Każdy Członek Związku, w Radzie reprezentowany, ma w niej jeden tylko głos i jednego tylko przedstawiciela.« [18])

---

[18]) Między ustępami drugim a trzecim art. 4-go dodano później ustęp następujący: »Zgromadzenie ustala, większością 2/3 głosów, przepisy dotyczące wyboru Członków niestałych Rady, a w szczególności te, które dotyczą trwania ich mandatu i warunki ponownego wyboru«.

Należy tu zaznaczyć, że wyrażenie »Główne Mocarstwa« zostało użyte poraz pierwszy w traktacie Wersalskim, oraz w pakcie Ligi Narodów, jeżeli chodzi o oficjalne dokumenty. Wskazuje to, do jakiego stopnia wielkie mocarstwa miały silne stanowisko, jeżeli nie zawahały się użyć zwrotu, który je wyraźnie od innych wyróżnia.

W ustępie drugim art. 4-go widzimy, że do powiększenia liczby Członków Rady, potrzeba większości głosów Zgromadzenia, lecz jednomyślności Rady, co oddaje decyzję w ręce wielkich mocarstw, (w tym wypadku bowiem uchwała Rady musi zapaść jednomyślnie, por. Ehrlich, str. 362).

Tak więc został ustalony artykuł paktu Ligi Narodów, który daje wielkim mocarstwom stanowisko o wiele więcej uprzywilejowane, niż to z samego paktu wynika. Sam fakt bowiem, że wielkie mocarstwa zasiadają stale w Radzie, w przeciwieństwie do mniejszych państw, nie jest już, jakeśmy to zaznaczyli w pierwszym rozdziale, w sprzeczności z zasadą równości prawnej, jako kwestja czysto formalna. Lecz skutki polityczne i prawne przywileju oddają w ręce wielkich mocarstw przewagę nad resztą państw, przewagę, będącą już zaprzeczeniem równości prawnej. Na Radzie Ligi mogą bowiem zapadać decyzje dużej wagi, na które wielkie mocarstwa wywierają wpływ przemożny. Nie można było bowiem przewidzieć, według Scialoi, jaki będzie zakres działania Rady i samej Ligi Narodów i dlatego sformułowano zasady nieokreślone, dla łatwiejszego ich dostosowania do późniejszych nieznanych jeszcze okoliczności. [19]) Sytuacja taka sprawia, iż charakter Ligi Narodów jest przedewszystkiem polityczny, a charakter prawny lub sądowniczy możemy w niej zaobserwować w stopniu minimalnym. Atrybucje Rady Ligi, wyrażone w art. 4-ym słowami: »Rada rozpoznaje wszystkie sprawy wchodzące w zakres działania Związku lub dotyczące pokoju świata«, są tak mgliste i nieokreślone, iż wszelką działalność polityczną można z niemi pogodzić. Dlatego Rada Ligi powzięła parę decyzyj pierwszorzędnej wagi, odnoszących się do wykonania traktatu Wersalskiego, jak np. w sprawach Zagłębia Saary, protektoratu Ligi nad Gdańskiem, niepodległości Austrji i Węgier, oraz w całym szeregu kwestji politycznych, ekonomicznych i wojskowych. [20]) Tak samo wykonywanie suwerenności nad państwami mandatowemi przez państwa należące do Ligi polega na opiece pod kontrolą Rady Ligi. [21]) Traktaty o mniejszościach narodowych zawarte przez wielkie mocarstwa z Polską, Jugosławją, Czechosłowacją, Rumunją i Grecją, oraz odnośne stypulacje w stosunku do Austrji, Węgier, Bułgarji i Turcji mogą być zmienione jedynie przez Radę Ligi i ona czuwa nad ich wykona-

---

[19]) Por. Ray, str. 189, (cytat ze Scialoi).

[20]) Tamże, str. 191.

[21]) Por. Ehrlich, str. 300 oraz ustępy 7, 8 i 9 artykułu 22-go paktu Ligi Narodów.

niem.[22]) Jest to jaskrawy przykład aktu przewagi wielkich mocarstw nad państwami słabszemi, upozorowanego kontrolą Rady Ligi.

Pozatem Rada Ligi posiada nader szerokie atrybucje w dziedzinie prawnej. Wprawdzie nie jest ona uważana za organizację prawniczą, mającą ostatnie słowo w decyzjach prawnych i dlatego zwraca się o opinję do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej oraz do Komitetu Prawników. To postępowanie Rady świadczy o tem, iż sama nie uważa się za zdolną do rozstrzygania trudności prawnych. Lecz takie stanowisko nie przesądza przeciw niej zasady kompetencji. Od samej Rady zależy bowiem decyzja, czy ma się zwrócić do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, lub do Komitetu Prawników o opinję. Sam zresztą Trybunał stwierdził w swem *avis consultatif* Nr. 12, że rolą Rady jest nietylko oglądanie się na kryterja prawnicze, lecz że powinna ona również liczyć się z okolicznościami politycznemi. Zresztą nawet decyzja Trybunału nie wiąże Rady i może ona nie robić z niej użytku.[23])

Oprócz tego Rada Ligi ma rzeczywistą władzę decyzji, np. jako organ administracyjny Ligi, lub gdy wyznacza nowych członków stałych, nie mówiąc już o innych poszczególnych wypadkach, gdy państwa mają się stosować do jej poleceń, jak to np. miało miejsce w Traktacie Locarneńskim.[24]) Tak samo Rada Ligi sama decyduje o zaproszeniu państwa, nie zasiadającego w niej, do wzięcia udziału w obradach, które je bezpośrednio interesują. Mamy tego jaskrawy przykład, gdy Indje w r. 1922 nie zostały dopuszczone do Rady, tylko musiały się zadowolić pisemnem przedstawieniem swych żądań.[25])

Z obawy, by nie urazić wielu członków, a w szczególności państw mniejszych, nie posunięto się aż do wyraźnego zaznaczenia, że Rada jest organem kierującym Ligą i że wobec tego członkowie są jej podporządkowani. Zarówno Rada, jak i Zgromadzenie Ligi mają kompetencje określone w sposób identyczny. Nie da się jednak ukryć prawdziwy charakter Rady,

---

[22]) Por. Ray, str. 193.
[23]) Tamże, str. 200.
[24]) Tamże, str. 196—198.
[25]) Tamże, str. 214, 215.

dążącej do zajęcia w Lidze stanowiska równoznacznego ze stanowiskiem rady administracyjnej w towarzystwie prywatnem. Taki sam postulat znajdujemy we wspomnianym wyżej projekcie generała Smutsa, który pierwszy wysunął koncepcję organu, podobnego do Rady Ligi, a powołanego do kierowania jej pracami. Jeśli porównamy Radę Ligi z dawną Pentarchją, widzimy o tyle postęp, iż Rada Ligi jest częścią mechanizmu organicznego, ustanowionego za zgodą wszystkich państw zainteresowanych i dążącego do określonego celu. Są to jednak różnice natury teoretycznej i strukturalnej. Faktycznej różnicy między temi dwoma organizmami trudno się dopatrzeć. Pozatem funkcje sądownicze Rady Ligi i jej funkcje kierownicze uznać należy za *incompatibilia*, według tej samej zasady, która każe w państwie oddzielić funkcje administratora od funkcyj sędziego.[26])

Funkcje sądownicze Rady Ligi określone są w artykułach 12, 13, 15 i 17 paktu. Z artykułów tych wynika, że jeżeli między członkami Ligi powstanie spór, który mógłby sprowadzić zerwanie stosunków i jeżeli nie zostanie on poddany sądowi rozjemczemu lub jakiemukolwiek trybunałowi międzynarodowemu, to członkowie Ligi zgadzają się przedłożyć go Radzie, która będzie się starała zapewnić załatwienie sporu. W razie niemożności załatwienia sporu, Rada ogłasza sprawozdanie, w którym poleca najodpowiedniejsze rozwiązanie sprawy. Jeżeli Rada przyjmuje sprawozdanie jednogłośnie, nie licząc głosów stron, członkowie Ligi zobowiązują się nie uciekać się do wojny wobec tej strony, która się zastosuje do sprawozdania. W przeciwnym razie członkowie Ligi postąpią możliwie najlepiej dla ocalenia prawa i sprawiedliwości. Rada może również przedłożyć spór Zgromadzeniu, które ma wówczas te same atrybucje co i ona. Artykuł 16 paktu przewiduje, że jeżeli członek Ligi ucieka się do wojny wbrew zobowiązaniom artykułów 12, 13 i 15, to w tym wypadku członkowie Ligi zastosują wobec niego sankcje ekonomiczne lub wojskowe. Ten sam system mniejwięcej stosuje się, jeżeli jedna ze stron zwaśnionych nie jest członkiem Ligi, lub gdy żadna z nich do niej nie należy. Rada Ligi zaprasza wówczas odnośne strony do pod-

[26]) Por. Philipse, str. 3—12, passim.

dania się przepisom, które obowiązują członków, w celu załatwienia sporu. W razie przyjęcia zaproszenia, Rada Ligi bada okoliczności sporu i proponuje rozwiązanie, które jej się wydaje najskuteczniejsze. Jeżeli państwo zaproszone, odmówiwszy przyjęcia zobowiązań członka Ligi, ucieka się do wojny przeciwko członkowi Ligi, stosuje się do niego sankcje z artykułu 16.

Widzimy więc, że atrybucje Rady są bardzo szerokie, a trzeba zważyć, że pierwotnie wielkie mocarstwa miały w niej większość i wobec tego każda decyzja od nich zależała. Z początku ma się poprostu wrażenie, że dopuszczenie państw mniejszych do Rady Ligi dokonało się jedynie w interesie popularności Ligi.[27]) Później ilość członków niestałych Rady Ligi została powiększona, ustanowiono nawet kategorję członków półstałych, jest jednak jasnem, że choć te zmiany polepszyły sytuację państw mniejszych, to jednak stanowisko pierwszorzędne zajmują jedynie te państwa, które nie potrzebują się obawiać utracenia miejsca w Radzie, przez co polityka ich w organach Ligi może być obliczona na dalszą metę. Można nawet zaryzykować twierdzenia, napozór paradoksalne, lecz w gruncie rzeczy prawdziwe, iż napływ większej ilości państw średnich i małych do Rady Ligi przyczynił się do podniesienia i umocnienia wyłącznego prestiżu wielkich mocarstw. Ponieważ w swym nowym składzie Rada stała się ciałem zbyt wielkiem i ciężkiem, by być organem wykonawczym według pierwotnej koncepcji, można zauważyć tendencję, zresztą słuszną ze względów technicznych, mianowicie by sprawy wielkiej wagi były załatwiane najprzód poza Radą przez wielkie mocarstwa, a następnie były li tylko zatwierdzane i uzgadniane przed Radą. W ten sposób rozszerzenie Rady, pomyślane jako środek do skuteczniejszej kontroli wielkich mocarstw, wydało skutki wręcz przeciwne.[28]) Wprawdzie pewną równowagę sił utrzymuje udział wszystkich państw w Zgromadzeniu Ligi, oraz przepis, że uchwały Zgromadzenia i Rady mają naogół zapadać jednomyślnie, lecz nie zmienia to już stanowczej przewagi wielkich mocarstw i braku absolutnej równości prawnej państw w pakcie Ligi.

---

[27]) Por. Ray, str. 170.
[28]) Por. Philipse, str. 29, 30.

Jakeśmy to już wyżej nadmienili, Rada Ligi może, w myśl art. 12, 13, 15 i 17 paktu, załatwiać spory międzynarodowe i z tej atrybucji zrobiła bardzo duży użytek. Załagodziła ona bowiem cały szereg spraw i zatargów między państwami. Podajemy tutaj krótki chronologiczny rys wyżej wymienionej działalności Rady:

1) Załagodzenie w r. 1920 sporu rosyjsko-perskiego, po zbombardowaniu przez Rosjan portu perskiego Enzeli.

2) Wyznaczenie granicy pomiędzy Panamą a Costa-Rica w r. 1921.

3) Załagodzenie sporu szwedzko-finlandzkiego o wyspy Alandzkie, uznanie suwerenności Finlandji nad niemi i doprowadzenie do konwencji o neutralizacji i niefortyfikowaniu tychże wysp, z r. 1921.

4) Załagodzenie sporu pomiędzy Bułgarją i jej sąsiadami: Rumunją, Jugosławją i Grecją, w r. 1922, po działalności irredenty bułgarskiej na granicach tych państw.

5) Wyznaczenie ostatecznych granic Albanji od strony Grecji i Jugosławji w r. 1922, po długotrwałych sporach granicznych; Rada zwracała się tutaj o pomoc do Rady Ambasadorów, jednak Albanja nie uznała kompetencji tej ostatniej, i zażądała przedstawienia sprawy Zgromadzeniu Ligi.

6) Wyznaczenie przez komitet specjalny Rady Ligi ostatecznej granicy polsko-niemieckiej na Górnym Śląsku i doprowadzenie do konwencji polsko-niemieckiej, podpisanej w Genewie 15 maja 1922 r.

7) Załagodzenie sporu rosyjsko-finlandzkiego po gwałtach rosyjskich w Karelji wschodniej, sprzeciwiających się traktatowi dorpackiemu z r. 1920 i deklaracji delegacji rosyjskiej, dotyczącej autonomji Karelji; Zgromadzenie Ligi potwierdza ostatecznie zobowiązania traktatu, dnia 12 września 1923 r.

8) Doprowadzenie do układu francusko-brytyjskiego w sprawie dekretów narodowościowych w Tunisie i w Marokku, w maju 1923 r.; tu Rada uciekała się do pomocy Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej.

9) Załagodzenie sporu włosko-greckiego po zamordowaniu oficerów włoskich, członków komisji granicznej, w r. 1923; Rada działała wspólnie z Radą Ambasadorów.

10) Wyznaczenie granicy węgiersko-austrjackiej i węgiersko-czechosłowackiej w latach 1922—23 po raportach ministra belgijskiego Hymansa.

11) Wydanie opinji w sporze grecko-tureckim o wymianę pobratymców w r. 1924.

12) Wyznaczenie granicy polsko-czechosłowackiej w roku 1924 po sporach o Cieszyn, Jaworzynę, oraz Spisz i Orawę; tutaj Rada działała wspólnie z Radą Ambasadorów.

13) Doprowadzenie do konwencji między Anglją, Francją, Japonją i Włochami z jednej, a Litwą z drugiej strony, w sprawie Kłajpedy, w maju 1924 r.

14) Wyznaczenie granicy między Turcją i Irakiem i załagodzenie sporu Anglji z Irakiem, traktatem między temi państwami, w r. 1925.

15) Załagodzenie sporu granicznego między Grecją a Turcją (Maritza), na podstawie raportu Komitetu Prawników, w r. 1926.

16) Załagodzenie licznych zatargów grecko-bułgarskich od r. 1925 do r. 1927, co miało wielkie znaczenie dla pokoju na Bałkanach.

17) Załatwienie sporu grecko-albańskiego w sprawie mniejszości albańskich w Grecji, w r. 1928.

18) Załagodzenie sporu granicznego między Boliwją a Paragwajem w r. 1928.

19) Dorywcze łagodzenie licznych zatargów polsko-litewskich między r. 1920 a r. 1928; tutaj Rada uciekała się do pomocy Rady Ambasadorów, dla wyznaczenia granicy w r. 1923; w tej sprawie Rada Ligi nie potrafiła doprowadzić do zaspokojenia obu stron.[29])

Pozatem zajmowała się Rada, między innemi, sporami mniejszościowemi polsko-niemieckiemi w r. 1930, sporem angielsko-polskim o kontrolę towarzystwa Anglo-Persian Oil Company, oraz zatargami między Boliwją a Paragwajem o terytorjum Chaco, i między Kolumbją a Peru o terytorjum Leticia, w latach 1932 i 1933, aż do ostatniej chwili. Dwóch ostatnich konfliktów Rada nie potrafiła jednak załagodzić.[30])

---

[29]) Por. Philipse, str. 215—275, oraz Conwell-Evans, str. 278—281.

[30]) Por. »L'Esprit International«, Nr. 18, 24, 25, 26, 27, 28, 30.

Widzimy, że Rada Ligi, przez swą działalność, przysłużyła się w wysokim stopniu sprawie pokoju. Nie możemy jednak nazwać doskonałym systemu załatwiania sporów międzynarodowych przez Radę Ligi, gdyż daje on pole wielkim mocarstwom do wtrącania się do spraw innych państw oraz do decydowania o nich, a nawet do narzucania swej woli i do kierowania się w tym względzie interesami osobistemi. W razie bowiem zatargu państwa małego z państwem potężnem, pierwsze może być łatwo doprowadzone przez presję polityczną lub przez onieśmielenie do przyjęcia decyzji Rady, z obawy, by się nie narazić na trudności lub retorsje ze strony swego przeciwnika.[31]) Z drugiej strony, jeżeli Rada wypowie się za małem lub słabem państwem, inne państwa mocno się zastanowią ze względów politycznych, nim, według artykułu 16 paktu, użyją siły w obronie jego przed wielkiem mocarstwem.[32]) Okazało się to w konflikcie japońsko-chińskim, który omówimy w ostatnim rozdziale.

Przedstawiając działalność Rady Ligi w sporach międzynarodowych, wspominaliśmy parokrotnie o Radzie Ambasadorów; nie jest to organ międzynarodowy, lecz instytucja nawskróś polityczna, dająca pole wielkim mocarstwom do wyzyskiwania swej przewagi.[33]) Ma się wrażenie, że w instytucjach Ligi Narodów wielkie mocarstwa czuły się skrępowane i nie mogły się obejść bez organizacji nieoficjalnej, pozbawionej

---

[31]) Por. Philipse, str. 171.

[32]) Tamże, str. 186.

[33]) Rada Ambasadorów, powstała dnia 21 stycznia 1920 r. a złożona z paryskich ambasadorów: Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanji, Włoch i Japonji oraz przedstawiciela rządu francuskiego, jest spadkobierczynią Rady Pięciu, powstałej w marcu 1919 r., złożonej z prezydenta Stanów Zjednoczonych, premjerów: angielskiego, francuskiego i włoskiego, oraz przedstawiciela Japonji. Rada pięciu utworzona została z Rady Dziesięciu, która początkowo kierowała konferencją pokojową, lecz okazała się ciałem zbyt ciężkiem. Do Rady Ambasadorów weszła później Belgja na miejsce Stanów Zjednoczonych. (Por. Ehrlich, str. 54, 55). W myśl swoich absolutnych zasad i absolutnego pojmowania doktryny Monroego, senat amerykański nie zgodził się na udział Stanów Zjednoczonych w Lidze Narodów, co jest dla tej ostatniej wielką stratą. W następnym rozdziale przekonamy się w omówieniu konfliktu japońsko-chińskiego, do jakiego stopnia brak współpracy Stanów Zjednoczonych dał się odczuć Lidze Narodów.

zupełnie udziału państw mniejszych. Rada Ambasadorów przypomina jaskrawo Koncert Europejski XIX-go wieku. Wytwarza ona ducha nierówności w życiu międzynarodowem Europy i nadaje mu charakter jeszcze niezmiernie daleki od idealnej organizacji współżycia narodów.

ROZDZIAŁ VI.

DZISIEJSZE OBLICZE PROBLEMU I WIDOKI NA PRZYSZŁOŚĆ.

W poprzednich rozdziałach przekonaliśmy się, że zasada równości państw, choć istniała w opinji prawniczej, jednak w praktyce przestrzeganą nie była. Jest to zupełnie zrozumiałe. Jeżeli bowiem w obrębie prawodawstw wewnętrznych poszczególnych państw mogą zaistnieć nadużycia, jeżeli litera prawa może nie być przestrzegana przez obywateli, to nie możemy się przecież dziwić, iż państwa, zajmujące w społeczności międzynarodowej stanowisko mocarstwowe, naruszały zasadę niepisaną, t. j. nieskodyfikowaną, nie ujętą w ramy ustawodawstwa międzynarodowego. Jak bowiem wiemy, prawo międzynarodowe nie weszło nigdy w życie w formie kodyfikacji, a dopiero pakt Ligi Narodów jest pierwszą realniejszą próbą unormowania stosunków międzynarodowych. Przed jego powstaniem odbywała się więc, szczególnie w ciągu XIX-go wieku, walka dwóch obozów: obozu wielkich mocarstw, które usiłowały zająć w ogólnej społeczności państw stanowisko pierwszorzędne i dla swych celów nadużywały siły, oraz obozu reszty państw, które dążyły stale do równouprawnienia międzynarodowego, choć słabość zmuszała je często do poddawania się potędze państw silniejszych.

Po zapoznaniu się z opinją prawniczą, z poglądami uczonych na zasadę równości prawnej państw, staraliśmy się przedstawić najpierw supremację wielkich mocarstw w Europie aż do wojny światowej wraz z najważniejszemi jej objawami, a następnie przewagę Stanów Zjednoczonych wśród państw amerykańskich. Wreszcie doszliśmy do utworzenia Ligi Narodów i przekonaliśmy się, do jakiego stopnia wielkie mocarstwa po-

trafiły wyzyskać swą przewagę i jaki wywarły wpływ na redakcję paktu Ligi. Wykazaliśmy również, w jaki sposób bliżej obchodzące nas zasady paktu mogą być i były już wprowadzane w życie. Pakt Ligi, to kompromis pomiędzy dążeniem wielkich mocarstw do przewagi nad innemi państwami, a zasadą równości prawnej, pojętą w sposób absolutny. Liga Narodów bowiem, jako zrzeszenie państw, szanuje zasadę równości prawnej, dopuszczając wszystkie państwa do swego łona i przyznając im w swem Zgromadzeniu równą ilość głosów. Z drugiej jednak strony przyznano w Radzie Ligi stanowisko uprzywilejowane wielkim mocarstwom. Jeżeli więc Liga Narodów jest do pewnego stopnia, dla mniejszych państw, zabezpieczeniem przeciw gwałtom wielkich mocarstw, to z drugiej strony te ostatnie uzyskały w redakcji paktu Ligi uznanie swej przewagi. Jest to załatwienie sprawy w sposób wręcz kompromisowy, czemu też nie należy się dziwić, gdyż siła odgrywa w stosunkach ludzkich rolę za poważną, by można ją zupełnie ignorować i pomijać. Jeżeli jednak państwa słabsze zrezygnowały z zasady absolutnego zrównania wszystkich państw, to z drugiej strony i wielkie mocarstwa ustąpiły ze swych pretensyj do bezapelacyjnych rządów w Europie, gdyż poddając się w pewnych granicach władzy międzynarodowej organizacji, oraz kontroli Zgromadzenia Ligi, ujęły przyszłą swą działalność w jako tako określone karby. Równocześnie we wstępie do paktu widzimy zapowiedź jawnej polityki wykluczającej napozór przynajmniej konszachty wielkich mocarstw.

Wśród naszych refleksyj o stosunkach amerykańskich wspomnieliśmy również o panamerykaniźmie i o Unji Panamerykańskiej. Przekonaliśmy się, iż w porównaniu do Ligi Narodów hołduje Unja Panamerykańska zasadom bezporównania więcej absolutnym.[1]) Nasuwa to myśl, że gdyby kiedykolwiek doszło do stworzenia wszechświatowego prawa mię-

[1]) Projekt Unji Federalnej Europejskiej (por. Strupp 2, str. 841, Mémorandum sur l'organisation d'un régime d'Union Fédérale Européenne, 17 mai 1930) ułożony przez Brianda a propagowany tak silnie przez hr. Coudenhove-Calergiego, oparty na zjednoczeniu i solidarności państw europejskich, w którym wszelka przewaga polityczna była potępiona w myśl zasady równości prawnej, nie potrafił zyskać sobie popularności.

dzynarodowego i wszechświatowej instytucji dla współpracy między państwami, to organizacja tego rodzaju musiałaby czerpać zarówno z pojęć i zasad europejskich, jak i amerykańskich. I znów powstałby prawdopodobnie kompromis, tym razem jednak na korzyść zasady równości prawnej państw, Ameryka bowiem nigdy nie dostroiłaby się do stosunków europejskich, gdzie w życiu międzynarodowem prawo ustępuje przed polityką.

Obserwując więc rozwój pojęć prawa międzynarodowego na gruntach europejskim i amerykańskim, zdawałoby się, że świat powoli lecz stanowczo zdąża ku definitywnej a powszechnej organizacji międzynarodowych stosunków. Wypadki jednak przeczą podobnym horoskopom. Liga Narodów przeżywa obecnie poważny kryzys swego autorytetu i wpływ jej silnie podupadł. Pokazuje się bowiem, iż tylko z największym trudem jest ona zdolna godzić sprzeczne interesy poszczególnych państw. Jeżeli jej się to udaje poniekąd w stosunkach między państwami słabszemi, to wielkie mocarstwa potrafią poważnie zagrozić jej istnieniu i prestiżowi, gdy żąda od nich ustępstw w celu utrzymania pokoju. W oczach naszych wielkie mocarstwa wyłamują się bez ogródek z pod zobowiązań międzynarodowych. Dwa z pośród nich, Japonja i Niemcy, posunęły się nawet aż do wystąpienia z Ligi, nie chciały się bowiem za żadną cenę podporządkować obowiązkom, które same na siebie przyjęły w pakcie Ligi, lub w traktatach międzynarodowych.

Japonja nie chciała zrezygnować z wojny, którą prowadziła w Chinach, od września 1931 r., spowodowanej bezpośrednio zniszczeniem przez chińczyków części linji kolejowej koło Mukdenu, wojny upozorowanej obroną interesów japońskich w kraju pozbawionym cywilizacji, oraz potrzebą ekonomicznego zabezpieczenia Mandżurji, a zmierzającej w rzeczywistości wyraźnie do ekspansji. Wysiłki Rady Ligi, dążące do załagodzenia konfliktu japońsko-chińskiego, a ciągnące się przez cały rok 1932, nie osiągnęły trwałego skutku. Nie pomogła konferencja w Szanghaju, z kwietnia 1932 r., w której, oprócz Anglji, Francji i Włoch, brały także udział Stany Zjednoczone. I tu dał się odczuć w łonie Ligi Narodów dotkliwy brak Stanów Zjednoczonych. Działalność ich bowiem w charakterze członka Ligi, oraz współpraca z innemi państwami w ramach między-

narodowej instytucji, byłaby może w tym wypadku potrafiła doprowadzić do załagodzenia konfliktu. Tymczasem tradycyjna ich ostrożność i powściągliwość, gdy chodzi o współpracę z państwami europejskiemi, sprawiła, że trzymały się one do pewnego stopnia w rezerwie, w roli delikatnie działających obserwatorów. Działalność taka nie mogła oczywiście osiągnąć konkretnych wyników. Japonja, zająwszy Mandżurję i utworzywszy z niej odrębne państwo pod swym protektoratem, nie chciała już z niej zrezygnować i, pomimo wysiłków Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ligi, odrzuciła wszystkie projekty pokojowego załatwienia sprawy i wystąpiła z Ligi Narodów, dnia 27 marca 1933, uzasadniając swój krok niemożnością dalszej współpracy z tą instytucją. Od tego czasu Liga straciła wszelki wpływ na wypadki Dalekiego Wschodu, gdzie Japonja utworzyła w marcu 1934 r. Cesarstwo Mandżurskie, by w ten sposób upozorować niezależność nowego państwa. Sankcji z art. 16 paktu Ligi oczywiście nie zastosowano wobec Japonji.[2]) Dzisiaj słyszymy o wyłonieniu się w Genewie »komitetu 22-ch«, mającego śledzić wypadki japońsko-chińskie. Jest to jednak akcja bez najmniejszego znaczenia. Tymczasem jesteśmy świadkami polityki hegemonji, jaką Japonja zaczyna prowadzić na Dalekim Wschodzie, na wzór hegemonji Stanów Zjednoczonych w Ameryce. Mówi się nawet o »azjatyckiej Doktrynie Monroego«. Tylko pozory japońskiej hegemonji są wręcz prymitywne: cywilizacja barbarzyństwa i ochrona własnych obywateli. Prymitywnym był również początek przeprowadzenia japońskiego systemu hegemonji. Trudno go bowiem nazwać interwencją, był to poprostu zwyczajny podbój.

Niemcy opuściły Ligę Narodów dnia 14 października 1933 roku na znak protestu przeciw nierównemu traktowaniu ich w kwestji rozbrojeniowej, powołując się nawet przytem na zasadę równości prawnej.[3])

Po stwierdzeniu tak jaskrawego lekceważenia Ligi Narodów przez niektóre wielkie mocarstwa, nie możemy już się dziwić, że powstała znów tendencja do utworzenia dyrektorjatu

---

[2]) Co do historji konfliktu japońsko-chińskiego i nieudałych prób jego załagodzenia, por. »L'Esprit International«, Nr. 21—30.

[3]) Por. »L'Esprit International«, Nr. 29, str. 115, 116.

europejskiego, w postaci Paktu Czterech. Zaczęło się od inicjatywy Mussoliniego w marcu 1933 r., a mianowicie od zaproszenia przez niego angielskich ministrów Mac Donalda i Simona na poufne rozmowy do Rzymu, nie bardzo licujące z jawnością stosunków międzynarodowych, głoszoną przez wstęp do paktu Ligi Narodów. Z tych to rozmów wydostał się do prasy europejskiej prowizoryczny projekt Paktu Czterech, w którym czterv mocarstwa europejskie, Anglja, Francja, Niemcy i Włochy, zobowiązywały się do wspólnej linji politycznej w celu zachowania pokoju i przewidywały w tym celu rewizję traktatów, w ramach postanowień paktu Ligi Narodów. Pomimo zaprzeczeń wielkiego zwolennika Paktu Czterech, ambasadora francuskiego w Rzymie, de Jouvenel'a, zerwała się natychmiast burza protestów w całej Europie, szczególnie w Polsce i w łonie Małej Ententy. Dnia 25 marca 1933 r. wydała Mała Ententa, w porozumieniu z Polską, deklarację, protestującą ostro przeciw podobnym metodom, a równocześnie wywarła nacisk na Francję. Chwiejny rząd francuski ogłosił memorandum, w którem sprzeciwiał się utworzeniu dyrektorjatu wielkich mocarstw i żądał, by nowy pakt opierał się na zasadzie równości. Lecz szalę przeważyła dopiero dyskusja w angielskiej Izbie Gmin, gdzie opozycja stanowczo odrzuciła współpracę wielkich mocarstw, zmierzającą do narzucenia ich woli innym państwom, a godziła się tylko na kollaborację w łonie Ligi Narodów, by mniejsze państwa były w stanie bronić swych interesów. Pod naciskiem opinji, autorzy Paktu Czterech zrezygnowali z drażliwych ustępów. Porzucono wyraźną zapowiedź rewizji traktatów, ograniczając się do mglistej wzmianki o mającem nastąpić zbadaniu przez cztery mocarstwa procedury i metod, potrzebnych do wprowadzenia w czyn artykułów 10, 16 i 19 paktu Ligi (Artykuły te poruszają kwestję nienaruszalności granic, względnie ewentualną możliwość zmian w traktatach). Decyzję jednak w tych sprawach pozostawiono regularnym organom Ligi (Artykuł 2 Paktu Czterech). Co do współpracy czterech mocarstw, to zamknięto ją w ramach Ligi Narodów, tak jak tego żądało memorandum francuskie (Artykuł 1 Paktu Czterech). W tej postaci został podpisany Pakt Czterech, dnia 7-go czerwca 1933 r. Mała Ententa zgodziła się na taką jego redakcję w osobnej nocie z dnia 30 maja, w której jeszcze raz piętno-

wała metodę rozporządzania cudzemi prawami i rewizję traktatów, objawiała jednak swe zaufanie do gwarancji, danych jej przez Francję.[4]) Skapitulowała ona więc przed Paktem Czterech, uznając go. Polska jednak wytrwała na swojem stanowisku i do dziś dnia Paktu Czterech nie uznała, wykazując przez to silniejszą linję polityczną.

Widzimy więc, że chociaż cztery mocarstwa pakt podpisały, choć nie dopuściły do niego państw Europy środkowej i choć wspomniały w jego tekście o artykule 19-ym paktu Ligi Narodów, poruszającym sprawę ewentualnej rewizji traktatów, to jednak musiały się do pewnego stopnia ugiąć pod naciskiem opinji i zrewidować swe pierwotne zamiary. Jest to dowodem, iż zasada równości prawnej jest dziś zbyt silnie zakorzeniona w życiu międzynarodowem, by można ją oficjalnie w jakimkolwiek pakcie pominąć. Pakt Czterech w nowej formie stracił, zdaje się, całe znaczenie dla zainteresowanych mocarstw i przestały one widocznie nim się interesować, ponieważ dotychczas nie został on ratyfikowany.

Drugą próbą utworzenia dyrektorjatu wielkich mocarstw był projekt reformy Ligi Narodów, ustalony przez Wielką Radę Faszystowską, dnia 5 grudnia 1933 r. Projekt ten, zapowiedziany już do pewnego stopnia przez tę samą Radę, dnia 8 kwietnia 1932 r.,[5]) który przewidywał zastąpienie Ligi Narodów przez dyrektorjat wielkich mocarstw europejskich z udziałem Rosji, wywołał, tak samo jak Pakt Czterech, cały szereg protestów, specjalnie w łonie Małej Ententy. Minister spraw zagranicznych Francji, Paul-Boncour, wydał dnia 8-go grudnia deklarację, stwierdzając, iż Liga Narodów kojarzy bardzo szczęśliwie zasadę równości narodów z sytuacją faktyczną, przez którą wielkie mocarstwa, nie narażając się na zarzut hegemonji, posiadają stałe miejsca w Radzie i zajmują w ten sposób stanowisko kierownicze, słusznie im się należące; dlatego niema mowy o naruszeniu tej instytucji. Następnie, dnia 2 stycznia 1934 r., ukazał się jeszcze w *Popolo d'Italia*, artykuł Mussoliniego, przepowiadający zupełny upadek Ligi

---

[4]) Co do Paktu Czterech, por. »L'Esprit International«, Nr. 27, str. 451—456, 477—481.

[5]) Por. »L'Esprit International« Nr. 23, str. 449, 450.

Narodów i nawołujący do jej zreformowania. Nie wydał on jednak żadnych rezultatów. Ograniczono się do stwierdzenia, iż można będzie przeprowadzić pewne zmiany w organizacji Ligi Narodów na podstawie art. 26 paktu Ligi, i przestano się tą kwestją interesować.[6])

Muszą więc teraz wielkie mocarstwa czekać na nową okazję, by znów próbować wskrzeszenia dyrektorjatu europejskiego. Lecz przeciw podobnym próbom państwa mniejsze są dzisiaj lepiej zabezpieczone, niż w ciągu XIX-go wieku. Polityka ich stała się po wojnie światowej niezwykle aktywną. Działają one solidarnie na Zgromadzeniu Ligi Narodów, gdzie mogą wspólnie z powodzeniem bronić swych postulatów. Pozatem uciekają się do ściślejszych związków między sobą, które im pozwalają występować na arenie międzynarodowej, jako silne bloki, mogące stawić czoło pretensjom poszczególnych mocarstw. Tak powstała Mała Ententa, obejmująca Czechosłowację, Jugosławję i Rumunję, której statut został podpisany w czerwcu 1930 r., na zasadach równości i ścisłej współpracy.[7]) Organizacja jej została bliżej określona w osobnej umowie, podpisanej dnia 16 lutego 1933 r. Ustanowiono wtedy stałą Radę, jako organ naczelny wspólnej polityki trzech członków koalicji i przedłużono na czas nieograniczony trzy konwencje sojusznicze: rumuńsko-czechosłowacką z dnia 23 kwietnia 1921 r., rumuńsko-jugosłowiańską z dnia 7 czerwca 1921 r. i czechosłowacko-jugosłowiańską z dnia 31 sierpnia 1922 r. Konwencje te były pierwszym etapem zbliżenia trzech państw.[8]) Mała Ententa potrafiła już stawiać opór ostatnim zakusom wielkich mocarstw. Równolegle z nią działać będzie blok państw Bałkańskich. Obejmuje on dwóch członków Małej Ententy, Jugosławję i Rumunję, oraz Grecję i Turcję. Blok ten, przygotowany paktami turecko-greckim i turecko-jugosłowiańskim z września i października 1933 r.,[9]) został utworzony na mocy traktatu, podpisanego w Belgradzie dnia 4 lutego 1934 r., w którym odnośne państwa gwarantują sobie jedność frontu dyploma-

[6]) Co do prób włoskich reformy Ligi Narodów, por. »L'Esprit International«, Nr. 29, str. 137, oraz Nr. 30, str. 274—276.

[7]) Por. Herriot, str. 244—246.

[8]) Por. »L'Esprit International«, Nr. 26, str. 325—327.

[9]) Tamże, Nr. 29, str. 130, 131.

tycznego.[10]) Wreszcie, utworzenie bloku państw Bałtyckich zdaje się być dzisiaj bliskiem urzeczywistnienia.

Jesteśmy więc w dalszym ciągu, tak samo jak w wieku XIX-ym, świadkami zmagania się obozu wielkich mocarstw z obozem reszty państw. Lecz jest to już dzisiaj inna walka, niż w wieku XIX-ym. Z czystej walki o prawa, może się ona już teraz przerodzić w walkę nawskróś polityczną, w walkę ambicji i wpływów. Wprawdzie blok małych państw, jak Mała Ententa, nie może się jeszcze oprzeć zjednoczonej akcji wielkich mocarstw. Może się on jednak przeciwstawić zakusom pojedyńczego mocarstwa, wiążąc się z innem, którego poparcie potrafił uzyskać. W ciągu XIX-go stulecia wielkie mocarstwa były wszechpotężne, także i w swych akcjach odosobnionych. Dzisiaj mogą one się natknąć w tym wypadku na siłę równorzędną, w postaci bloku małych państw. Zmienił się więc układ sił międzynarodowych. Zwiększona ilość czynników mocnych umożliwia ostrzejszą i szerszą walkę polityczną. I dlatego, patrząc na wypadki dzisiejsze, nasuwa się pytanie, czy kiedykolwiek najlepsza nawet kodyfikacja prawa międzynarodowego zdolna będzie utrzymać w ryzach owe ambicje osobiste poszczególnych państw, szczególnie wtedy, gdy wejdą w grę interesy polityczne wielkich mocarstw. Któż bowiem potrafi, w braku możliwości międzynarodowej egzekutywy, utrzymać na świecie trwały pokój, pokój sprawiedliwości, prawdziwy pokój Boży? Jedynie duch międzynarodowy, czyli prawo międzynarodowe, będące, dla rządów poszczególnych państw, najwyższym nakazem moralnym. Prawidłowe funkcjonowanie każdej organizacji jest zależne nietyle od podporządkowania się słabych jej przepisom ile od szanowania tych przepisów przez jednostki wpływowe, najwyżej postawione. »Jedynie narody silne i spokojne mogą z pożytkiem pracować dla pokoju«, powiedział wielki mąż stanu Francji, Tardieu,[11]) wyrażając tem samem piękną prawdę, iż wielkie mocarstwa są właśnie temi filarami, które mogą stanowić najmocniejsze podstawy organizacji międzynarodowej. By jednak spełnić tę wzniosłą rolę,

---

[10]) Por. »L'Esprit International«, Nr. 30, str. 287, 288.

[11]) Mowa, wypowiedziana w parlamencie francuskim, dnia 7 listopada 1929 r. (por. Tardieu, str. 24).

muszą mieć ducha umiarkowania i hamować popędy, do których je kusi własna potęga. Państwo bowiem jest, jak mówił Delos,[12]) opierając się na doktrynach chrześcijańskich myślicieli, poddanym i lennikiem społeczności międzynarodowej, mającym obowiązki wobec niej i wobec jej ogólnego dobra; sprawiedliwość międzynarodowa wymaga od każdego państwa, by poddawało się postulatom korzyści ogólnej, a pokój nie jest niczem innem, jak tylko wytworem panowania porządku prawnego wewnętrznego, który społeczność międzynarodowa w łonie swojem ustanawia.

[12]) Por. Delos 2, str. 211, 213, 214.

BIBLJOGRAFJA I OBJAŚNIENIA ODNOŚNIKÓW.

Alvarez 1 — Alvarez: La cinquieme, Conférence Panaméricaine et la Société des Nations. Paris. 1923.

Alvarez 2 — Alvarez: Le Panaméricanisme et la sixième Conférence Panaméricaine. Paris. 1928.

Anzilotti — Anzilotti: Cours de droit international. Paris. 1929.

Bailey Cheek — Jeannette Bailey Cheek: La politique des Etats-Unis au Nicaragua et sa signification (Revue des Sciences Politiques, Paris, janvier-mars 1931, str. 135—149).

Baker — Baker: The doctrine of legal equality of States. British Year Book of International Law. str. 1—20. London. 1923—24.

Conwell-Evans — Conwell-Evans: The League Council in action. London. 1929.

Delos 1 — Delos: La société internationale et les principes du droit public. Paris. 1929.

Delos 2 — Delos: »Le Catholicisme et l'ordre international«. VI. Conférence de la Première Semaine Catholique Internationale de Genève, du Samedi 21 Septembre 1929. (Les grands problèmes internationaux de l'heure présente. Paris 1930.

Dupuis 1 — Dupuis: Le principe d'équilibre et le Concert européen de la paix de Westphalie à l'acte d'Algésiras. Paris. 1909.

Dupuis 2 — Dupuis: Le droit des gens et les rapports des Grandes Puissances avec les autres Etats avant le pacte de la Société des Nations. Paris. 1921.

Ehrlich — Ehrlich: Prawo Narodów. Lwów. 1927.

Fauchille — Fauchille: Traité de droit international public. Paris. 1921.

Garner — Garner: Idées et institutions politiques américaines. Paris. 1921.

Herriot — Herriot: Europe. Paris. 1930.

Kumaniecki — Kumaniecki: Odbudowa państwowości polskiej. Warszawa—Kraków. 1924.

Le Fur 1 — Le Fur: Le droit d'intervention et la Société des Nations. Extrait de la revue »Scientia«, revue internationale de synthèse scientifique. Milano. Mars. 1924.

Le Fur 2 — Le Fur: Les bases juridiques de la Société des Nations. Extrait de la revue »Scientia«, revue internationale de synthèse scientifique, Milano. Janvier 1925.

Le Fur 3 — Le Fur: La souveraineté de l'Etat et le droit international. Extrait de la revue »Les Lettres«, Janvier-Février. 1925.
Oppenheim — Oppenheim: International Law. London, New York, Toronto. 1928.
Philipse — Philipse: Le rôle du Conseil de la Société des Nations dans le règlement pacifique des différends internationaux. La Haye. 1929.
Politis — Politis: Les nouvelles tendances du droit international. Paris. 1927.
Ray — Ray: Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société. Paris. 1930.
Redslob — Redslob: Histoire des grands principes du droit des gens. Paris. 1923.
Scott — The Declaration af Independence, The Articles of Confederation, The Constitution of The United States, Edited by James Brown Scott, New York. 1917. (Carnegie Endowment for International Peace, Division of International Law).
Strupp 1 — Strupp: Documents pour servir a l'histoire du droit des gens. (2-e edition considérablement augmentée des »Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts«) Berlin. 1923.
Strupp 2 — Strupp: Eléments du droit international public, universel, européen et américain. Paris. 1930.
Tardieu — Tardieu: L'épreuve du pouvoir. Paris. 1931.
Ter Meulen — Ter Meulen: Der Gedanke der Internationalen Organisation in seiner Entwicklung. Haag, 1929.
La Conférence de la Paix et la Société des Nations — La documentation internationale. La Paix de Versailles. La Conférence de la Paix et la Société des Nations. Paris. 1929.

Pozatem korzystano jeszcze z następujących dzieł:

Brum: La paix de l'Amérique. Montevideo. 1923.
Debidour: Histoire diplomatique de l'Europe depuis l'ouverture du Congrès de Vienne jusqu à la clôture du Congrès de Berlin. Paris. 1891.
— Histoire diplomatique de l'Europe depuis le Congrès de Berlin jusqu'à nos jours. Paris. 1919.
Dombrowski-Ramsay: La morale humaine et la Société des Nations. Paris. 1930.
Politis: La justice internationale. Paris. 1924.
De Traz: L'esprit de Genève. Paris. 1929.



SPIS RZECZY.

ROZDZIAŁ I.

Zasada równości prawnej państw i jej definicje 7

ROZDZIAŁ II.

Równość prawna państw w projektach organizacji międzynarodowej z XIX wieku 16

ROZDZIAŁ III.

Uprzywilejowane stanowisko wielkich mocarstw w Europie od Kongresu Wiedeńskiego do wojny światowej 25

ROZDZIAŁ IV.

Uprzywilejowane stanowisko Stanów Zjednoczonych w Ameryce i panamerykanizm 42

ROZDZIAŁ V.

Uprzywilejowane stanowisko wielkich mocarstw na Kongresie Wersalskim i w pakcie Ligi Narodów 59

ROZDZIAŁ VI.

Dzisiejsze oblicze problemu i widoki na przyszłość 75