DR HENRYK DEMBIŃSKI

Wydz. Bibl. Prawnicza
1806140507

BIBLIOTEKA KATEDRY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO PUBLICZNEGO U. J.

AUTONOMJA CELNA

W NAJNOWSZYM ROZWOJU PRAWA NARODÓW

KRAKÓW 1933. — NAKŁADEM AUTORA.


WYDZIAŁOWA BIBLIOTEKA PRAWNICZA
UNIWERSYTETU JA
EGO
03/01/10713
SYGNATURA
XII-1933-Da/1

BIBLIOTEKA KATEDRY MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA PUBLICZNEGO U. J.

WSTĘP

Zadaniem niniejszej pracy jest przedstawić działalnośc Ligi Narodów, zmierzającą do stopniowego usunięcia przeszkód, na które napotyka międzynarodowa wymiana dóbr, a które występują pod postacią wszelkiego rodzaju zarządzeń, wydawanych przez władze poszczególnych państw. Problemy, które wypada rozwiązać, aby praktyki te usunąć lub przynajmniej ograniczyć, są oczywiście przedewszystkiem gospodarczej natury. Ale skuteczność takich usiłowań mogą zagwarantować najlepiej pewne zobowiązania, które zainteresowane państwa zechcą przyjąć w swych wzajemnych handlowych stosunkach. Stąd wynika ścisły związek całej tej dziedziny z prawem narodów, związek, który się jeszcze silniej uwydatnia przez to właśnie, że wspomniane usiłowania nie są odosobnionym przejawem działalności tego lub owego państwa; podjęła je bowiem Liga Narodów z tym zamiarem, aby międzynarodową wymianę towarów uregulować za pomocą norm, które miał przyjąć ogół lub przynajmniej większość jej członków i w ten sposób stworzyć rodzaj kodeksu międzynarodowej wymiany towarów.

Te daleko idące zamiary nie doprowadziły jak wiadomo dotąd do pożądanych wyników. Przyczyny tego niepowodzenia są wielorakie — wskażemy na nie w dalszym ciągu tych wywodów. Już teraz jednak pragniemy jedną z nich szczególnie podkreślić.

Śledząc rozwój międzynarodowych stosunków, widzimy, że idzie on po linji, która jest wypadkową dwu rozbieżnych sił. Jedna to właściwa każdemu państwu żądza, zapewnienia sobie pełni niezależności; druga, której działanie jest równie powszechne, zmusza je zaś do utrzymania stosunków z innemi państwami, aby przy ich pomocy zaspokoić potrzeby najrozmaitszej natury.

Ścieranie się tych dwu tendencyj występuje najwyraźniej tam, gdzie chodzi o uregulowanie stosunków gospodarczych między państwami. Z konieczności ich utrzymywania i rozszerzania, naglącej zwłaszcza

w dzisiejszych czasach, wynika siłą rzeczy ograniczenie niezależności poszczególnych państw, która tylko wówczas byłaby doskonałą, gdyby się opierała na zupełnej gospodarczej samowystarczalności (autarchji) każdego z nich. W dzisiejszych warunkach żadne nie może jej oczywiście osiągnąć; ale każde pragnie być jak najbliższem tego ideału, najmniej gospodarczo zależnem od drugich.

Tendencje, o których piszemy, znajdują oczywiście swój wyraz w treści norm, które regulują międzynarodowe stosunki, a w teorji praktyce prawa narodów zgęszczają się one w pojęciach suwerenności państw i solidarności międzynarodowej. Obecnie pragniemy stwierdzić, jakie znaczenie pojęciom tym przypada z punktu widzenia prawnego.

CZĘŚĆ I.

Suwerenność, solidarność i autonomja celna.

ROZDZIAŁ I.

Suwerenność i solidarność.

Znaczenie pojęcia suwerenności jest w stosunkach między państwami tak mało ustalone, a w doktrynie prawa narodów tak sporne, że pojawiły się ostatnio głosy, aby ze słownika prawa narodów wogóle je wykreślić. Rzecznikiem takiego wykluczenia jest między innymi Strupp[1]), który termin ten proponuje zastąpić, zależnie od wypadku, innemi, budzącemi mniej wątpliwości, jak nieograniczona zdolność do działania, niezależność, władza państwowa. Wątpimy jednak, czy wspomniana metoda zdoła położyć kres sporom, które zresztą dla zdobycia jasnych pojęć niezawsze bywają bezpłodne. Rozkładając pojęcie suwerenności na jego elementy składowe, lub raczej to, co dany autor za elementy takie uznaje, trudno niezauważyć, że rezultatem ponownej ich syntezy będzie znowu suwerenność. Zupełne rozstanie się z tym terminem uważamy zaś z punktu widzenia metody naukowej dlatego za niewłaściwe, że może on służyć i w rzeczywistości zawsze służył do uwydatnienia różnicy gatunkowej (differentia specifica) państwa, t. j. tego rysu, który je wyróżnia z pośród innych ustrojów społecznych, jak n. p. rodzina, gmina i t. p., włączonych, podobnie jak i państwo, w mechanizm pewnego porządku prawnego.

Już samo stwierdzenie, że różnica taka istnieje, posiada wartość dla naukowej klasyfikacji pojęć. Tak n. p. astronomowie starożytni trafnie dostrzegli właściwość, która planety wyróżnia od innych ciał niebieskich, choć nie umieli jej wytłumaczyć zgodnie z rzeczywistością. Podobnie i w tym wypadku widzimy, że państwo, pojęte jako porządek prawny, zajmuje wśród innych tego rodzaju porządków szczególne stanowisko i to właśnie dzięki właściwości, określanej zazwyczaj jako suwerenność. Bez zgodnej odpowiedzi pozostaje jedynie pytanie, jak to stanowisko oznaczyć.

---

[1]) Eléments du droit international public, str. 40.

Stwierdzając, że państwo jest suwerennym porządkiem prawnym, do którego norm winni się stosować ludzie, zamieszkali w określonym czasie na określonem terytorjum, stawiamy równanie, w którem przymiotnik »suwerenny« jest niewiadomą. W łacinie, z której wprost pochodzi, odpowiada on polskiemu wyrazowi »najwyższy«. Stosując to znaczenie do państwowego porządku prawnego, powiemy, że jego normy są najwyższe, innemi słowy: na to, aby zobowiązać tych, do których są skierowane i których oczywiście same, z własnej mocy wyznaczają, nie potrzebują się powoływać na normy żadnego innego porządku prawnego[1]).

Czy jednak tego rodzaju gramatyczna interpretacja odpowiada rzeczywistości? Otóż przedewszystkiem wypada stwierdzić, że w nauce przyjęto rozróżniać dwa znaczenia suwerenności, jakby dwa jej kierunki; jeden pionowy, drugi poziomy. Pierwszy interesuje nas wówczas, gdy chcemy zbadać stosunek norm państwowych do tych, którzy im podlegają, czyli ich suwerenność wewnętrzną; drugi wtedy, gdy przedmiotem badań jest stosunek poszczególnych państwowych porządków prawnych między sobą, ich suwerenność zewnętrzna.

Jeśli wyobrazimy sobie państwo zupełnie izolowane, jedyne na świecie, takie, jakiem w ówczesnych warunkach istotnie było Imperjum Rzymskie, to okaże się, że podana wyżej interpretacja jest trafna, że państwowy porządek prawny uzasadnienie swej mocy obowiązującej znajduje wyłącznie w swych własnych normach, że ponadto sam, z własnej mocy, wyznacza tych, których zobowiązuje. W tym wypadku jego suwerenność objawia się tylko w jednym kierunku, pionowym, skoro niema innych państw, z któremiby mógł się mierzyć[2])

T. zw. legiści, występujący u schyłku średniowiecza głównie we Francji, zapatrzeni na przykład Imperjum Rzymskiego, przejęli z jego prawa wnioski o suwerenności państwa i władcy, który je personifikował, nie bacząc, że przesłanki, z których je wyciągali Rzymianie, były już uległy gruntownemu przeobrażeniu. Zamiast bowiem jednego państwa, które było wyłącznym przedmiotem rzymskich badań, zjawił się cały ich szereg, a wraz z niemi pytanie, w jaki sposób — z punktu widzenia prawnego — ustalić ich wzajemny do siebie stosunek. Powstaje więc kwestja suwerenności zewnętrznej państwa, której rozwiązanie w tym czy innym duchu nie może — jak zobaczymy — pozostać bez wpływu na ocenę źródeł i znaczenia suwerenności wewnętrznej.

[1]) Por. Kelsen, Problem, str. 112.
[2]) Por. Sukiennicki, La souveraineté, str. 29 n.

Zresztą wspomnianym uczonym średniowiecza chodziło przedewszystkiem właśnie o tę ostatnią kwestję, przyczem powodowały nimi pobudki natury raczej politycznej niż naukowej. Pragnęli oni wykazać wyłączność władzy królewskiej na podległem jej terytorjum, a musieli bronić jej z jednej strony przed zakusami Papieża i Cesarza, którzy dążyli do zjednoczenia — na wzór rzymski — świata chrześcijańskiego w jedno uniwersalne Imperjum; z drugiej przed niesubordynacją królewskich wasali, podnoszących roszczenia, uzasadnione jedynie przeżywającem się już prawem feodalnem. Doktrynę owej wyłączności władzy królewskiej sformułował we Francji najdobitniej Jean Bodin, określając ją jako władzę »superiorem in terris non recognoscens«[1]).

W jaki sposób jednak teoretycy tego okresu wyobrażali sobie stosunek tej władzy, na danem terytorjum i w stosunku do danych ludzi wyłącznej a więc najwyższej, do władzy innych monarchów, podnoszących te same pretensje? Otóż uznawali wprawdzie, podobnie jak i dziś przeważnie się uznaje, suwerenność państwa także w jego międzynarodowych stosunkach; ale widzimy, że w rozumowaniu tem suwerenność nagle zmienia znaczenie[2]). W kierunku pionowym określała bezwzględną supremację władzy państwowej, a raczej norm przez nią stanowionych, nad tymi, którzy jej podlegają. Badając zaś jej kierunek poziomy, należy rozumieć przez nią tylko tyle, że poszczególne państwowe porządki prawne są między sobą równorzędne, że normy każdego z nich powstają i obowiązują niezależnie od norm drugiego. Ale jeśli tak jest istotnie, to w żadnym z nich nie znajdziemy takich norm, któreby były najwyższe w tem znaczeniu, że swą moc obowiązującą czerpią wyłącznie z samych siebie. Boć jeżeli mają być między sobą równe, to musi istnieć jakaś norma wyższego jak one wszystkie rzędu, która nietylko stanowi o tej ich wzajemnej równorzędności, ale także o rozgraniczeniu sfer, gdzie normy każdego z nich mają obowiązywać[3]). W takim razie jednak normy danego państwa czerpią swą moc obowiązującą dla właściwej im sfery z tego właśnie rozgraniczenia, postanowionego przez porządek prawny wyższego rzędu, którym jest prawo narodów. Przy takiem rozwiązaniu traci jednak swe wyżej wspomniane znaczenie także suwerenność wewnętrzna, gdyż nie określa ona już bezwzględnej supremacji władzy państwowej lecz tylko tyle, że jest ona przełożona nad tymi, którzy z mocy prawa narodów

[1]) Por. Sukiennicki — op. cit. str. 31 nn.
[2]) Por. Kelsen, Staatslehre, str. 106.
[3]) Kelsen, Problem, str. 40.

jej podlegają. Jak widzimy, w promieniach ścisłych badań najnowszych czasów suwerenność stopniała do rozmiarów, w których mieści się tylko bezpośrednie podporządkowanie władzy państwowej pod normy prawa narodów.

Zresztą jeżeli J. Bodin stwierdza, że władza państwowa nie zna wyższej na ziemi, to formuła ta niewątpliwie implicite zawiera wskazówkę, że jednak i ona podlega pewnym prawom, które coprawda nie są ziemskiego pochodzenia. W owej epoce prawa takie nazywano naturalnemi, wywodzono wprost od Boga i uważano za stanowczo obowiązujące dla władcy zarówno w jego poczynaniach wewnętrznych jak i w stosunkach z innemi państwami[1]). Pogląd ten trafny, choć wtedy niedość jasno jeszcze sformułowany, zdobył sobie dzisiaj wśród przedstawicieli nowej szkoły prawa natury znakomitych zwolenników[2]).

W ciągu XVIII i XIX w. wszakże uległ on wypaczeniu, nad którego przyczynami nie tutaj miejsce się rozwodzić; suwerenność zaś pojęta w naszkicowany wyżej, bezwzględny sposób — znalazła uzasadnienie w dwu odmiennych teorjach.

Pierwsza z nich, idąc za doktrynami rewolucji francuskiej, konstruowała ową właściwość władzy państwowej na wzór zasadniczych praw człowieka. Według tego jest ona zlepkiem subjektywnych praw państwa, które bynajmniej nie są uzasadnione w prawie objektywnem, lecz w samych sobie, a ograniczone jedynie takiemiż prawami państw innych. Dziwić się tylko można, że teorja ta nie wyciągnęła ze swych przesłanek ostatecznych wniosków. Skoro bowiem każde państwo może się powoływać na swe prawa subjektywne i od innych żądać, aby je szanowali, toć niedalekiem jest przypuszczenie, że poszanowanie to nakazane jest przez jakąś normę objektywną wyższego rzędu. Wniosku tego nie wyciągnięto poprostu dlatego, że zburzyłby czysto aprioryczną, a podyktowaną względami politycznemi koncepcję władzy państwowej jako władzy najwyższej, od nikogo niezależnej lub — wyrażając się bardziej ściśle — niezależnej od żadnych innych norm, jak te, które sama stanowi.

Tymczasem nie mogło ujść niczyjej uwagi, że te właśnie normy władzę państwową wiążą, że tym normom ona sama podlega. Zjawisko to wydawało się znowu groźne dla wyżej określonej koncepcji suwerenności i dało impuls do stworzenia teorji, która źródło wszelkich

---

[1]) Verdrosz, Einheit, str. 15.

[2]) Do nich należą we Francji przedewszystkiem Le Fur, G. Renard; w Niemczech Mausbach, Cathrein Isay.

norm, obowiązujących władzę państwową, upatruje tylko i wyłącznie w suwerennej woli tejże. Aktem swej woli może państwo każdej chwili cofnąć uznanie dla mocy obowiązującej norm, którą takimże aktem było dla siebie przyjęło. Tą teorją samozobowiązania (Selbstverpflichtung, autolimitation), opracowaną systematycznie głównie przez Jellinka, pragnie — nauka niemiecka zwłaszcza — wytłumaczyć stanowisko państwa zarówno wobec norm, regulujących jej stosunek z własnymi poddanymi, jak i wobec tych, które je — z własnej jego woli — obowiązują w stosunkach z innemi państwami. Sprowadza się ona do stwierdzenia, że władza państwowa chce zawsze tego, co powinna (do czego ją normy zobowiązują) i tylko tego, co powinna. Gdzież jednak pozostaje gwarancja, że normy, raz w ten sposób ustanowione, będą faktycznie przez władzę państwową szanowane, że ich moc obowiązująca nie będzie wyłącznie zależna od kaprysu jej woli?

Chcąc teorji samozobowiązania zachować konsekwentną wierność, zwolennicy jej powinniby na pytanie to odpowiedzieć, że gwarancji takiej wogóle niema. Zaniepokojeni jednak skutkami, które taka samowola państw mogłaby wywołać przedewszystkiem w ich wzajemnych stosunkach, widząc zresztą, że ani w stosunkach wewnętrznych ani międzynarodowych stwierdzić się ona nie da, tłumaczą, że państwa dlatego winny szanować przyjęte na siebie zobowiązania, czyli ustanowione przez siebie normy, i że dlatego w rzeczywistości przeważnie je szanują, że jest to zgodne z ich interesem. Ale państwa są oczywiście wyłącznymi sędziami swych własnych interesów; będą więc mogły same i dowolnie o tem stanowić, czy w danym wypadku będzie dla nich korzystniej uszanować, czy też przełamać własne zobowiązania. Rozstrzygającym momentem w ich decyzji nie będzie to, co norma nakazuje, lecz wyłącznie zyski względnie straty, mogące wyniknąć z jej przełamania. Przewaga zysków miałaby według tej teorji uprawnić przełamanie normy. Godząc się z takiemi poglądami trzeba w konsekwencji zaprzeczyć istnieniu prawa wogóle, a prawa narodów w szczególności, czego jednak zwolennicy ich zazwyczaj nie robią, nazywając je mimo wszystko poglądami prawnemi. Są one coprawda niezgodne także z rzeczywistym stanem rzeczy, gdyż rzadko kiedy się zdarza, aby ci, którzy w międzynarodowych stosunkach swe prawne zobowiązania łamią, pragnęli swe postępowanie uzasadnić własnym interesem; zwykle starają się znaleźć dlań choćby pozory prawa[1]) czyli uznają

[1]) Fryderyk II, podejmując w r. 1742 swój napad na Śląsk, oświadczył, że znajdą się prawnicy, którzy jego prawo do tej prowincji w ten czy inny

jego moc obowiązującą wobec siebie samych, moc niezależną od własnego interesu.

Dlaczego jednak tego rodzaju poglądy, których prawną bezpodstawność trzeba uznać przy głębszem wniknięciu w istotę zagadnienia, mogły się zrodzić w najwybitniejszych umysłach i w nauce utrzymać tak długo? Objaw powyższy, przynajmniej jeżeli chodzi o stosunki międzynarodowe, tłumaczymy dominującą rolą, którą w dziedzinie tej odgrywa prawo umowne. Zapewne, również w obrębie państwowego porządku prawnego na treść prawa, obowiązującego między obywatelami, składają się w dużej mierze umowy, które oni zawierają. Treść tych umów wszelako wypełnia szczupłą stosunkowo sferę, w której granicach stosunki prawne nie są zgóry uregulowane przez prawo powszechnie obowiązujące. W prawie narodów, przeciwnie, stosunkowo nieliczne są takie normy, które nie mogą być zmienione za wzajemną zgodą, związanych przez nie stron. Stąd niewątpliwie zrodziło się przekonanie, że żadne państwo nie może podlegać jakiejkolwiek normie prawa narodów wbrew swej woli, wyrażonej bądź wyraźnie w międzynarodowej umowie, bądź milcząco przez stosowanie się do pewnego zwyczaju.

Tymczasem takie normy, obowiązujące niezależnie od umów i niezależnie od zwyczaju, dadzą się i w prawie narodów niewątpliwie stwierdzić. Należy do nich przedewszystkiem nakaz, według którego same umowy winny być bezwzględnie szanowane: »pacta sunt servanda«. Byłoby istotnie logiczną niedorzecznością przypuszczać, aby mogły kiedykolwiek, w przeszłości czy przyszłości, powstać umowy, niewyposażone w moc obowiązującą wobec stron, które je zawarły. Wszak nakaz »pacta sunt servanda« obowiązuje strony — z mocy jakkolwiekbądź pojętego prawa — już z chwilą, gdy do zawarcia jakiejkolwiek umowy przystępują i niezależnie od jej treści.

Podobnie zresztą i międzynarodowe prawo zwyczajowe musi swą moc zawdzięczać ogólnej normie prawa narodów, nietylko zaś, zgodnie z poglądem przeważającym do niedawna w nauce, zgodzie stron, wyrażonej (milcząco) przez to, że się do pewnego zwyczaju stosują. Przy takiem wyjaśnieniu niewiadomo bowiem, na jakiej podstawie pewien przepis, który w danej chwili uchodzi już za zwyczajowy, został po raz pierwszy zastosowany. Naszem zdaniem zastosowano go wówczas dla-

---

sposób uzasadnią. — Natomiast do objawów w stosunkach międzynarodowych bardzo niezwykłych należy wystąpienie kanclerza Rzeszy v. Bethmen-Hollweg, który z okazji pogwałcenia neutralności belgijskiej przez wojska niemieckie w r. 1914 oświadczył, że traktaty międzynarodowe uważa za świstki papieru.

tego, że uważano go za słuszny i sprawiedliwy — innemi słowy za zgodny z prawem narodów. Dalsze jego stosowanie można zresztą uzasadnić normą prawa narodów, która mniejwięcej opiewa: »państwa winny się w danym wypadku tak zachować, jak się w podobnym wypadku zachowały inne państwa«[1]). Wynika stąd dalszy wniosek, że nawet takie państwo, które dotąd nigdy nie miało sposobności zastosować się do pewnego przepisu zwyczajowego, które więc nigdy nie wyraziło nań w ten (milczący) sposób swej zgody, działa bezprawnie, jeżeli — znalazłszy się w sytuacji, wymagającej zastosowania tego przepisu — faktycznie wbrew niemu postępuje[2]).

Zwróćmy jeszcze uwagę na jedną okoliczność: normy prawa narodów, jak wszystkie normy prawne, wiążą z pewnym stanem faktycznym pewien skutek. N. p.: jeżeli A zawarł umowę winien jej dotrzymać, jeżeli znalazł się w sytuacji x, winien się stosować do takiego międzynarodowego zwyczaju. Jeżeli działa wbrew normie, winno go do tego przymusić państwo B czy C czy D i t. d. Norma taka obowiązuje niezależnie od tego, czy nastał stan faktyczny, z którym ona wiąże pewne następstwa, ale też nie nakazuje, aby on nastał[3]). Można więc wyobrazić sobie państwo, które nie znajdzie się nigdy w faktycznej sytuacji, z którą norma prawa narodów wiąże pewne następstwa; nie znajdzie się zaś w takiej sytuacji dlatego, że (przykład mający swój pierwowzór w historji) odgrodziło się murem od reszty świata i z żadnem innem państwem nie utrzymuje stosunków. W tym wypadku brak poprostu pola doświadczalnego, gdzieby się moc obowiązująca prawa narodów mogła w stosunku do tego państwa objawić.

W dzisiejszych warunkach państwo takie należy oczywiście do tworów najczystszej wyobraźni. Państwa bowiem potrzebują siebie nawzajem podobnie jak jednostki ludzkie; są one zmuszone utrzymywać między sobą stosunki, zmuszone coprawda nie prawem ale rzeczywiście istniejącemi potrzebami. Okoliczność ta nie uszła uwagi najdawniejszych badaczy prawa narodów, prekursorów tej nauki; przypominamy słynny cytat Suareza: »... licet unaquaequae civitas perfecta, respublica aut regnum, sit in se communitas perfecta et suis membris constans, nihilominus quaelibet illarum est etiam membrum aliquo modo huius universi prout ad genus humanum spectat; nunquam enim illae communitates adeo sunt sufficientes sigillatim, quin indigeant aliquo mutuo juvamine

---

[1]) Verdrosz, Einheit, str. 109.
[2]) Verdrosz, Verfassung, str. 94.
[3]) Kelsen, Staatslehre, str. 54 n.

et societate ac communicatione, interdum ad melius esse, ad majorem utilitatem, interdum vero etiam ad moralem necessitatem et indigentiam. Hac igitur ratione indigent aliquo jure quo dirigantur et recte ordinentur in hoc genere communicationis ac societatis«[1]). Podobnemu ujęciu możemy to jedno tylko zarzucić, że zdaje się moc obowiązującą prawa narodów wogóle wyprowadzać z potrzeb, odczuwanych przez poszczególne państwa; my natomiast znajdujemy w niem normy, niezależne od tych potrzeb i od stosunków, które mają regulować; normy takie są bowiem warunkiem nawiązania tych stosunków, podczas gdy przyczyną ich nawiązania są wspomniane potrzeby. W potrzebach tych przejawia się zaś międzynarodowa solidarność, współzależność wzajemna państw, która wprawdzie sama przez się nie wypływa z norm prawa narodów, nie jest przez nie nakazana, lecz stanowi tylko sytuację faktyczną, z którą prawo to wiąże pewne i to niewątpliwie niezmiernie ważne konsekwencje.

Sprawą, która przy nawiązaniu stosunków między dwoma lub wieloma państwami wysuwa się na plan pierwszy, jest rozgraniczenie sfer, właściwej każdemu z nich kompetencji. Ten rozdział kompetencji, czyli zakresu obowiązywania, między porządki prawne, które — jakeśmy widzieli — podlegają prawu narodów bezpośrednio, jest jego najbardziej istotną funkcją. Ale prawo narodów jest w tym względzie bez porównania bardziej liberalne od prawa, obowiązującego w granicach poszczególnych państw. Ów przydział i rozdział kompetencji pozostawia bowiem bądź zwyczajowi, powstałemu dzięki jednolitej praktyce państw, bądź umowom, które między sobą zawierają. Pozostawia dalej państwom wyznaczenie organów, uprawnionych do stosowania pewnego zwyczaju, zawierania określonych umów, a ze swej strony stawia ten jeden tylko warunek, aby państwa szanowały ten zwyczaj, stosowały się do postanowień tych umów. Organami prawa narodów, które mają czuwać nad przestrzeganiem tego warunku są jednak znowu same państwa.

Każde państwo posiada z mocy prawa narodów mniej lub więcej szeroki zakres kompetencji wyłącznej, a należące tu sprawy, winny być regulowane wyłącznie przez jego organy. Ale poza rozdziałem kompetencji wypada jeszcze zwrócić uwagę na sposób jej wykonywania. Pewna sprawa może należeć do dziedziny, gdzie bezpośrednia ingerencja organów państw obcych jest wykluczona; niemniej państwo, które dziedziną tą w taki wyłączny sposób włada, jest na podstawie międzynarodowego traktatu zmuszone posługiwać się swemi uprawnieniami tylko

[1]) De legibus, Lib. II, cap. XIX, n. 9.

w pewnym określonym kierunku. Jego kompetencja, pozostając wyłączną, nie jest już swobodną tylko związaną. W tej sytuacji znajdują się np. państwa, które podpisały traktaty mniejszościowe[1]).

Ale zakres materyj, pozostawionych tej swobodnej, niezwiązanej kompetencji państw nie jest stałym[2]). Jego granice, których coraz to dokładniejsze określenie będzie miarą rozwoju prawa narodów, będą się zwężały pod naciskiem potrzeb, które każde państwo z osobna może zaspokoić tylko z innych pomocą, a to przez zawieranie odpowiednich umów międzynarodowych. Skoro zaś uregulowane przez nie stosunki mogą się rozwijać tylko zgodnie z umownemi postanowieniami, usuwają się one z pod niezwiązanej kompetencji każdej z układających się stron. Innemi słowy: kompetencja niezwiązana, wynikająca zresztą także z delegacji prawa narodów, ale niezmiernie szerokiej i ogólnikowej, doznaje przez każdą umowę sprecyzowania i związania we wskazanym przez tęże kierunku.

Umowy nie były dotąd wprawdzie nigdy źródłem ogólnych norm prawa narodów, obowiązujących wszystkich bez wyjątku członków międzynarodowej społeczności; każda umowa stanowi prawo narodów partykularne, regulujące stosunki tylko pomiędzy niektórymi, choćby bardzo licznymi, z pośród nich, za ich wzajemną zgodą i tylko w pewnych szczególnych materjach. Niemniej jednak norma ogólna prawa narodów »pacta sunt servanda« nabiera, przez umowę, konkretnej treści dla stron, które ją zawierają; każda z nich musi ją w swem przyszłem postępowaniu uwzględnić i to niezależnie od tego, czy warunki, stanowiące dla niej subjektywną pobudkę zawarcia umowy uległy zmianie[3]).

Z zapoznania tego stanu rzeczy zrodziła się właśnie teorja, w myśl której suwerenność określano jako bezwzględną i wynikającą z własnej mocy swobodę działania państwa, swobodę, która może być ograniczona tylko z jego własnej woli i tylko dopóty, dopóki samo tego pragnie.

---

[1]) por. Ch. Ronsseau, „L'aménagement des compétences en droit international" w R. G. 1930.

[2]) Por. Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Sèrie B. Avis Nr. 4, str. 24.. „La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d'un état est une question essentiellement relative; elle dépend du développement des rapports internationaux".

[3]) Zupełna zmiana takich warunków, które stanowiły istotną pobudkę zawarcia umowy, może co najwyżej uzasadnić żądanie strony, pokrzywdzonej tą zmianą, aby do tejże postanowienia umowy dostosować. To jest właściwy sens t. zw. klauzuli „rebus sic stantibus", która w żadnym razie nie usprawiedliwia jednostronnego zerwania umowy. Por. Anzilotti, str. 462 nn.

Staraliśmy się już przedtem wykazać, że z mocą obowiązującą prawa narodów teorja ta stanowczo pogodzić się nie da. Jest ona przejawem pewnych politycznych tendencyj, które państwom mają zapewnić pełnię niezależności. Zresztą wywarły one bez wątpienia pewien hamujący wpływ na rozwój prawa narodów, utwierdzając ten indywidualizm i liberalizm, które go znamionują.

Ale tendencje te znajdują przeciwwagę w potrzebach, któremi uwarunkowana jest wzajemna współzależność państw; zmuszając je do szukania wzajemnej pomocy, przyczyniają się one do uwydatnienia tego objektywnego charakteru prawa narodów, bez którego żadne prawo pomyśleć się nie da.

ROZDZIAŁ II.

Autonomja celna państw.

W kształtowaniu i rozwijaniu norm prawa narodów, podobnie jak i norm prawa prywatnego, przypada szczególna rola tym stosunkom, które państwa między sobą nawiązują celem zaspokojenia swych potrzeb gospodarczej natury. Najważniejszym środkiem w tym względzie są czynności, zwane handlem, które przez wymianę dóbr, a zwłaszcza przez akta kupna i sprzedaży dobra te z rąk wytwórcy doprowadzają do rąk spożywcy. Wypada zresztą zaznaczyć, że dopóki podział pracy w społeczeństwach nie jest jeszcze zbytnio zróżniczkowany, dopóki ludzie swe najpilniejsze potrzeby zaspakajają pracą rąk własnych, dopóty handel ma swą rację bytu przedewszystkiem jako wymiana dóbr między ludźmi odrębnych szczepów, plemion czy wreszcie państw. W ten sposób bowiem zdobywa spożywca dobra, których z racji naturalnych czy technicznych warunków sam wytworzyć nie może, podczas gdy wymiana dóbr z najbliższem otoczeniem — handel wewnętrzny, jakbyśmy dzisiaj powiedzieli — dostarcza mu w najlepszym razie pewnych odmian takich wytworów, w które zaopatrzyć się może własną pracą [1]).

Oczywiście jednak nawiązanie stosunków handlowych między ludźmi, podlegającymi odmiennym porządkom prawnym, stawia ich wobec pytania, jakie prawo ma stosunki te regulować. Sprawa ta może naturalnie być załatwioną według ich własnego uznania; ale w miarę zgęszczania się sieci tego rodzaju stosunków, coraz wyraźniej zaznacza się potrzeba interwencji władz, którym każda z układających się stron podlega. Dopiero w ten sposób zyskują one bowiem gwarancję, że skutki, które przez umowę osiągnąć zamierzały, zostaną w razie potrzeby wymuszone przez władzę; władza ta ręczy poprostu swoim autorytetem, czyli autorytetem prawa za skuteczność umownych postanowień. W każ-

[1]) Achille Loria, Les bases économiques de la justice internationale str. 15.

dym razie rozwój międzynarodowych stosunków handlowych zależy w pierwszym rzędzie od mniej lub więcej przychylnego stanowiska, które władza państwowa wobec nich zajmuje, od praw, które na swem terytorjum cudzoziemcom przyzna, od warunków, które stawia dla swobodnego wykonania ich czynności u siebie. Prawidła, które w tym względzie stosować zamierza, mogą być albo zawarte w akcie jednostronnym, albo też ustanowione w międzynarodowej umowie jako obowiązek, którego dopełnienia może się strona druga domagać.

Nietrudno stwierdzić, że handel — podobnie jak w życiu poszczególnych ludzi — tak i w stosunkach między państwami był zawsze jedną z najpotężniejszych pobudek do nawiązania, utrzymywania i rozwijania stosunków z otoczeniem, a co za tem idzie jednym z najbardziej twórczych czynników w rozwoju prawa narodów. Rzućmy okiem na rolę, którą pod tym względem w historji odegrał.

W starożytnej Grecji stosunek poszczególnych miast do cudzoziemców, których w pierwszym rzędzie sprawy handlowe zapędzały do obcych krajów, był coprawdà pierwotnie niechętny a nawet wrogi. Byli oni pozbawieni wszelkich praw, tak, że swój proceder handlowy musieli uprawiać bardzo ostrożnie i w szczupłych tylko rozmiarach. Z chwilą jednak, gdy zaczęło się szerzyć zrozumienie korzyści, wynikających z ich działalności, również ich prawne stanowisko zaczyna ulegać korzystnym zmianom. Coraz częściej spotykamy ustawy, określające w sposób dokładny, ale zarazem liberalny prawa cudzoziemców na terenie miasta; często postanowienia te wynikają z traktatów, opartych o zasadę wzajemności. W 4-ym wieku przed Chr. obok prawa do uprawiania handlu korzysta cudzoziemiec w większości miast greckich z zupełnego bezpieczeństwa zarówno swej osoby jak swego mienia. Do rozstrzygania sporów, w których cudzoziemiec jest stroną, powołane są w wielu miastach specjalne trybunały, wspomniane przez liczne traktaty[1]). Prócz tego spotykamy instytucję proxenosa, którego pieczy powierzeni są żyjący na terenie danego miasta cudzoziemcy — przypomina on pod względem przywilejów, z których korzysta, późniejszych konsulów[2]).

Jeśli chodzi o stosunki, panujące pod tym względem w Rzymie, to obcy korzystali tam wprawdzie z szerokiej tolerancji i gościnności, ale prawo cywilne, a więc prawo obywateli rzymskich było dla nich zamknięte. Ale i tutaj potrzeby wymiany nie pozwalają na utrzymanie tego stanu i tutaj zmuszają one do wzajemnego przystosowania

---

[1]) Pos. Redslob – Histoire des grands principes du droit des gens, str. 68. 69.
[2]) Redslob — loc. cit.

praw, któremi rządzi się każda ze stron, wchodzących z sobą w jakiekolwiek stosunki. Już w pierwszych wiekach swej historji przyznaje Rzym innym ludom — a to w formalnych traktatach handlowych — zdolność do działania według swego prawa cywilnego; przyznaje im ius commercii i to na podstawie wzajemności [1]).

Zczasem traktaty stały się niepotrzebne, skoro Rzym, zdobywając stanowisko władcy znanej podówczas części świata, coraz rzadziej traktuje z innemi ludami jak równy z równemi. Prawo cywilne staje się wyłącznym przywilejem obywateli rzymskich. Ale właśnie w związku z tem położeniem występuje na jaw konieczność uregulowania prawa, obowiązującego dla tych, którzy z prawa cywilnego korzystać nie mogą. Transakcje, przeprowadzane przez nich, są więc oceniane według tzw. ius gentium, w którem krystalizują się zasady, uznane za słuszne zarówno przez Rzymian jak i przez inne ludy [2]). Zapewne, wskutek szczególnego stanowiska, zajmowanego przez Rzym ówczesny, owo ius gentium nie miało możności przejawiać się w tej płaszczyźnie, w jakiej dzisiaj zwykliśmy prawo narodów obserwować, t. j. w stosunkach między państwami, pojętemi jako wyłączne podmioty tego prawa. Ale powszechne przekonanie o mocy obowiązującej rzymskiego ius gentium czy dzisiejszego prawa narodów wypływa z tego samego źródła; jest niem rozum ludzki, przyswajający sobie, przynajmniej u ludzi jednej epoki i jednej kultury, wszędzie te same wyobrażenia o tem, co jest słuszne i sprawiedliwe.

Przekonanie, że wymiana dóbr jest pierwszorzędnym czynnikiem rozwoju narodów, sprawia, że i w średniowieczu spotykamy wiele traktatów, których celem jest popieranie handlu międzynarodowego. Wolność handlu, zastosowana do osób, które go uprawiają, robi coraz to większe postępy. Stanowiąc początkowo przywilej indywidualny, bywa z czasem na mocy traktatów rozciągana na wszystkich poddanych księcia, który traktat zawiera. Prócz tego ustalają się także reguły, obowiązujące w han-

---

[1]) Jako przykłady niech posłużą: druga konwencja z Kartaginą 348, układy z ludami łacińskiemi, Hernikami 486, z Kempanją 340, z Semnium 290. — Redslob, op. cit. str. 73.

[2]) Gaius, Institutiones, I, 1.: Omnes populi qui legibus et moribus reguntur, partim suo proprio, partim communi omnium hominum iure utuntur; nam quod quisque populus ipse sibi ius constituit, id ipsius proprium est vocaturque ius civile, quasi ius proprium civitatis; quod vero naturalis ratio inter omnes homines constituit, id apud omnes populos peraeque custoditur, vocaturque ius gentium, quasi quo iure omnes homines utuntur. Populus itaque Romanus partim suo proprio, partim communi omnium hominum iure utitur.

dlu morskim, zawarte m. i. w Rôles d'Oléron i prawie morskiem z Wisby [1]).

Już z powyższych wywodów wynika, że regulowanie dopływu towarów zagranicznych na rynek wewnętrzny danego państwa było zawsze uważane za rzecz jego dyskrecjonalnej, swobodnej kompetencji. Ponieważ zaś ci, którzy towarów zagranicznych dostarczali, pierwotnie z reguły sami im towarzyszyli, najskuteczniej można było dowóz ten normować przez bardziej lub mniej liberalne określenie praw, którym kupcy owi mieli podlegać. Dopiero w miarę rozwoju stosunków gospodarczych i pod naciskiem wzrastających równolegle z nim własnych potrzeb, swobodna pod tym względem kompetencja władzy państwowej ulega przez międzynarodowe umowy związaniu w pewien określony sposób, zazwyczaj bardziej liberalny od autonomicznie ustanowionych przepisów.

Takie życzliwe traktowanie pośredników handlu międzynarodowego było w starożytności i średniowieczu uzasadnione tem, że przy słabym rozwoju środków komunikacyjnych i spowodowanych tem znacznych kosztach transportu, z zagranicy opłacało się sprowadzać wyłącznie lub przynajmniej w pierwszym rzędzie te towary, których z braku odpowiednich warunków nie można było w kraju samym wytworzyć. Dodatnia rola wymiany towarów między ludźmi odrębnych szczepów, plemion czy wreszcie między obywatelami odrębnych państw była więc bezsporna i oczywista. Ten stan rzeczy uległ jednak zasadniczej zmianie, gdy z udoskonaleniem środków komunikacyjnych i samych metod wymiany międzynarodowej zaczęto do niej wciągać i takie towary, których produkcja była i w danym kraju możliwa choć tylko przy większym nakładzie kosztów. Powstaje więc potrzeba ochrony tych rodzimych wytwórców przed konkurencją zagranicznych, potrzeba bardziej sprężystej kontroli zagranicznego przywozu.

---

[1]) Redslob, op. cit. str. 187. — Przytoczmy wyjątek z listu, skierowanego w r. 1553 przez Edwarda VI do Cara Moskiewskiego, ujmujący trafnie rolę handlu w stosunkach międzynarodowych: Les homnes ont pour devoir de dispenser des bienfaits et d'en accepter par réciprocité, et parmi eux il faut surtout traiter avec humanité et bonté les commerçants qui voyagent par le monde, traversant les océans et les déserts, afin de porter dans les régions les plus éloignées des objets bons et utiles qui, par grâce divine, sont produits dans leur pays et de rapporter, en retour, des pays visités tout ce qu'ils pourront acquèrir pour l' utilité de leur pays. — Car dans sa sollicitude illimitée, le créateur des cieux et de la terre n'a pas voulu que tous les trèsors se trouvassent dans un seul pays. Martens, Recueil des Traités, Introduction, str. IV., cytowany przez Redslob, op. cit.

Zamiast jednak osobistego, mniej lub więcej dokuczliwego szykanowania zagranicznych kupców, inny sposób tej kontroli okazuje się bardziej skutecznym. Oto wszystkie lub też tylko pewne towary zagranicznego pochodzenia zostają obłożone pewną opłatą, zwaną cłem; uiścić winni ją ci, którzy takie towary sprowadzają i to z chwilą przewiezienia ich przez granicę, przyczem władzy, która cła ustanawia, pozostawiony jest wybór towarów, podlegających tej opłacie jak i wysokość jej stawki. Ponieważ wskutek cła, cena obłożonego niem towaru zagranicznego ulega zwyżce, takie same lub przynajmniej podobne towary, wytwarzane w kraju, uzyskują premję, która ma spożywców zachęcić do nabywania tych właśnie towarów [1]). Stosowanie ceł ochronnych, ograniczając dowóz towarów zagranicznych, a rozszerzając w tym samym stopniu zbyt rodzimych na rynku wewnętrznym, jest jedną z metod, mających państwu zapewnić możliwie daleko idącą samowystarczalność gospodarczą, która ze swej strony znowu jest warunkiem uzyskania suwerenności, pojętej w absolutnem tego słowa znaczeniu. Każda bowiem potrzeba, której gospodarstwo narodowe nie jest w stanie własnemi siłami zaspokoić, uzależnia je od innych gospodarstw i staje się pobudką do nawiązania

---

[1]) Zresztą cła, będąc jedną z form podatków pośrednich były zawsze przez władzę państwową i inne chętnie używane jako środek zwiększenia dochodów skarbu. Jeżeli ta właśnie troska jest ich główną racją bytu, mówimy o cłach fiskalnych w odróżnieniu od ceł ochronnych, stanowiących środek obrony rodzimej produkcji przed zagraniczną konkurencją. Trudno jednak z całą pewnością stwierdzić, gdzie leży granica między temi dwoma rodzajami ceł. Jeżeli podlegają im takie towary, których się w kraju wogóle nie wytwarza, domniemanie przemawia za fiskalnym charakterem ceł. Tymczasem jednak cła, które opłacają takie egzotyczne produkta, mogą doprowadzić do ograniczenia ich zbytu na korzyść krajowych produktów zastępczych, a więc skłonić n. p. spożywców do nabywania kawy żytniej zamiast brazylijskiej, kaszy zamiast ryżu itp. Ten cel ochronny można jednak tylko osiągnąć przy znacznej stosunkowo wysokości stawek celnych, która właśnie dlatego może stanowić pewnego rodzaju sprawdzian charakteru ceł. Cła ochronne bowiem będą tem lepiej swe zadanie spełniać, im będą wyższe; jeśli natomiast chodzi o pomnożenie dochodów skarbu, nie można stawek śrubować bez ograniczenia z obawy, aby dowozu podlegających im towarów nadmiernie nie ograniczyć, aby — innemi słowy — źródła tych dochodów stopniowo nie wysuszyć. Oczywiście jednak ta sama w stosunku do wartości towaru wysokość cła może je, zależnie od konkretnych warunków, kwalifikować raz jako cło ochronne, kiedyindziej jako fiskalne. Dokładnego i bezspornego sprawdzianu i tutaj więc nie znajdujemy. Nie pozostaje nic innego jak orjentować się według zamiarów tego, który je ustanawia oraz rezultatów jego usiłowań. Ponieważ jednak rezultat ten niezawsze się z zamiarem pokrywa — granica między cłami ochronnemi a fiskalnemi pozostaje płynną.

stosunków, które wysuwając się poza zakres, uregulowany wyłącznie i dyskrecjonalnie normami prawa państwowego, uwydatniają najpierw równorzędność tych ostatnich z normami innych porządków prawnych, następnie zaś podrzędność wszystkich tych porządków w stosunku do prawa narodów. Już w pierwszym rozdziale przedstawiliśmy i uzasadnili tę wzajemną współzależność państw, która wypływa z ich rzeczywistych potrzeb, a znajduje wyraz w normach, które ich wzajemne stosunki regulują. Obecnie interesuje nas stosunek tych norm do tendencyj, które wspomnianą współzależność pragną jeśli nie wykluczyć, to w każdym razie ograniczyć, a to przez stworzenie warunków, możliwie zbliżonych do zupełnej autarchji gospodarczej.

Najskuteczniejszym środkiem w tym względzie są, jak wiemy, cła ochronne. Otóż trzeba stwierdzić, że nakładanie ceł wogóle, niezależnie od zadania, fiskalnego czy ochronnego, które mają spełnić, jest sprawą, pozostawioną przez prawo narodów w zasadzie wyłącznej i dyskrecjonalnej kompetencji poszczególnych państw. Ani pod względem wysokości nakładanych ceł ani też sposobu ich pobierania nie jest władza państwowa krępowana żadnemi ogólnemi przepisami prawa narodów. Zapewne, z chwilą gdy jakieś państwo, wychodząc ze stanu kompletnej izolacji, nawiązuje z innemi stosunki, poddaje się ono pewnym normom, choćby ich nawet nie było uznało za obowiązujące dla siebie expressis verbis. Do takich norm, mających szczególne znaczenie w zakresie międzynarodowych stosunków gospodarczych, należy n. p. zaliczyć obowiązek ochrony własności prywatnej i utrzymanie porządku prawnego, zapewniającego wykonanie umów [1]). Ale jakiekolwiek przepisy, ograniczające wysokość ceł lub określające sposób ich pobierania, nie wchodzą w skład norm, które nie wymagają osobnego, umownego ustanowienia w stosunkach międzynarodowych. Wyobraźmy sobie więc państwo, które mimo pełnego poszanowania dla norm tego właśnie rodzaju i mimo spełnienia wszelkich zaciągniętych w umowach zobowiązań umiało sobie przez zręczną politykę celną zapewnić zupełną autarchję gospodarczą, tak że wszelkie stosunki handlowe z innemi państwami zrywa jako zbyteczne. Państwo takie znalazłoby się w sytuacji, której z punktu widzenia prawa narodów nie możnaby nic zarzucić. Dlatego raz jeszcze

[1]) Por. rezolucję konferencji w Cannes z 6 stycznia 1922, która uznając, że państwa mogą według własnej woli regulować system własności i gospodarstwo wewnętrzne, niemniej stwierdza, że ciąży na nich obowiązek spełnienia pewnych istotnych warunków a mianowicie ochrona własności indywidualnej i utrzymanie porządku prawnego, zapewniającego wykonanie umów. Por. Fauchille, Traité de droit intern. publ. I. 1, str. 436.

podkreślamy, że możliwości tej przeciwstawiają się nietyle przepisy prawa ile rzeczywiste warunki [1]).

Właśnie w polityce celnej z całą wyrazistością przeciwstawia się wpływ rzeczywistych warunków wszelkim teorjom o zupełnej i niczem nieskrępowanej niezależności państw. Żadne z nich nie ma faktycznej możliwości wykorzystać do ostatnich granic swobodę, którą mu prawo narodów w tym względzie zostawia; żadne nie jest w stanie bądź to zakazać wprost wszelkiego dowozu z zagranicy, bądź to wznieść swe barjery celne do takiej wysokości, któraby dowóz ten uniemożliwiła. Przedewszystkiem niema możliwości wytworzyć na własnem terytorjum to wszystko, czego gospodarstwo narodowe w dzisiejszych warunkach potrzebuje; stąd powstaje konieczna potrzeba dowozu tem obfitszego, im bardziej udoskonalony jest mechanizm danego gospodarstwa. Powtóre zaś sam jeden rynek wewnętrzny nie zapewnia nigdzie zbytu dla całości krajowej produkcji, która musi szukać go w dużej mierze na rynkach zagranicznych; każde ograniczenie dowozu wywołuje zaś zwykle ze strony państw innych represje, które zbycie rodzimej produkcji utrudnią. Nawet wówczas więc, kiedy państwo nie zrzeka się w stosunku do swej taryfy celnej autonomji, przysługującej mu z mocy prawa narodów, to w rzeczywistości nie może wszystkich jej stawek śrubować do nieskończonej wysokości z obawy, aby swemu własnemu gospodarstwu nie

---

[1]) Do warunków tych zaliczamy także właściwą naturze ludzkiej skłonność do życia społecznego, która objawia się nietylko u jednostek, ale także w stosunkach między większemi, zorganizowanemi zbiorowiskami ludzkiemi. — Otóż norma prawna interwenjuje, przynajmniej z reguły, w takie tylko sytuacje faktyczne, gdzie z uwagi na wolną wolę człowieka trudno jest z góry przewidzieć, w jaki sposób postąpi; norma prawna ma go właśnie skłonić do takiego zachowania się, jakie ustawodawca uważa za pożądane z tych czy innych względów. Tam natomiast, gdzie postępowanie w pewien określony sposób wyłącznie odpowiada skłonnościom natury ludzkiej, odpada potrzeba nakazujących je norm prawnych. Za odpowiadające naturze człowieka należy w każdym razie uznać to wszystko, co robi pod wpływem trzech wrodzonych jej popędów: towarzyskiego, płciowego i samozachowawczego. Prawo więc nietylko z reguły nie zawiera nakazów, uznanych za zbyteczne, któreby ze swej strony popędy te wspierały, ale często stara się je nawet hamować. Natomiast wszelkie działanie wbrew tym popędom jest z punktu widzenia prawa obojętne: n. p. pustelnictwo, śluby czystości a nawet samobójstwo. Zupełne i powszechne wyłączenie tych naturalnych pobudek działania byłoby wprawdzie dla społeczeństw zupełną katastrofą; ale możliwość taka właśnie ze względu na naturalne właściwości człowieka w grę nie wchodzi i dlatego prawo nie potrzebuje jej przeciwdziałać. Przyznajemy zresztą, że zamachy samobójcze stają się czasami prawdziwą plagą i że obojętność prawa w stosunku do nich tłumaczy się innemi jeszcze względami.

zaszkodzić w dwu powyżej wskazanych kierunkach. Ale państwa, utrzymujące zupełną autonomję celną, należą dziś, zwłaszcza w Europie, do wyjątków, a znamiennem jest, że właśnie one, jak n. p. Holandja i Wielka Brytanja, operują z reguły cłami umiarkowanemi. Znacznie liczniejsze są jednak państwa, ograniczające swą autonomję celną w traktatach handlowych, którym poświęcamy następny rozdział.

ROZDZIAŁ III.

Traktaty handlowe.

Konieczność ujęcia w ramy prawne międzynarodowych stosunków handlowych wynika stąd właśnie, że istnieją na świecie pewne odrębne obszary gospodarcze, oddzielone od siebie granicami celnemi. Ale kontrola nad handlem zagranicznym, wykonywana przez władzę państwową za pomocą ustawodawstwa celnego jest uwarunkowana dosyć daleko posuniętym rozwojem cywilizacji i bogactwa, a zarazem taką gęstością zaludnienia, któraby pozwalała na pokrycie kosztów, związanych z wykonywaniem tej kontroli. Toteż dopóki warunków tych nie było, istniały we wszystkich częściach świata i to przez długie wieki rozległe obszary, będące terrae nullius w ten znaczeniu, że handel, o ile wogóle na nich istniał, był zupełnie wolny, nieskrępowany żadnemi przepisami. Jeszcze w połowie zeszłego wieku rosyjsko-chińskie obszary nadgraniczne stanowiły taką terra nullius; dopiero na mocy szeregu układów, zawartych między temi dwoma państwami, powstała i tam granica celna we właściwem tego słowa znaczeniu [1]). Podział kuli ziemskiej między jednostki, wykonywujące zwierzchność celną, jest już dzisiaj przeprowadzony tak ściśle, że obszarem, gdzie — przynajmniej w czasie pokoju — panuje zupełna wolność handlu, jest jedynie pełne morze.

Wypada jednak zaznaczyć, że granica celna jest pojęciem różnem od granicy politycznej i nie zawsze z nią się zbiega. Ta ostatnia stanowi linję geograficzną, określoną w sposób objektywny przy pomocy instrumentów geodezyjnych. Granica celna natomiast to szereg posterunków i urzędów administracji celnej, przez które przejść musi towar przeznaczony do importu, eksportu lub tranzytu. Te biura i posterunki umieszczone są zazwyczaj w pobliżu granicy politycznej, ale często się

---

[1]) Por. Nolde, Traités de commerce, str, 342.

zdarza, że dla względów praktycznych mają swą siedzibę w dość dalekiej odległości od tej granicy. Podobnie jak traktaty polityczne wykreślają granicę polityczną między dwoma państwami, tak też mogą one w traktacie handlowym ustalić te miejscowości, w których urzędy celne mają powstać, a nawet kompetencje administracyjne, w które każden z nich ma być wyposażony [1]).

Mimo wskazanych różnic między granicą celną a polityczną są one zazwyczaj ściśle ze sobą związane o tyle, że stanem faktycznym, z którym ustawy celne państwa wiążą pewne następstwa (a więc obowiązek poddania towaru rewizji władz celnych, przedstawienie wymaganego świadectwa, uiszczenie pewnej opłaty), będzie z reguły przewiezienie towaru przez granicę polityczną, niezależnie od tego, gdzie się znajduje urząd celny, który do danego towaru winien zastosować nakazy ustawy.

W pewnych wypadkach jednak nawet tego rodzaju prawny związek między granicą celną a polityczną nie zachodzi. Tzw. wolne porty są wprawdzie położone w granicach politycznych jednego państwa, ale poza jego granicami celnemi, tak że wszelkie operacje handlowe, odbywające się w tej wolnej strefie są z punktu widzenia jego ustawodawstwa celnego obojętne czyli wolne.

Dalej: obszar celny jednego państwa może obejmować części innego terytorjum politycznego albo nawet całe takie terytorjum. Mamy wówczas do czynienia z aneksją celną częściową wzgl. całkowitą. Przykładem pierwszej jest stosunek Zagłębia Saary do Francji, z którą stanowi jeden obszar celny, podczas gdy księstwo Liechtenstein uległo (zresztą dobrowolnie) całkowitej aneksji celnej najpierw na rzecz Austrji, a od r. 1919 na rzecz Szwajcarji; podobny stosunek zachodzi między Francją a księstwem Monaco od r. 1885. Istotną cechą aneksji celnej jest najpierw to, że złączone na tej podstawie obszary zachowują i nadal swą prawno-polityczną odrębność; powtóre zwierzchność celna na całym, złączonym w ten sposób obszarze przysługuje tylko państwu anektującemu. Ten ostatni rys odróżnia aneksję od unji celnej. Tutaj dwa państwa (lub większa ich ilość) znoszą między sobą granicę celną i ustanawiają jeden tylko obszar celny, zachowując jednak nadal swą odrębność polityczną jak również prawo do udziału w administracji (celnej) tego jedynego obszaru.

Przy unji i całkowitej aneksji celnej mamy więc do czynienia z dwoma lub kilkoma terytorjami, podlegającemi odrębnym władzom

[1]) Tamże str. 344.

politycznym, ale rządzącemi się jednym i tym samym porządkiem celnym. Przy aneksji częściowej natomiast terytorjum jednego państwa (t. j. wydzielającego) zostaje pod względem obowiązującego porządku celnego rozczepione na dwie części. Podobna, ale nie identyczna sytuacja zachodzi tam, gdzie władza państwowa, nie zrzekając się zwierzchności celnej nad żadną częścią swego terytorjum, obdziela je różnemi porządkami celnemi, a to ze względu na różnorodność właściwych im warunków gospodarczych, dzielące je znaczne przestrzenie itd. Zamorskie posiadłości państw europejskich, choć podlegają tak politycznemu jak i celnemu zwierzchnictwu Metropolji, stosują często odmienne od niej przepisy celne. Każda z 50-cu Kolonij Koronnych W. Brytanji rządzi się inną taryfą [1]). Natomiast znaczna część kolonjalnego Imperjum francuskiego jest także pod względem porządku celnego zrównana z Metropolją, a wymiana między nią a Kolonjami jest wolna od opłat. — Wreszcie nawet państwa, których terytorjum tworzy geograficznie jedną nieprzerwaną całość, stosują czasami na poszczególnych odcinkach swej granicy różne stawki i różne przepisy. W przedwojennej Rosji n. p. było to postępowanie uzasadnione niezmierną długością jej granic [2]); gdzieindziej takie zróżniczkowanie odcinków granicznych wynika z chęci ściągnięcia ruchu handlowego do pewnych oznaczonych punktów, n. p. do własnych portów.

Wszystkie wymienione dotąd sytuacje należą bądź co bądź do wyjątków — za zasadę można uważać, że terytorjom poszczególnych państw odpowiadają też poszczególne obszary celne, w których granicach obowiązuje jeden i ten sam porządek. Ale nawet ta reguła ustaliła się w niedawnej stosunkowo przeszłości. Tylko Anglja zdobyła już w średnich wiekach wyłączną zwierzchność celną na całym obszarze państwa [3]). Gdzieindziej była ona aż do końca 18-go wieku podzielona między władzę państwową a poszczególne prowincje, miasta itd. Wynikające stąd trudności i komplikacje odbijały się głównie na handlu zagranicznym; toteż konieczność utrzymywania z innemi państwami traktatowo uregulowanych stosunków była główną pobudką do przeprowadzenia unifikacji w tej tak ważnej dla życia gospodarczego dziedzinie i ześrodkowania odnośnych agend w rękach władzy państwowej. Rosja była pierwszem na kontynencie państwem, które przez ukaz z r. 1753 zastrzegło sobie wyłączność stanowienia przepisów celnych

[1]) Tamże, str. 349.
[2]) Tamże, str. 348.
[3]) Tamże, str. 329.

i pobierania dochodów z tego źródła. Za jej przykładem poszła Austrja w r. 1775, Francja 1790 i wreszcie Prusy dopiero 1818 [1]).

Dopiero z chwilą gdy władza państwowa ześrodkowała w swych rękach wszystkie atrybuty zwierzchności celnej, zyskała ona możność podejmowania przez traktaty handlowe ścisłych zobowiązań w tej dziedzinie, zobowiązań, które oczywiście znajdują przeciwwagę w podobnych ustępstwach współkontrahentów. Okres, w którym poszczególne państwa unifikację tę u siebie przeprowadziły, był równocześnie okresem rozpoczynającego się rozkwitu państw Europy środkowej i zachodniej, dzięki czemu odczuwały one tem silniej potrzebę dostaw z obcych rynków i zbywania na nich swej własnej produkcji. Całkiem naturalnem jest też dążenie, aby nawiązane w ten sposób stosunki zamknąć w pewnych, przez prawo wytkniętych granicach. Otóż można się wprawdzie w społeczności państw, uznających prawo narodów powołać na pewne normy, które każdego z jej członków obowiązują bez względu na to, czy zostały one przezeń wyraźnie w traktacie międzynarodowym uznane. Na istnienie takich norm wskazaliśmy już powyżej (str. 18), ale trzeba też stwierdzić, że są one nieliczne i o treści niezawsze ściśle określonej. W każdym razie pozostawiają one państwom bardzo szeroką sferę kompetencji niezwiązanej; kierunek i stopień jej ograniczenia zależy więc od swobodnego uznania poszczególnego państwa, znajduje zaś wyraz w traktatach handlowych, które ono zawiera i które stanowią nie jedyne wprawdzie ale najobfitsze źródło prawa, regulującego międzynarodowe stosunki handlowe.

Mimo całej niezmiernej rozmaitości, którą wykazuje treść współczesnych traktatów handlowych, odnajdujemy prawie we wszystkich pewne wspólne zasady; odpowiadają one zresztą ich wspólnemu celowi, którym jest ułatwienie międzynarowych obrotów handlowych. Do zasad tych należy wolność handlu w odróżnieniu od wolnego handlu, wzajemność, klauzula największego uprzywilejowania. Nie chcąc już teraz omawiać doniosłości i znaczenia tych zasad, pragniemy jedynie podkreślić, że skoro stanowią one rdzeń wspólny wszystkim niemal traktatom handlowym, mogłyby stać się przedmiotem zbiorowej umowy handlowej, która oczywiście w niczem nie przesądzałaby szczegółów, wymagających odmiennego uregulowania w każdym traktacie z osobna. Projekty tego rodzaju były wysuwane już przed wojną [2]) a jeszcze

---

[1]) Tamże, str. 331.

[2]) Por. dezyderaty niemieckiego Handelsverstragsverein z r. 1910: „Ponieważ przyjęta zazwyczaj redakcja traktatów handlowych jest zmienna i źle

gorliwiej zajęła się niemi w ostatnich latach Liga Narodów. Mimo oczywistych korzyści, któreby takie załatwienie sprawy przyniosło międzynarodowemu obrotowi handlowemu, wszelkie podejmowane w tym kierunku wysiłki spotykały się dotąd z wyraźną niechęcią wszystkich prawie rządów. Istotnie traktat zbiorowy, nawet jeżeli ogranicza się tylko do ustalenia ogólnych zasad, krępuje w wyższej mierze jak dwustronny ich swobodę działania. Chcąc n. p. zreformować stosunki, łączące go z jednym tylko z pośród uczestników traktatu zbiorowego, dany rząd musi wypowiedzieć tenże i narazić się na zerwanie całego szeregu innych, bardzo może popłatnych stosunków.

Jeśli tego rodzaju obawy odstręczają od zgody na pewne ogólnikowe zasady, to tem trudniej będzie oczywiście uzyskać ją przy postanowieniach szczegółowych, które siłą rzeczy wymagają wielkiego zróżniczkowania zależnie od pojemności rynku, rozmiarów i rodzaju dostaw każdego kontrahenta. Wszystkie te względy sprawiają, że ogromną przewagę nad umowami zbiorowemi wykazują umowy dwustronne, w których łatwiej jest uwzględnić konkretne wymagania i życzenia każdej ze stron. Zważywszy, że istnieje dziś na świecie około sześćdziesięciu państw i przyjąwszy, że każde z nich posiada ze wszystkiemi innemi traktatowo uregulowane stosunki — ogólna ilość będących w mocy traktatów handlowych musiałaby wynosić 1770. Ponieważ jednak wiele państw nie zawiera między sobą traktatów ze względu na dzielącą je znaczną odległość, małą pojemność obrotów itd., rzeczywista liczba traktatów nie sięga poprzednio wskazanej. W każdym razie liczba ta jest bardzo znaczna, a tem samem ogromna też ilość porządków wymiany, którą traktaty stwarzają.

Rozmaitość przejawia się już w zewnętrznej ich formie, przedewszystkiem więc ich objętości. Mamy traktaty, które ograniczają się do wypowiedzenia najogólniejszych zasad, mających w przyszłości regulować stosunki handlowe między kontrahentami. N. p. cały traktat handlowy między Francją a Kolumbją z r. 1892 streszcza się w jednem zdaniu: »Les Hautes Parties contractantes, se garantissent réciproque-

---

uporządkowana, a sposób, w którym się one wyrażają, jest niejasny, należy usilnie dążyć do reform w tej sprawie oraz do ujednostajnienia zarówno tekstu ogólnych postanowień konwencyjnych jak i do autentycznej wykładni terminologji, używanej w polityce handlowej. Byłoby pożądanem, aby za wyjątkiem pewnych zastrzeżonych punktów wszystkie inne, które przedstawiają pewne znaczenie, były uregulowane przez unje międzynarodowe i aby opracowano wzorowy tekst, którego przyjęcie przez poszczególne państwa będzie oczywiście zależeć od ich swobodnego uznania". Cytowano przez Nolde, op. cit. str. 324.

ment le traitement de la nation la plus favorisée en ce qui touche l'établissement des nationaux ainsi qu'en matière de commerce et de navigation, tant pour l'importation, l'exportation, le transit et en général tout ce qui concerne les droits de douane et les opérations commerciales que pour l'exercice du commerce et des industries et pour le paiement des taxes qui s'y rapportent« [1]).

Inne traktaty znowu ustalają w sposób najbardziej drobiazgowy zarówno zasady, obowiązujące między stronami, jak też sposoby ich zastosowania. Najdoskonalszym przykładem tego typu umów, stanowiących prawdziwe kodeksy jest traktat handlowy, zawarty w r. 1921 między Austrją a Czechosłowacją. W zbiorze traktatów Ligi Narodów zajmuje on 36 stron (in 4-0). — Między temi dwoma skrajnie dobranemi przykładami znajdujemy nieskończoną ilość typów pośrednich; zarówno objętość jak i sposób zredagowania traktatu handlowego zależy bowiem od natury i znaczenia stosunków ekonomicznych — tak niesłychanie przecież różnorodnych — które ma regulować.

Podobnie i czas trwania traktatów bywa określany w najrozmaitszy sposób. Niektóre pozostają w mocy tak długo, jak długo obie strony nie zgodzą się na ich zmianę lub wypowiedzenie. Jeśli nawet tylko jedna z nich chce trwać przy jego postanowieniach, drugiej odstąpić od nich niewolno. Ten system przyjęty był w traktatach, tzw. kapitulacjach, zawieranych przez mocarstwa europejskie z krajami bliskiego i dalekiego wschodu. Inne traktaty nie oznaczają wogóle granicy czasu i mogą być wypowiedziane jednostronnie z uprzedzeniem lub nawet bez uprzedzenia strony drugiej. Zwykle jednak traktaty bywają zawierane na czas określony mniej lub więcej długi, a strony układają się, że po jego upływie traktat pozostanie nadal w mocy, przynajmniej dopóty, dopóki jedna z nich od niego nie odstąpi, uprzedzając o tem drugą na kilka miesięcy naprzód.

Przed wojną starano się w pewnej mierze ujednostajnić czas trwania traktatów handlowych. Kiedy Francja, przyjmując w r. 1891 nową taryfę celną, wypowiedziała wszystkie swe traktaty, dała tem samem sygnał do powszechnej rewizji taryf. Traktaty, zwłaszcza niemieckie, zawarte na tej nowej podstawie, wygasały przeważnie 31 grudnia 1903, a następnie w r. 1917. Wzajemne dopasowanie traktatów handlowych pod tym względem zapewniało międzynarodowym stosunkom handlowym względną stałość i ułatwiało kalkulację z największą korzyścią dla wszystkich zainteresowanych. Ta pożyteczna praktyka została niestety

[1]) Tamże, str. 326.

po wojnie zupełnie zarzucona, a równocześnie uległa znacznej redukcji przeciętna trwałość poszczególnych traktatów. Jest to jeden z tych szkodliwych objawów powojennej doby, przeciwko którym — bez powodzenia niestety — walczy Liga Narodów.

Pod względem treści odróżniamy we współczesnych traktatach handlowych dwie grupy postanowień. Jedne dotyczą bezpośrednio samej wymiany dóbr, stanowiska, praw i obowiązków osób, które się nią trudnią. Dzięki szczególnym warunkom, na któreśmy już poprzednio wskazali (str. 16), pierwsze znane w historji traktaty zmierzały przedewszystkiem do zapewnienia bezpieczeństwa osobom i mieniu obcych kupców. Praktyka ta utrzymała się nawet wówczas, kiedy bezpieczeństwo było już zagwarantowane niezależnie od traktatów. Dziś znajdujemy tam ponadto postanowienia, które wychodzą poza krąg osób, ściśle z handlem związanych, określają prawne stanowisko wszystkich tych obywateli obu układających się państw, którzy dla jakichkolwiek powodów, a więc nietylko handlowych, przebywają czasowo lub stale na terytorjum drugiego kontrahenta. Choć z punktu widzenia systematyki umieszczanie tego rodzaju postanowień w traktatach, zwanych handlowemi, nie da się usprawiedliwić, oddają one w miedzynarodowych stosunkach znaczne usługi i stają się ważnym czynnikiem w ujednostajnieniu międzynarodowego prawa prywatnego. Szczególną wagę przywiązują współczesne traktaty do ścisłego określenia stanowiska i działalności zagranicznych osób prawnych, starając się zwłaszcza dokładnie ustalić, jakie instytucje pod pojęcie to mogą podpadać. Wiąże się z tem dalej kwestja, jak należy traktować obce państwa w tych wypadkach, kiedy poza swojemi granicami, występują w roli handlujących czy przemysłowców. Organy państwowe korzystają zagranicą z prawa eksterytorjalności i nie podlegają ani jurysdykcji ani ustawom skarbowym państwa obcego. Czy godzi się więc utrzymać te przywileje tam nawet, gdzie chodzi o czysto zarobkową działalność państwa? Sprawa ta jest dzisiaj szczególnie aktualna, gdyż państwa o wiele częściej jak dawniej działalność taką podejmują, nie mówiąc już o państwowym monopolu dla handlu zagranicznego, z którego korzystają Sowiety. Wszystkie traktaty pokojowe rozstrzygnęły tę sprawę, ale tylko w stosunku do państw zwyciężonych, w sposób zupełnie identyczny: »Si le gouvernement allemand (autrichien, bulgare, hongrois) se livre au commerce inernational, il n'aura à ce point de vue ni ne sera considéré avoir aucun des droits, privilèges et immunités de la souveraineté«. Zasada to zupełnie słuszna, gdyż państwo, które korzystając ze wszystkich przywilejów, płynących z jego suwerenności, występuje zagranicą jako

kupiec, siłą rzeczy podcina zdolność konkurencyjną inicjatywy prywatnej, która w pierwszym rzędzie jest powołaną do rozwijania handlu międzynarodowego i wynikające stąd zadania spełnia z reguły lepiej niż państwo. Z uwagi na te względy słuszności uważamy, że przytoczony powyżej ustęp powinien znaleźć zastosowanie do wszystkich innych państw [1]). Traktaty handlowe pomijają jednak kwestję tę zazwyczaj dyskretnem milczeniem, a tylko Sowiety starają się dla swych misyj handlowych uzyskiwać prawa i przywileje suwerenności, których im jednak nie wszystkie państwa w pełni udzieliły [2]).

Stanowisko przyznane w traktatach handlowych cudzoziemcom, czy nimi będą osoby fizyczne, prawne czy też obce państwa, może oczywiście odbić się mniej lub więcej korzystnie na pojemności obrotów zagranicznej wymiany. Momentem rozstrzygającym nie będą tutaj wszakże prawa tych osób lecz wyniki ich działalności, któremi każde państwo zajmuje się od chwili, gdy na jego granicy pojawiają się towary, przeznaczone do przywozu, wywozu lub tranzytu. Warunki, pod jakiemi towary te mogą granice przekroczyć, regulują ustawy. Wśród warunków tych zajmują nas tu specjalnie opłaty, zwane cłami, które trzeba uiścić, jeżeli dany towar ma osiągnąć miejsce swego przeznaczenia.

Na prawo celne państw współczesnych składają się przepisy natury skarbowo-administracyjnej, które można podzielić na cztery główne grupy: 1. prawo celne materjalne, czyli zasady, które winna stosować administracja ceł; 2. organizacja władz celnych; 3. procedura i formalności

---

[1]) Międzynarodowa Konferencja Ekonomiczna z r. 1927 wyraziła się w tej sprawie jak następuje: „Pewne rządy, które uczestniczą w kontroli lub dyrekcji przedsiębiorstw handlowych, przemysłowych, bankowych, transportowych czy innych, powołując się na swe prawa suwerenne żądają, aby przedsiębiorstwom tym przyznano różne przywileje, immunitety i inne korzyści, a w pewnych wypadkach korzyści takie faktycznie uzyskują ze względu na kurtuazję międzynarodową. Konferencja stwierdza, że korzyści te zapewniają obdarzonym niemi przedsiębiorstwom stanowisko niesłusznie uprzywilejowane w stosunku do podobnych przedsiębiorstw prywatnych i oświadcza, że stwarza to w wolnej konkurencji wyłom pod postacią nierównomiernego traktowania przedsiębiorstw, stojących na równi pod innemi względami. — Konferencja poleca więc: Rząd, który prowadzi lub kontroluje jakieś przedsiębiorstwo, nie powinien w tym swoim charakterze i w tej mierze, w jakiej uczestniczy w takich przedsiębiorstwach być traktowanym tak, jakby mu przysługiwały jakiekolwiek przywileje, szczególne uprawnienia lub zwolnienia od podatków czy innych należności, którym podlegają podobne przedsiębiorstwa, będące w prywatnem posiadaniu".

[2]) Por. Nolde op. cit. str. 369 nn.

celne; 4. przepisy karne[1]). Chęć uzyskania wpływu na treść przepisów, obowiązujących pod tym względem w państwach innych, stanowi główną pobudkę, zawierania traktatów handlowych i tutaj też znajdujemy, przynajmniej w dzisiejszych warunkach, główny ich przedmiot.

Treść materjalnych postanowień traktatów handlowych wykazuje — podobnie jak ich zewnętrzna forma — niesłychaną rozmaitość. Tłumaczy się to wielką różnorodnością stosunków, które traktaty handlowe mają regulować a także tem, że ani system ustawodawstw celnych nie jest jednolity ani też metody, stosowane przy zawieraniu traktatów. Jedne i drugie zależą bowiem od struktury gospodarczej poszczególnych państw i od tradycyj, którym pod tym względem hołdują.

Różnice te uwydatniają się przedewszystkiem w dwu odmiennych systemach ustawodawstwa celnego, które zwykło się określać mianem wolnego handlu i protekcjonizmu. Oba te terminy są zresztą dziś raczej hasłami, wyrażającemi pewne postulaty polityki gospodarczej, jak pojęciami ściśle naukowemi. Wolny handel absolutny, równoznaczny z brakiem jakichkolwiek przepisów, regulujących dowóz zagranicznych towarów, nie istnieje dziś ani też przed wojną nie istniał w żadnem państwie. Natomiast zwykło się uważać wolny handel za przyjęty w tych państwach, które — jak do ostatniego roku Wielka Brytanja lub po dziś dzień Holandja — nie pobierają żadnych ceł ochronnych, zadawalniając się umiarkowanemi fiskalnemi. Ponieważ jednak, jakeśmy już stwierdzili (str. 17) granica między temi dwoma kategorjami ceł jest bardzo płynną, trudno jest także wyznaczyć granicę między wolnym handlem, pojętym sensu largo a protekcjonizmem. Zresztą niestosowanie ceł ochronnych, dopóki nie jest ugruntowane w międzynarodowych traktatach, bynajmniej nie ogranicza sfery swobodnej kompetencji, pozostawionej państwom przez prawo narodów. Zato usiłowania, podjęte ostatnio przez Ligę Narodów, zmierzają właśnie w tym kierunku, aby zasady wolnego handlu wprowadzić stopniowo, przez umowy zbiorowe, do obowiązujących norm prawa narodów.

Podobne tendencje zresztą zostały już około połowy zeszłego wieku do pewnego stopnia urzeczywistnione pod wpływem i na wzór liberalnych instytucyj angielskiego ustawodawstwa. Wolny handel, będący od r. 1840 podstawą polityki gospodarczej W. Brytanji najlepiej niewątpliwie odpowiadał jej interesom. Wychodzi on przedewszystkiem na korzyść konsumentowi, który przy takim porządku nie potrzebuje dopłacać cła do ceny towaru. Wobec zgoła niewystarczającej produkcji

[1]) Tamże, str. 344.

rolniczej w Anglji argument ten przemawiał tam aż do ostatnich czasów szczególnie dobitnie za wprowadzeniem wzgl. utrzymaniem wolnego handlu. Ponieważ z drugiej strony produkcja przemysłowa była w Anglji najwcześniej a więc i najlepiej rozwiniętą, nie potrzebowała domagać się ochrony przed zagraniczną konkurencją. Z tych wyjątkowo korzystnych warunków zrodziło się w Anglji przekonanie, że zdolne do samodzielnego życia i rozwoju gałęzie rodzimego przemysłu potrafią się utrzymać bez tego sztucznego poparcia, które im zapewnia ochrona celna; nie warto zaś kosztem społeczeństwa utrzymywać takich, które dla jakichkolwiek przyczyn odpowiednich warunków rozwoju nie posiadają.

Te liberalne poglądy, znalazłszy z Anglji drogę na kontynent europejski, sprawiły, że cały szereg państw oświadczył się za wolnym handlem, a oparty na jego zasadach traktat handlowy francusko-angielski z r. 1860 stanowił przez pewien czas wzór układów gospodarczych między państwami. Stan taki nie dał się jednak długo utrzymać, gdyż zagrażał państwom kontynentalnym zupełnem gospodarczem uzależnieniem od Anglji, której też wyłącznie na korzyść wychodził, otwierając dla jej wysoko rozwiniętej produkcji szerokie a wolne rynki zbytu. Ponieważ zaś zdolność do coraz obfitszej produkcji i związane z jej rozmiarami bogactwo społeczeństwa stawało się w coraz to wyższej mierze wykładnikiem politycznej potęgi państwa, należało stworzyć warunki, w których możnaby jej maksimum osiągnąć. Na tej właśnie płaszczyźnie powstała teorja protekcjonizmu, teorja gospodarstwa narodowego, któremu przy pomocy ceł ochronnych należy zapewnić możliwie daleko idącą samodzielność i samowystarczalność gospodarczą. Najznakomitszym rzecznikiem tej teorji był w Niemczech Fryderyk List, którego poglądy, zawarte głównie w dziele »Das nationale System der politischen Oekonomie« (1841) trzeba zresztą uznać za znacznie bardziej umiarkowane niż praktyczne środki, które zwolennicy protekcjonizmu zastosowali we wszystkich niemal państwach europejskich w ostatnich dziesięcioleciach 19-go wieku [1]).

---

[1]) Por. Give-Rist, Historja Doktryn Ekonomicznych, I, str. 354.

CZĘŚĆ II.

Autonomja celna członków Ligi Narodów.

ROZDZIAŁ IV.

Geneza i znaczenie gospodarczych postanowień Paktu Ligi Narodów.

Trzeba zresztą przyznać, że mimo rażącego już wtedy przerostu postanowień ochronnych mechanizm międzynarodowych stosunków gospodarczych, regulowany przez traktaty handlowe, funkcjonował sprawnie i bez większych zgrzytów, a to głównie dzięki temu, że wzrastająca mniejwięcej od r. 1850 w niebywałych rozmiarach produkcja światowa znajdowała dostateczny zbyt zarówno na wewnętrznych rynkach poszczególnych państw, jak też przedewszystkiem na rynkach nowego świata, które wzamian za dostarczane przez siebie surowce przyjmowały chętnie od uprzemysłowionych krajów Europy półfabrykaty i gotowe wyroby, potrzebne im dla rozbudowy i odpowiedniego wyposażenia własnego gospodarstwa. Ta względna równowaga między produkcją a spożyciem ułatwiała też swobodną grę sił gospodarczych i pozwalała czynnikom państwowym utrzymać swą ingerencję w granicach, w których mieściła się jeszcze wolność handlu, pojęta w tem znaczeniu, że dowóz i wywóz towarów, choć uzależniony w większości wypadków od wypełnienia pewnych warunków, określonych ustawami celnemi, nie był krępowany wprost zakazami [1]).

Wybuch wojny zachwiał gruntownie tę równowagę, a politykę handlową państw wojujących podporządkował wyłącznie względom obrony narodowej. O dalszem utrzymaniu stosunków między państwami w ramach, zakreślonych przez traktaty handlowe, nie mogło być mowy, a zamiast wolności handlu najdalej idące jego ograniczenie stało się

---

[1]) Zakazy wywozu i przywozu należały w każdym razie przed wojną w ustawodawstwach celnych do zarządzeń wyjątkowych; nie miały też większego gospodarczego znaczenia, gdyż były podyktowane względami na obronę narodową, bezpieczeństwo publiczne, hygjenę, moralność, uchowanie dorobku kulturalnego i artystycznego przed wywozem itp. Do spraw tych powrócimy jeszcze w rozdz. X.

nakazem chwili. Wzrastający w miarę trwania zapasów zbrojnych brak artykułów pierwszej potrzeby i wynikająca stąd — jak również z inflacji — zwyżka ich ceny, zmusiły rządy w całym szeregu wypadków do zaprowadzenia zakazów wywozu. — Handel z państwami sprzymierzonemi a zwłaszcza neutralnemi stanowił często jedyną drogę zdobycia artykułów niezbędnych dla obrony; tymczasem sprowadzenie ich musiało fatalnie odbijać się na bilansie handlowym państwa, które wzamian mało co mogło sprzedać. Chcąc pozatem zapobiec spekulacji pośredników, rządy przeprowadzają najściślejszą kontrolę nad przywozem, ustanawiając ograniczone kontyngenty dla pewnych towarów, zabraniając zgoła przywozu tych, które wydają się zbyteczne.

Ale w obozie państw Entente'y zaczęto jeszcze w czasie trwania wojny zastanawiać się nad tem, w jaki sposób możnaby, z chwilą zawarcia pokoju, powrócić i w dziedzinie gospodarczej do normalniejszych warunków. Kilkakrotne gospodarcze konferencje między sojusznikami zajmowały się nietylko planem skoordynowanego działania na czas wojny, ale także sprawą dalszego utrzymania gospodarczej współpracy między sojusznikami w tym okresie, kiedy będą zbierały owoce swego zwycięstwa, już wtedy z pewnością spodziewanego [1].)

Na odmiennem stanowisku stanął Wilson w swej deklaracji z 8 stycznia 1918, znanej pod nazwą 14-u Punktów. Zawierały one linje wytyczne, których świat miał w przyszłości się trzymać, aby zapobiec ponownemu wybuchowi podobnego kataklizmu przez pokojową współpracę wszystkich ludów, zwycięskich czy zwyciężonych. 3-i z pośród tych Punktów żądał tej współpracy także w zakresie międzynarodowych stosunków gospodarczych. Najważniejszym warunkiem jej zrealizowania miało być, w rozumieniu Prezydenta Stanów Zjednoczonych, »zniesienie, w miarę możności, wszystkich gospodarczych barjer i stworzenie jednakich warunków handlu między wszystkiemi narodami, zgodnemi w dążeniach do pokoju i zjednoczonemi wspólnym celem utrzymania go«. Powyższy postulat, zawarty w deklaracji, która miała być niejako wyznaniem wiary państw Koalicji, siłą rzeczy musiał być utrzymany w formie ogólnikowej. Nieco dokładniejszego określenia doczekał się on w mowie Wilsona z 27 września 1918, gdzie tenże

[1]) Konferencja odbyta w czerwcu r. 1916 w Paryżu zajęła się bardzo szczegółowem ułożeniem programu gospodarczego zespolenia państw sprzymierzonych zarówno w okresie przejściowym jak też na dalszą przyszłość. Szczegóły p. w U. S. A., State-Departament, Diplomatic Corespondence with belligerent Governements, str. 97—100.

podkreślił, że w obrębie Ligi nie będzie miejsca na odrębne i samolubne kombinacje ekonomiczne, ani też bojkot czy ekskluzywizm ekonomiczny w jakiejkolwiek formie«.

Mimo znaczenia, które — sądząc z powyższych oświadczeń — Wilson przykładał do odpowiedniego uregulowania kwestyj ekonomicznych w przyszłym ustroju świata, jego dwa pierwsze projekty statutu Ligi Narodów nie zawierają o sprawach tych żadnej wzmianki. Widocznie inicjator Ligi Narodów zdawał sobie sprawę z prawnych i politycznych trudności, na które musiała natrafić próba związania Członków przyszłej Ligi Narodów jakiemikolwiek klauzulami gospodarczej natury. Wilson znajdował się zresztą w szczególnie mało dogodnem położeniu dla proklamowania wolnego handlu. Wszak był prezydentem Republiki, która od lat 30 broniła swej krajowej produkcji cłami, które pod względem wysokości w całym świecie równych sobie nie miały. Tak samo i inne, bądź urzędowe bądź prywatne projekty statutu przyszłej Ligi pozostawiają na boku kwestję barjer celnych, pragnąc jedynie stworzyć gwarancję, aby ochrona celna była wobec wszystkich członków związku narodów stosowana równomiernie. W tym celu zarówno angielska jak i amerykańska delegacja na konferencję pokojową zredagowały projekt konwencji handlowej, do której mieli przystąpić wszyscy Członkowie Ligi. Projekt amerykański wyraźnie podkreśla, że wszystkie państwa zachowują pełną swobodę ustalania systemu ceł na przywóz i wywóz, a nawet zakazów, jak również wszelkich środków kontroli i regulowania handlu zagranicznego, byleby system ten był dokładnie określony, jednolity i stosowany równomiernie do wszystkich pozostałych państw bez jakiejkolwiek różnicy, zwłaszcza bez udzielania t. zw. preferencyj celnych, czyli ulg, przyznawanych wyłącznie pewnym państwom, wbrew zasadzie największego uprzywilejowania. Wyjątek mają stanowić jedynie preferencje w obrębie Imperjum Brytyjskiego jak również unje celne, które graniczące ze sobą państwa zechcą zawrzeć bądź w Europie bądź w Ameryce. — Projekt angielski, w swych ogólnych zasadach zgodny z amerykańskim, miał ponadto wszystkich Członków Ligi zobowiązać do wzajemnego przyznania sobie bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania i przewidywał zawarcie osobnej konwencji, dotyczącej wolności tranzytu.

Zwróćmy jeszcze uwagę na projekt rządu niemieckiego, który wprowadzał w najszerszym zakresie zarówno zasadę wolności handlu jak i równomiernego traktowania handlu wszystkich Członków Ligi. Żądał więc, aby wraz z zawarciem pokoju zaprzestano też wojny ekonomicznej w jakiejkolwiek formie, zalecał dalej zniesienie wszelkich

zakazów przywozu, wywozu i tranzytu, wreszcie zawarcie światowego traktatu handlowego, który miały poprzedzić porozumienia regjonalne. W swej nocie z 16 maja 1919 delegacja niemiecka kładła specjalny nacisk na umieszczenie w Pakcie tych punktów swego projektu, które mówią o zasadzie gospodarczego równouprawnienia i wzajemności. Ostateczna odpowiedź państw koalicji na zarzuty niemieckie stwierdza jednak wyraźnie, że jakiekolwiek uzupełnienie gospodarczych postanowień Paktu jest zbyteczne i że Niemcy będą mogły korzystać z zagwarantowanych przezeń dobrodziejstw, gdy tylko do Ligi przystąpią.

Rokowania, związane z redakcją Paktu Ligi były mozolne wskutek wielkiej ilości urzędowych projektów i dość rozbieżnych tendencyj, które je cechowały. W projekcie, przyjętym ostatecznie za podstawę obrad komisji, postanowienie dotyczące handlu międzynarodowego brzmiało (art. 21): »Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour déclarer que des dispositions seront prises, par l'entremise de la Société, pour garantir et maintenir la liberté du transit et l'équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société«[1]).

I tutaj więc sprawa barjer celnych jak również zakazów pozostawiona była zupełnie na boku, a jedyny obowiązek, wynikający dla sygnatarjuszy z tego postanowienia, polegał na sprawiedliwem traktowaniu handlu wszystkich członków Ligi. Wypada jednak zaznaczyć, że wyraz »équitable«, figurujący zarówno we francuskim jak i w angielskim tekście, lepiej niż polskie tłumaczenie podkreśla, że traktowanie sprawiedliwe oznacza w tym wypadku przedewszystkiem traktowanie równomierne. Tymczasem w dyskusji nad tym artykułem przedstawiciele Belgji i Francji zgodnie podkreślili, że kraje ich, tak ciężko nawiedzone inwazją nieprzyjacielską, muszą przez okres odbudowy mieć pełną swobodę w układaniu swych stosunków handlowych z innemi państwami w ten sposób, aby z jednej strony ustrzec się przed grożącym im zalewem towarów niemieckich, z drugiej zaś móc liczyć na uprzywilejowane traktowanie ze strony byłych sprzymierzeńców. Mimo uwagi Wilsona, że w krytycznym okresie Niemcy nie będą członkiem Ligi, komisja zgodziła się uzupełnić artykuł żądanym dodatkiem, który w redakcji ostatecznie przyjętej brzmi: art. 23: »Sous la réserve et en conformité des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les Membres de la Société:

---

[1]) por. La Paix de Versailles, La Conférence de la Paix et la Société des Nations, str. 209.

(punkt e) prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre 1914—1918 devront être prises en considération«.

Tekst ten w porównaniu z pierwotnym projektem wykazuje jednak i inne różnice, zdolne osłabić jego znaczenie. Przedewszystkiem określenie gospodarczych zadań Ligi, ujęte poprzednio w osobny artykuł, zostało na propozycję delegacji angielskiej wcielone do artykułu, wyliczającego cały szereg dziedzin międzynarodowej współpracy, przekazanych pieczy Ligi Narodów (praca, los tubylców w kolonjach, handel żywym towarem, narkotykami, bronią i amunicją, walka z chorobami). Z punktu widzenia techniki ustawodawczej takie ugrupowanie było niewątpliwie słuszne, skoro — jak podkreślił lord Robert Cecil — zakreśla Lidze Narodów działalność szeroką, zróżniczkowaną, a uporządkowaną. Wstawienie jednak tutaj przepisów, dotyczących handlowych stosunków między członkami Ligi, spycha je w hierarchji celów tego związku jakby na plan drugi, a to tem więcej, że niektóre z przedmiotów, wśród których przepisy te figurują, doznały w innych artykułach Paktu znacznie bardziej szczegółowego uregulowania (praca w XIII części Traktatu Wersalskiego, los tubylców w art. 22, handel bronią w art. 8).

Na uwagę zasługuje również przytoczony powyżej ustęp, który poprzedza cały art. 23. Słusznie zaznacza jeden z komentatorów Paktu, p. J. Ray, że »gdyby się było ograniczyło swobodę działania stron, zawierających pewne ogólne układy, dotyczące pracy, stosunków handlowych itd. przez konwencje, które już zostały zawarte, byłaby to polityka wsteczna ale zrozumiała. Dziwnem jednak wydaje się ograniczać ją, wspominając o konwencjach zarówno już zawartych jak i przyszłych, skoro właśnie w tych przyszłych konwencjach mają się wyrazić wytyczne działania dla stron we wspomnianym zakresie«[1]). Z tego dość niezręcznego sformułowania można chyba tylko wyciągnąć wniosek, że twórcom Paktu nietyle chodziło o skrępowanie przyszłych kontrahentów ile samej Ligi; pragnęli powierzyć jej funkcje czysto administracyjne i wszelkie działania uzależnić od zgody członków, wyrażonej właśnie w owych konwencjach. Wynika to także ze sformułowania punktów c) i d) art. 23, gdzie »członkowie... zlecają Lidze ogólną kontrolę itd«[2]).

---

[1]) J. Ray. Commentaire du Pacte de la Société des Nations, str. 651.
[2]) J. Ray, loc. cit.

Jeżeli omówiony artykuł otwiera przed Ligą Narodów bardzo ograniczone tylko możliwości bezpośredniego regulowania polityki handlowej jej Członków, to wypada zapytać, czy pewne ograniczenia ich swobody działania w tym względzie nie wynikają może — choćby pośrednio — z samego charakteru prawnego Ligi. Chcąc charakter ten określić, napotykamy na jedną zasadniczą trudność, którą znakomity autor angielski Lawrence ujął bardzo trafnie w uwadze: »L'art de classification des juristes reste très en arrière du talent de construction des hommes d'état«[1]). Ale ten niedostatek nauki prawa wynika w dużej mierze stąd poprostu, że samo prawo narodów nie zna normatywnej klasyfikacji stosunków, które powstają w zakresie, gdzie ono bezpośrednio obowiązuje. W ramach państwowego porządku prawnego istnieją natomiast normy, które szeregują według pewnych typów stosunki prawne, mogące powstać między podlegającemi im jednostkami; ustalają więc, co należy uważać za umowę kupna-sprzedaży, za spółdzielnię, spółkę akcyjną itd. i regulują we właściwy sposób każdy z tych typowych stosunków. W razie, jeżeli między stronami względnie spólnikami wynikną spory na tle istniejącego między nimi stosunku, rozwiązanie jego znajdzie się w postanowieniach ustawy, która ten właśnie stosunek w taki sposób uregulowała[2]).

W prawie narodów takiej ścisłej, normatywnej klasyfikacji nie spotykamy. Jeżeli więc np. znaczna ilość teoretyków[3]) uważa Ligę Narodów w jej dzisiejszej formie za konfederację państw (Staatenbund), to poparcia opinji tej nie znajdujemy w pozytywnej normie prawa narodów, którąby nakazywała uważać za konfederację i w odpowiedni sposób oceniać stosunek, zawiązany między pewną ilością państw na podstawie układu, zawierającego takie a takie charakterystyczne szczegóły. Normy takiej wogóle niema, a przytoczona powyżej opinja opiera się na tem, że w ciągu ostatnich dwu stuleci istniały i w Europie i w Ameryce między pewnemi państwami stosunki szczególnego rodzaju, które nauka, wśród jej przedstawicieli zaś zwłaszcza Jellinek, uznała za typowe przykłady konfederacji, a z któremi Liga Narodów ma pewne cechy wspólne. Jednakże wartość tego zestawienia jest dosyć nikła, gdyż z zaliczenia Ligi Narodów do kategorji konfederacyj nie wolno wyciągać wniosków dalej idących jak te, które i tak już wyni-

[1]) Lawrence, Les principes de droit international, Traduits sur la 5e édition (1913) par J. Dumas et A. de Lapradelle, cytowane przez Sukiennickiego, str. 267.

[2]) Por. Anzilotti, str. 91 n.

[3]) por. Schücking-Wehberg, „Die Satzung des Völkerbundes", Liszt-Fleischmann, „Völkerrecht", Redslob, „Théorie de la S. D. N.", Anzillotti, op. cit.

kają bądź z postanowień jej Paktu, bądź z niezakwestjonowanej praktyki jej organów. Rzeczą nie do pomyślenia byłoby np., aby Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej, powołany do rozstrzygania zatargu, powstałego na tle Paktu, w swem orzeczeniu — przy braku innych podstaw — oparł się na praktyce, przyjętej w podobnym wypadku wśród państw Konfederacji Niemieckiej z lat 1815—1866. Nawet doktryna »publicystów najbardziej wykwalifikowanych«, którą mu wolno w swych orzeczeniach stosować zgodnie z art. 38/4 Statutu, byłaby w tym wypadku niewystarczającą pomocą. Przedewszystkiem opinja, że Liga Narodów jest istotnie konfederacją państw, nie jest wśród nich bynajmniej jednolitą. Ponadto jednak pogląd na samą istotę takiego związku jest bardzo sporny[1]). W rezultacie możemy stwierdzić, że autorzy, którzy w Lidze Narodów dopatrują się istotnych cech konfederacji państw, pragną przedewszystkiem w ten sposób podkreślić, że dzięki tym cechom właśnie nie jest Liga państwem związkowem ani wogóle państwem.

Zresztą pogląd, przyznający Lidze Narodów charakter prawny konfederacji państw, jest — jeśli wolno się tak wyrazić — maksymalistyczny; ci, którzy go wyznają, opowiadają się tem samem za wyposażeniem Ligi Narodów w możliwie najszerszy autorytet moralny i prawny. Jeżeli nawet oni odmawiają Lidze charakteru państwa, to stanowisko takie jest tembardziej zrozumiałe u tych, którzy z jakichkolwiek względów są przeciwni rozszerzeniu autorytetu Ligi i chcą widzieć w niej tylko unję międzynarodową o ściśle określonych celach (Zweckverband) na wzór n. p. Międzynarodowego Związku Pocztowego czy Unji Telegraficznej[2]). Chociaż — jak już zaznaczono — nie przywiązujemy większej wagi do podobnych klasyfikacyj, trudno nie stwierdzić, że

---

[1]) Schücking-Wehberg, op. cit., str. 103: „... die Theorie vom Wesen eines Staatenbundes gehört zu den meist umstrittenen des öffentlichen Rechts". Spór dotyczy w tym wypadku głównie różnicy zachodzącej między związkiem państw a państwem związkowem. Niektórzy autorowie (zwłaszcza Kelsen, „Allgemeine Staatslehre" str. 193 nn., Alf Ross, „Völkerbund und Staatssouveränität" w Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. XI, 3) kwestjonują wogóle możność pociągnięcia ścisłej, t. j. wynikającej z istoty rzeczy granicy między temi dwoma typami związków państwowych, a różnicę widzą tylko w zakresie kompetencji, przyznanej centralnym organom, szerszej gdy chodzi o państwo związkowe, węższej gdy mamy do czynienia z konfederacją. Inne doktryny, w ślad za Jellinek „Die Lehre von den Staatenverbindungen", nie zadawalniając się stwierdzeniem różnic, wynikających z treści aktów, na których się odnośne związki opierają, chcą uzasadnić formalną różnicę między temi dwoma kategorjami.

[2]) Zestawienie odnośnych autorów p. Sukiennicki, op. cit. str. 272.

między Ligą Narodów a tego rodzaju unjami zachodzą zasadnicze różnice — dzięki temu zwłaszcza, że 1-o zmierza ona przedewszystkiem do celów politycznych jak utrzymanie pokoju (por. wstęp do paktu oraz art. 8, 11—17), zachowanie terytorjalnego stanu posiadania każdego ze swych członków (art. 10) — 2-o jej działalność techniczna nie ogranicza się bynajmniej do pewnych ściśle określonych dziedzin, ale ogarnia całokształt interesów, których uregulowanie za wspólnem porozumieniem może służyć rozwojowi moralnego i materjalnego dobrobytu społeczności międzynarodowej (art. 22 do 25).

Wspomnijmy wreszcie, że jak sam szczególny charakter prawny Ligi Narodów tak sporną jest również kwestja jej osobowości prawnej. Otóż względy techniki prawniczej przemawiają niewątpliwie za przyznaniem jej tego charakteru, skoro Liga Narodów może podobnie jak poszczególne państwa wysyłać swych dyplomatycznych przedstawicieli, zawierać traktaty, prowadzić wojny[1]), domagać się od członków takiego postępowania, do jakiego Pakt ich zobowiązuje. Ale personifikacja jest poprostu środkiem, służącym do uwypuklenia istniejącego stanu rzeczy, a więc w tym wypadku praw, z których Liga Narodów w rzeczywistości korzysta; osobowość prawna nie jest więc zjawiskiem objektywnem, o którego istnienie lub nieistnienie wartoby się spierać[2]). Niezmiernie trafnie podkreśla też Anzilotti: »La personnalité juridique est un pur procédé technique dont la légitimité disparaîtrait quand de la personnification du groupe d'états on tirerait des conséquences qui ne seraient pas l'application pure et simple du pacte d'union et de la manière dans laquelle l'ordre juridique qui en dérive est considéré par les normes internationales«[3]).

Ostatecznie trzeba powiedzieć, że dla oceny nowych stosunków, które stworzył Pakt Ligi Narodów, najbardziej istotnem jest stanowisko, które w jej ramach zajmuje każden z jej Członków[4]). Trafne określenie tego stanowiska może się zaś opierać jedynie na ścisłej interpretacji samego Paktu i będzie zupełnie niezależne od tego, do jakiej kategorji związków państwowych zostanie Liga Narodów zakwalifikowana; widzieliśmy bowiem, że dobór tej kwalifikacji zależy przedewszystkiem od subjektywnego stanowiska danego autora, podczas gdy same zróżnicz-

---

[1]) por. Schücking-Wehberg, op. cit. str. 115 nn., Strupp, „Eléments du droit international public" str. 443.

[2]) Kelsen, „Staatslehre" str. 202.

[3]) Op. cit. str. 159.

[4]) Tamże.

kowanie kategoryj nie nawiązuje bynajmniej do pozytywnych przepisów prawa narodów — takich bowiem niema — lecz do pewnych historycznych zjawisk.

Jeśli więc chodzi o stanowisko Członków Ligi Narodów w ramach jej Paktu, to trzeba stwierdzić, że suwerenność ich nie zostaje przezeń naruszona. W istocie swojej nie różni on się bowiem od każdego innego międzynarodowego układu; jest on, tak jak one wszystkie, jedną z norm prawa narodów, za pomocą których prawo to rozgranicza zakres kompetencji podlegających mu — i to podlegających bezpośrednio — podmiotów. Zapewne, przyjmując wynikające z Paktu zobowiązania, Członkowie Ligi zrzekli się przysługującego im do owej chwili prawa regulowania tylko na podstawie własnej swobodnej oceny pewnych spraw, mających podstawowe znaczenie zarówno z punktu widzenia ich polityki wewnętrznej jak i zagranicznej. Wśród takich rezerwatów niezwiązanej kompetencji, do których od chwili wejścia Paktu w życie wkroczył autorytet prawa narodów, wymieniamy tylko prawo wypowiadania wojny i ustalania stanu liczebnego siły zbrojnej. Ale jakkolwiek wielkie może być praktyczne znaczenie tych ograniczeń dla lepszej i bardziej sprężystej organizacji społeczności międzynarodowej lub przynajmniej tej jej części, która się w Lidze Narodów skupiła, to jednak trzeba z całym naciskiem podkreślić, że ograniczenia te są czysto materjalnej natury, że odnoszą się tylko do treści uprawnień, z których poszczególni członkowie korzystają i że nie naruszają w niczem ich formalnej suwerenności, pojętej zgodnie z wywodami 1-go rozdziału tej pracy.

Już z tych ogólnych uwag możemy wnosić, że sam Pakt Ligi Narodów nie narzuca jej Członkom nawet pośrednio żadnych ograniczeń, któreby mogły krępować ich swobodę działania w polityce handlowej a zwłaszcza celnej. Dalsze zaś zwężenia zakresu ich niezwiązanej kompetencji przez uchwały organów Ligi jest utrudnione najpierw przez to, że w Radzie i Zgromadzeniu, wyłącznie wyposażonych w moc stanowienia uchwał, zasiadają delegaci, mianowani przez same rządy i od nich bezpośrednio zależni; powtóre zaś przez to, że — jak mówi art. 5. »Sauf disposition expressément contraire du présent pacte ou des clauses du présent traité[1]), les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion«.

---

[1]) Pakt Ligi Narodów został jak wiadomo włączony zarówno do Traktatu Wersalskiego jak i do wszystkich pozostałych traktatów pokojowych z lat 1919 i 1920.

Coprawda już na 1-szej sesji Zgromadzenia (1920) uznano potrzebę rozróżniania między postanowieniami (résolutions) a zaleceniami (voeux, recommandations[1]). Formalnie różnią się one — zgodnie z praktyką przyjętą od tego czasu — tem właśnie, że tylko pierwsze wymagają jednomyślności; prócz tego zaś jedynie postanowienia — w przeciwieństwie do zaleceń — mogą, choć nie muszą być wiążącemi dla państw, które przez swych delegatów zgodę na nie wyraziły[2]). Niezależnie jednak od swej mocy obowiązującej w stosunku do Członków — wszelkiego rodzaju uchwały bądź Rady bądź Zgromadzenia należy uważać za gotowe już z chwilą, gdy przez głosowanie zostały dopełnione warunki, wymagane w konkretnym wypadku dla powzięcia uchwały; ratyfikacja przez organy, powołane do tego konstytucją każdego państwa, do warunków dokonania ważnej uchwały już nie należy[3]). Tylko art. 26 wyraźnie stanowi »Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les Membres de la Société dont les représentants composent le Conseil et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée«. Właśnie stąd wynika jednak, że inne uchwały ratyfikacji nie wymagają.

Ale poza uchwałami swych organów może Liga Narodów, zgodnie z Paktem, zmierzać do realizacji swych celów przy pomocy konwencyj, zawieranych pod jej auspicjami. Art. 23 kieruje na tę właśnie drogę wszelkie reformy gospodarczych stosunków między Członkami Ligi. »Uchwalenie« tego rodzaju konwencyj przez Zgromadzenie byłoby i dlatego niewskazane, że przeciążyłoby nadmiernie jego porządek dzienny[4]). Zresztą już raport Viviani-Rowell, skierowany do 1-go Zgromadzenia stwierdza: »...Il est cependant des cas spécifiés par le Pacte qui ne sont pas de la compétence de ces organes, mais qui exigent le concours des gouvernements intéressés pour la conclusion, par ces derniers, d'accords internationaux. Telles sont les graves matières visées par l'art. 23

---

[1]) I Ass. S. Pl., str. 529.

[2]) por. Schindler, „Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Völkerbundes", str. 5.

[3]) Delegat Grecji Seferiades na Zgromadzeniu w r. 1921: „Les décisions de l'Assemblée, comme telles, n'ont jamais besoin de ratification, à moins d'une volonté contraire formellement exprimée. S'il en était autrement, si la ratification des décisions était nécessaire, elles ne seraient pas, à vrai dire, de véritables décisions, mais des projets de décisions, comme les traités non ratifiés ne sont, en droit et avant leur ratification, que des projets de traités". II Ass. S. PL. 681.

[4]) Schücking-Wehberg, op. cit., str. 113.

a, b, e, f... Par conséquent c'est sous la forme de recommandation ou d'invitation que l'Assemblée devrait agir, rendant ainsi possible l'accord entre les gouvernements«[1]). Istotnie więc uchwały Zgromadzenia czy Rady, dotyczące stosunków gospodarczych, wskazują jedynie kierunek, który te organy pragną nadać jakiejś konkretnej kwestji, na środki, które dla osiągnięcia danego celu uważają za najodpowiedniejsze. Gdy n. p. Zgromadzenie w r. 1925 wzywa Radę (invite le Conseil) do przygotowania międzynarodowej konferencji ekonomicznej, to pozytywne votum któregokolwiek delegata nie przesądza jeszcze bynajmniej kwestji, czy jego rząd uzna za wskazane wziąć w niej udział, a temmniej, czy się zechce zastosować do zaleceń, które ona ewentualnie sformułuje. Uchwały organów Ligi w sprawach wymienionych w art. 23 a zwłaszcza w punkcie, który nas tutaj specjalnie interesuje, noszą więc tylko charakter programów. Rzeczą każdego poszczególnego rządu będzie ocenić z punktu widzenia własnych interesów nietylko wartość danego programu, ale także wartość środków — a więc konwencyj — z pomocą których urzeczywistniają się jego poszczególne punkty. Zależnie od tego, jak ocena ta wypadnie, może ów rząd bądź zobowiązać się do współpracy przy wykonaniu tego programu, bądź też współpracy tej odmówić. Łatwiej zaś takie negatywne stanowisko zająć na konferencji dyplomatycznej, powołanej do opracowania jakiegokolwiek międzynarodowego układu, niż w łonie samej Ligi, gdzie jak wiadomo panuje szczególna atmosfera, usposabiająca do pojednawczości i kompromisów. Zresztą nawet jeżeli jakaś delegacja postanowi wreszcie choć à contre coeur, podpisać gotowy już projekt konwencji, to rząd, który ona reprezentuje, może się łatwo uchylić od wynikających z niej zobowiązań przez zwlekanie z ratyfikacją lub nawet przez wyraźną odmowę ratyfikowania. Te wszystkie względy były zapewne rozstrzygające dla przyjęcia takiej właśnie procedury, która rządom zostawia zupełnie wolną rękę w ustosunkowaniu się do metod współpracy gospodarczej, proponowanych przez Ligę Narodów.

Jak bardzo niektórym sygnatarjuszom paktu zależało na zachowaniu pełnej swobody działania w polityczno-handlowych posunięciach, dowodzi także słynny i tak bardzo dyskutowany ust. 8 art. 15-go. Artykuł ten określa jak wiadomo procedurę, która winna znaleźć zastosowanie, jeżeli zatarg między członkami Ligi zostaje przedstawiony do załatwienia Radzie wzgl. Zgromadzeniu. Otóż zgodnie z ust. 8-ym

---

[1]) I ASS., I. C., str. 97, przyjęty przez Zgromadzenie, S. Pl. str. 284, 303

Rada (Zgromadzenie) ograniczy się tylko do stwierdzenia istniejącego stanu rzeczy, a nie zaleci żadnego rozwiązania, wówczas, kiedy »...l'une des parties prétend et... le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie«[1]). Ustęp ten nie figurował w pierwotnym projekcie z 14 lutego 1919 r., a został dopiero wprowadzony na żądanie Wilsona po jego powrocie z Ameryki. Opozycja przeciw przystąpieniu Stanów do Ligi, już wówczas bardzo żywa w łonie Senatu, żądała tego dodatku, celem uratowania pełnej »suwerenności« Państw-Członków; wśród przedmiotów zaś, na które możnaby się powołać, wysuwając tę ekscepcję, zaliczano — szczegół charakterystyczny — w pierwszym rzędzie taryfy celne oraz ograniczenia immigracji. Inna rzecz, że skoro opinja o szczególnie uprzywilejowanem stanowisku taryf nie pozostawiła żadnych śladów w samym tekście Paktu, żadną miarą nie można się na nią powoływać w tym celu, aby taryfy celne uznać w każdym wypadku za sprawę, którą »le droit international laisse à la compétence exclusive« państw zainteresowanych.

Zresztą ów art. 15/8, uważany przez wielu szczerych zwolenników patronowanej przez Ligę Narodów pokojowej współpracy międzynarodowej, za furtkę, przez którą do Ligi wciśnie się ponownie anarchja suwerenności — na opinję tę w rzeczywistości nie zasłużył[2]). Jego sformułowanie przedstawia bowiem niewątpliwy postęp w stosunku do praktyki, przyjętej do wojny niemal powszechnie w polityce gabinetów, a wynikającej stąd, że suwerenność pojmowano w sposób bezwzględny. Wszak Pakt mówi tutaj o sprawach, które prawo narodów pozostawia kompetencji wyłącznej danego państwa, przez co uwydatnia się już nadrzędność tego prawa. Powołanym zaś do stwierdzenia tego stanu rzeczy w konkretnym wypadku nie jest organ państwa zainteresowanego ale Rada Ligi (wzgl. Zgromadzenie, jeśli zgodnie z ust. 10-ym zatarg został jemu przedstawiony). Zakres spraw, pozostawionych w ten sposób kompetencji dyskrecjonalnej, będzie ona musiała — działając zgodnie z art. 15-ym — interpretować w sensie restryktywnym, na co wyraźnie wskazuje opinja Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 7 lutego 1923:

---

[1]) Zgodnie z tem, cośmy już zaznaczyli powyżej (str. 10), sądzimy, że i w tym wypadku chodzi raczej o kompetencję niezwiązaną (discrétionnaire), jak wyłączną (exclusive). Por. Rousseau, artykuł tamże cytowany.

[2]) Por. Le Fur, „Domaine laissé par le droit international à la compétence exclusive de l'état" w R. D. I., T. VIII., str. 94—128.

»L'article 15, en effet, établit le principe fondamental que tout différend susceptible d'entraîner une rupture et qui n'est pas soumis à l'arbitrage en conformité de l'article 13, sera porté devant le Conseil. Les réserves généralement admises dans les traités d'arbitrage ne se retrouvent pas dans l'article.

En raison de cette compétence si générale de la S. D. N., le Pacte contient une réserve expresse en faveur de l'indépendance des états: c'est le § 8 de l'article 15. Mais il na faut pas oublier que cette disposition du § 8, suivant laquelle le Conseil se bornera éventuellement à constater la compétence exclusive d'une des parties d'après le droit international, apporte une exception aux principes consacrés par les paragraphes précédents et que, dès lors, elle ne se prête à aucune interprétation extensive«[1]).

Skoro więc »exceptiones sunt strictissimae interpretationis«, zainteresowane strony nie będą mogły — dla uzasadnienia powyższej — powoływać się na zastrzeżenia, dawniej często i skutecznie wysuwane, a dotyczące spraw, związanych z pojęciami tak luźnemi jak żywotne interesy, honor narodowy itp. W dzisiejszym stanie stosunków międzynarodowych niesposób jest coprawda stwierdzić a priori i bez reszty, jakie sprawy winny być załatwiane przez orzeczenie organów Ligi Narodów, a jakie należą do zakresu niezwiązanej kompetencji państw. Pomiędzy sprawami, które już dzisiaj można bez zastrzeżeń do jednej lub drugiej grupy przydzielić, istnieje całe mnóstwo takich, o których przynależności będzie można coś orzec dopiero na podstawie dokładnej znajomości zobowiązań, zaciągniętych przez każde poszczególne państwo. Zgodnie z cytowaną wyżej opinją Trybunału (str. 11.) jest to zagadnienie w istocie swej względne, a jego rozwiązanie zależy od rozwoju stosunków międzynarodowych. Tak samo więc, badając prawne uzasadnienie skonstruowanej w ten czy inny sposób ustawy celnej, niepodobna powiedzieć a priori, że usuwa się ona z pod kompetencji organów Ligi; przeciwnie w każdym poszczególnym wypadku będzie można wątpliwość tę usunąć, zaznajamiając się z konkretnemi zobowiązaniami, które ciążą na państwie, wiodącem spór przed organami Ligi. Trzeba jednak stwierdzić, że omawiany ustęp Paktu może dać tym ostatnim sposobność do interwencji przeciwko zarządzeniom celnym członków, ale tylko pod następującemi warunkami: a) zarządzenie takie dało powód do zatargu między Członkami,

---

[1]) Publ. C. P. J. I, Série B, N-o 4, str. 25.

zdolnego wywołać zerwanie stosunków[1]); b) zatarg ten nie został załatwiony przez arbitraż ani orzeczenie sądowe, przewidziane w art. 13-ym[2]); c) zarządzenie należy do takich spraw, które z racji zaciągniętych poprzednio przez strony zobowiązań usuwają się z pod ich dyskrecjonalnej kompetencji.

Widzimy więc, jak wąską jest platforma, z której Liga Narodów mogła rozpocząć swą akcję, celem oparcia stosunków gospodarczych między państwami na bardziej liberalnych zasadach. Wilsonowi i innym inicjatorom Ligi chodziło, przynajmniej pierwotnie, niewątpliwie o to, aby współzależność państw, objawiająca się właśnie tutaj w sposób szczególnie namacalny, oprzeć także na mocnych prawnych podstawach. Byłoby to oczywiście równoznaczne z daleko idącem ograniczeniem swobody działania państw w tej dziedzinie. Do ograniczeń takich były jednak państwa w okresie tworzenia Ligi mniej jak kiedykolwiek skłonne. Przedewszystkiem trudno im było wyrzec się z dnia na dzień tych środków kontroli handlu zagranicznego, które w czasie wojny w tak szerokiej mierze stosowały; zresztą uważały, że właśnie środki te okażą się w okresie odbudowy najbardziej skuteczne dla jej szybkiego dokonania. Wreszcie — jak widzieliśmy z postanowień, przyjętych do traktatów pokojowych — nawet po zakończeniu wojny państwa zwycięskie pragnęły jeszcze zachować w ręku narzędzia, zdolne gospodarczo osłabić Niemcy i ich sprzymierzeńców.

W tych warunkach niełatwo było Lidze Narodów zrobić cokolwiek dla utorowania drogi zasadzie wolności handlu, która tak bardzo nieśmiało w jej Pakcie się zarysowała. Trudności były tem większe, że w naczelnych organach Ligi, w Radzie i Zgromadzeniu, powołanych do kierowania i inspirowania jej działalności, zasiadają te same państwa, które w swem postępowaniu tak mało zasadzie owej sprzyjają. Mimo to zaraz w pierwszych początkach swego istnienia podjęła Liga Narodów gorliwe, choć niezawsze skuteczne wysiłki, aby handel międzynarodowy oswobodzić z więzów, któremi go skrępowała wojna wraz ze swemi następstwami. W okoliczności tej widzimy dowód, że jak wszędzie tak i tutaj aparat administracyjny, ześrodkowany w Sekretarjacie, dzięki swej stałości i fachowej kompetencji wywiera stanowczy choć niezawsze widoczny wpływ na organy, a więc w tym wypadku Radę i Zgromadzenie, którym podlega. Organizacją i metodami działania tych organów Ligi, którym powierzona jest specjalnie piecza nad międzynarodowemi stosunkami ekonomicznemi, zajmujemy się w następnym rozdziale.

[1]) Art. 15 ust. 1. [2]) Tamże.

ROZDZIAŁ V.

Organizacja Ekonomiczna i Finansowa Ligi Narodów.

Jednym z pierwszych warunków postępu na drodze do uzdrowienia stosunków ekonomiczno-handlowych, drodze najeżonej tak wielkiemi trudnościami, było stworzenie organów bądź stałych, bądź obradujących tylko czasowo, a powołanych do formułowania tych zaleceń, których przyjęcie przez poszczególne państwa nadałoby żywą treść przepisom art. 23e. Rada Ligi Narodów zajęła się tą sprawą zaraz na drugiem swem posiedzeniu (w lutym 1920), na którem delegat W. Brytanji, J. A. Balfour postawił wniosek, jednomyślnie przyjęty, aby Rada zaprosiła państwa najbardziej zainteresowane na międzynarodową konferencję finansową; miała ona zbadać przyczyny kryzysu finansowego i zastanowić się nad środkami, zdolnemi usunąć lub przynajmniej złagodzić jego niebezpieczne następstwa [1]). Na konferencję zaproszono 28 państw, nie wyłączając zwyciężonych, t. j. Niemiec, Austrji, Węgier i Bułgarji.

Delegaci zebrali się w Brukseli 24-go września 1920; choć mianowani przez rządy, nie byli oni rzecznikami oficjalnej polityki, lecz występowali jedynie w charakterze ekspertów [2]). Uwaga ich poświęcona była wprawdzie w pierwszym rzędzie problemom finansowym; ale jak słusznie stwierdził Balfour w przytoczonym wyżej wniosku, rozpaczliwy stan, w którym znajdowały się finanse większości krajów europejskich, niestałość ich walut, stanowiły największą przeszkodę dla podjęcia normalnych stosunków handlowych. To samo stanowisko zajęła i sama konferencja, która zagadnienia tego nie pominęła ani w rozprawach ani w swych ostatecznych zaleceniach.

---

[1]) J. O. 1920. 2, str. 58.

[2]) Rapport de la Conférence Financiére de Bruxelles, J. O. oct. 1920, str. 414.

Dyskusja oczywiście uwydatniła różnicę poglądów poszczególnych państw na kwestję wolności handlu. I tak gdy delegat W. Brytanji, H. Bell, wypowiadał się za jaknajdalej idącem usunięciem jego ograniczeń [1]) — nie śmiąc zresztą tknąć samych barjer celnych, to już Belgijczyk, Wouters d'Oplinter, podkreślił, że niektóre z pośród nich stanowią środki przykre lecz konieczne dla ochrony spożywców [2]), a delegat Indyj, zastrzegł się przeciw temu, aby Konferencja wytyczała poszczególnym państwom linję ich polityki celnej i handlowej wogóle, gdyż one same mogą najlepiej sądzić, co jest zgodne z ich interesami [3]). Podobnie i delegat hiszpański przestrzegał przed jednostronnem wyzyskiwaniem wolności handlu przez jedne państwa ze szkodą innych [4]).

Przy tej daleko idącej rozbieżności zdań trudno się było spodziewać, aby ostateczne zalecenia Konferencji zawierały wiele konkretnych wskazówek. Najłatwiej było naturalnie osiągnąć zgodę co do przyczyn, które powszechną dezorganizację handlu międzynarodowego spowodowały. Zajmuje się niemi wstępna część rezolucyj, która podkreśla, że wstrzymanie eksportu europejskiego w czasie wojny zmusiło kraje zamorskie do stworzenia własnego i to tak silnie rozwiniętego przemysłu, że po zawarciu pokoju przestały towary europejskie kupować. Jednocześnie konieczność masowego przywozu pozbawiła Europę znacznej części jej wierzytelności zagranicznych, zmniejszając kapitały, niezbędne dla jej obecnych potrzeb. Wreszcie niestałość i spadek wartości walut licznych państw nie pozwala im zaopatrywać się w surowce, podczas gdy przeciwnie wysoka wartość waluty stanowi walną przeszkodę w rozwoju eksportu [5]).

Jeśli chodzi o środki, zdolne usunąć istniejący stan rzeczy, to Konferencja wskazuje przedewszystkiem na konieczność utrwalenia pokoju i zaprzestania wojen tam, gdzie się jeszcze toczą, wreszcie podkreśla, że bezpieczeństwo wewnątrz poszczególnych krajów jest niemniej ważne, skoro handel zagraniczny nie może prosperować w państwie, którego wewnętrzne stosunki nie wzbudzają zaufania. »Konferencja ufa, że Liga Narodów nie pominie żadnej sposobności, aby zapewnić przywrócenie i utrzymanie zupełnego pokoju«.

Z dalszych rezolucyj na uwagę zasługuje specjalnie II, która cytując deklarację Rady Najwyższej państw sprzymierzonych, nakłada

[1]) Compte Rendu de la Conférence Fin. de Br. str. 94.
[2]) tamże str. 91.
[3]) tamże str. 95.
[4]) tamże str. 98.
[5]) Rapport de la Conf.; J. O. oct. 1920, str. 417.

na państwa wskutek wojny nowopowstałe lub powiększone szczególny obowiązek »natychmiastowego przywrócenia zupełnej i pokojowej współpracy oraz zorganizowania nieograniczonej wymiany towarów w ten sposób, aby istotna jedność gospodarczego życia Europy nie przepadła wśród stworzonych sztucznie barjer ekonomicznych«. Ten apel, na który Konferencja mogła się tylko zdobyć w oparciu o autorytet Rady Najwyższej, stanowił nawet w tej swojej ogólnikowej formie wtargnięcie czynników międzynarodowych w sferę, uważaną dotąd za rezerwat swobodnego uznania poszczególnych państw; był on jednak usprawiedliwiony tem, że zasadzie samostanowienia narodów, która zwyciężyła w traktatach pokojowych, musiano poświęcić jedność terytorjów dotąd gospodarczo zespolonych, a to z niewątpliwą szkodą zarówno dla samych ich mieszkańców jak i dla otoczenia.

W podobnym duchu zredagowana była rezolucja III, która zalecała »aby każdy kraj w tym czasie i w tych rozmiarach, które będzie uważał za możliwe, starał się stopniowo przywrócić wolność handlu, która istniała przed wojną«. — Następne punkty wskazywały na przeszkody, wynikające dla wymiany międzynarodowej towarów z niestałości walut oraz na potrzebę uruchomienia kredytów międzynarodowych [1]).

Powyższe rezolucje zawierały, jak sami ich autorowie w raporcie przyznają, prawdy elementarne, pozbawione cech oryginalności. Ale stanowiąc jednomyślną opinję najlepszych rzeczoznawców wszystkich krajów, nie mogły przejść bez wrażenia w świecie, który szukał dróg wyjścia z rozpaczliwego położenia. Rzeczoznawcy ci wyrazili w każdym razie jasno myśl, że najskuteczniejszym środkiem przywrócenia normalnych stosunków gospodarczych jest oswobodzenie handlu międzynarodowego z krępujących go więzów. Konferencja musiała oczywiście pozostawić dobrej woli i swobodnemu uznaniu poszczególnych rządów kwestję, w jaki sposób i w jakim stopniu środek ten da się zastosować. Przedstawiając jednak powyższe rezolucje do uchwały plenarnego zebrania, przewodniczący Komisji handlu międzynarodowego zaznaczył, że wskazują one na kierunek, który zdaniem Konferencji akcja Ligi Narodów powinna przybrać, aby między jej członkami stworzyć możliwie korzystne warunki handlu; zarazem dał wyraz nadziei, że spełni ona ciążące na niej w tym względzie zadania [2]).

Rada Ligi Narodów zajęła się bardzo gorliwie temi wskazaniami na sesji, którą odbyła w Brukseli bezpośrednio po zakończeniu Konfe-

---

[1]) J. O. oct. 1920, str. 431—432.

[2]) por. Annexe 1 a) Raportu Konferencji.

rencji. Najważniejszą jej troską było, stworzyć stałą organizację, któraby je, w miarę możności, urzeczywistniała. Zasady, na których miała się opierać, zostały już poprzednio przez Radę opracowane i czekały tylko aprobaty Zgromadzenia [1]). Według tej uchwały organizacje techniczne mają z jednej strony Radzie i Zgromadzeniu ułatwiać ich pracę w zakresie, określonym przez art. 23, z drugiej zaś pomagać Członkom Ligi w wypełnianiu ich międzynarodowych obowiązków, stwarzając stały kontakt między ich ekspertami w przeróżnych dziedzinach. Organizacje techniczne muszą więc zachować tyle niezależności i giętkości, aby się stać prawdziwie pożytecznemi dla Członków, zarazem jednak podlegać kontroli organów odpowiedzialnych Ligi, które sprawdzają, czy przedstawione propozycje są zgodne z przepisami Paktu. Następujące dwie zasady winny być miarodajne w tym względzie: a) samodzielność pod względem wewnętrznego funkcjonowania tych organizmów; b) stosunek ich do Członków Ligi podlega kontroli Rady w tem znaczeniu, że muszą być przez nią upoważnione do każdego kroku, który wobec poszczególnych członków zechcą przedzięwziąć. Od decyzji Rady przysługuje im zawsze odwołanie do Zgromadzenia.

Na podstawie tych wytycznych trudno sobie zdać sprawę z roli, która organizacjom technicznym przypadnie w ramach działalności Ligi Narodów. Powyższy dokument może służyć za wzór podobnych elaboratów Ligi. Zasady ujęte są tam w sposób możliwie najbardziej ogólnikowy tak, aby kierunek i szybkość rozwoju pozostawić w ścisłej zależności od mniej lub więcej sprzyjających warunków, określonych ze swej strony mniej lub więcej przychylnem stanowiskiem poszczególnych państw wobec danej kwestji.

Rada poinformowała Członków o wynikach Konferencji Brukselskiej, zalecając im ze swej strony, aby u siebie zastosowali jej wnioski, przyczem podkreśliła obowiązki, które każde państwo posiada zarówno wobec całej społeczności międzynarodowej jak też wobec samego siebie; wreszcie przedstawiła projekt ustroju Organizacji Finansowej i Ekonomicznej Ligi [2]). Ponieważ jednak ostateczna decyzja w tym względzie miała zależeć od uchwały pierwszego Zgromadzenia, Rada na własną odpowiedzialność powołała do życia [3]) tymczasowy komitet techniczny, złożony z dwóch sekcyj, Ekonomicznej i Finansowej, który przedewszystkiem miał nadal badać i stosować zalecenia Konferencji Brukse-

[1]) por. J. O. juin 1920, str. 152. n.
[2]) J. O., nov. déc. 1920, str. 26. 27.
[3]) J. O., 1921, nr. 1, str. 8 i 42.

skiej, pozatem zaś udzielać Radzie swych wskazówek w sprawach dotyczących jego specjalności, a poddanych rozważaniom Rady.

Komitet ten rozpoczął niezwłocznie swoje prace, podczas gdy kwestja stworzenia Organizacji Ekonomicznej i Finansowej spotkała się na pierwszem Zgromadzeniu z nieprzewidzianą opozycją. Państwa zamorskie, głównie zaś przedstawiciel Kanady p. Rowell, sprzeciwili się tym zamierzeniom, twierdząc, że zgodnie z art. 23e paktu już samo stworzenie takiej Organizacji wymaga zgody państw Członków, wyrażonej w formalnej konwencji. W argumentacji tej przebija wyraźnie obawa, że wspomniana Organizacja zdobędzie we właściwej sobie dziedzinie autorytet, zdolny zagrozić gospodarczej niezależności i swobodzie działania poszczególnych państw. P. Rowell uważał, że niebezpieczeństwo to będzie szczególnie groźne dla państw pozaeuropejskich, które dzięki odległości od ośrodków działania Ligi nie potrafią kontrolować dość skutecznie jej organizmów [1]). Ustępując częściowo tym sprzeciwom, Zgromadzenie uchwaliło rezolucję, która jedynie zalecała stworzyć doradczą Komisję Ekonomiczną i Finansową i przekazać jej opracowanie projektów, do przyjęcia których będą powołani Członkowie Ligi. Uznaniu Rady pozostawiono zaś zwołanie konferencji, która między innemi miała Organizacji Ekonomicznej i Finansowej nadać ostateczną formę [2]). Rada jednak konferencji takiej nie zwołała, idąc w tem za opinją tymczasowej Komisji Ekonomicznej i Finansowej, która uznała, że jeśli chodzi o kwestje finansowe, to konferencja taka, zbierając się w rok zaledwie po Brukselskiej, nie mogłaby wnieść wiele momentów nowych — w sprawach ekonomicznych zaś brak było dostatecznie opracowanego programu. Samo ukonstytuowanie Organizacji Ekonomicznej i Finansowej nie byłoby wreszcie, zdaniem Komisji, dostatecznym powodem dla zwołania osobnej konferencji, skoro rezolucje Rady i Konferencji Brukselskiej zawierają pod tym względem dostateczne wskazówki [3]). Rada, przychylając się do tej opinji, poleciła tymczasowej Komisji spełniać nadal jej funkcje [4]), a mandat ten przydłużyło Zgromadzenie z r. 1921 stosując się do zasady, że prawdziwie trwałemi są tylko instytucje tymczasowe [5]).

Ostateczny ustrój Organizacji Ekonomicznej i Finansowej Ligi

---

[1]) I Ass., S. Pl., str. 326 nn.
[2]) tamże, str. 372 n.
[3]) J. O. déc. 1921, str. 1151.
[4]) tamże, str. 1156, pkt. 6.
[5]) II Ass., S. Pl., str. 495.

przeprowadziło dopiero Zgromadzenie w r. 1927 [1]), opierając się zresztą na zasadach, wykształconych już poprzednio przez praktykę. Istniejąca do tej pory, przynajmniej w teorji, jedność Komisji Ekonomicznej i Finansowej (miały one wspólnego przewodniczącego) została rozbita, tak że każden z dwu Komitetów występuje odtąd w roli ciała zupełnie samodzielnego. Komitet Ekonomiczny składa się z 15-u członków rozmaitych narodowości, mianowanych przez Radę na przeciąg lat trzech i to »à titre personnel«, a więc z racji ich szczególnej znajomości zagadnień ekonomicznych, zwłaszcza zaś międzynarodowych stosunków gospodarczych. Członkowie Komitetu nie są przedstawicielami rządów. Komitet jest organem, z którego pomocy korzysta Rada, gdy zajmuje się kwestjami gospodarczemi. Jego główne zadania dotyczą stosunków gospodarczych między państwami oraz ich polityki ekonomicznej w tej mierze, w jakiej ona odbija się na stosunkach międzynarodowych. — Komitet zbiera się trzy lub cztery razy do roku; data sesyj nie jest ustalona; zwołuje je prezydent, wybierany przez członków na przeciąg przynajmniej jednego roku, w porozumieniu z Sekretarzem Generalnym Ligi. Z każdej sesji przedstawia Komitet Radzie sprawozdanie, która je ogłasza. Komitet może powołać do życia czasowe podkomitety, powierzając im zadanie opracowania kwestyj specjalnych. Dotąd podkomitety takie powstały dla opracowania wspólnej nomenklatury celnej i unormowania praktyk policji weterynaryjnej. — Wreszcie powstał, również w r. 1927, na podstawie uchwał Rady i Zgromadzenia Doradczy Komitet Ekonomiczny (Comité Consultatif) [2]), który jednak jest tak ściśle związany z Międzynarodową Konferencją Ekonomiczną z r. 1927, że w związku z nią omówimy jego organizację i zadania.

Jak widać z powyższego, Organizacji Ekonomicznej Ligi (tak zresztą jak i Finansowej, którą tutaj pozostawiamy na boku) zakreślono zadania znacznie skromniejsze niż innym Organizacjom Technicznym (Komunikacji i Tranzytu oraz Hygjeny). Nie znajdujemy tutaj ciała, wyposażonego — podobnie n. p. jak Konferencja Generalna Komunikacji i Tranzytu — w prawo przedstawiania poszczególnym członkom projektów konwencyj, które wymagają już tylko ratyfikacji, aby zyskać moc obowiązującą. Komitet Ekonomiczny może jedynie inspirować działalność Rady i Zgromadzenia; może — za ich zgodą — przygotowywać projekty konwencyj i oddawać je pod obrady dyplomatycznych konferencyj, które zwołuje Rada. Jego funkcje są natury czysto doradczej. Niemniej

---

[1]) por. Annuaire de la Société des nations, 1928, str. 109.

[2]) tamże str. 111.

i w tej swojej roli — jako kuźnia doktryny ekonomicznej Ligi Narodów — może on spełniać ważne zadania. Jego perjodyczne obrady zgromadzają najlepszych ekspertów, którzy zazwyczaj cieszą się pewną powagą we własnym kraju; tą drogą mogą więc poglądy, uzgodnione w łonie Komitetu, wywierać pewien wpływ na politykę gospodarczą poszczególnych państw. Jak dalece Komitet umiał wyzyskać te — jak przyznajemy — niezbyt szerokie możliwości, pokaże najlepiej rozwój ekonomicznej działalności Ligi, która opiera się przedewszystkiem na jego wskazówkach.

ROZDZIAŁ VI.

Metody działania Organizacji Ekonomicznej.

Początki tej działalności nie były w każdym razie łatwe. Przeglądając pochodzące z tego okresu rezolucje Rady, które dotyczą spraw ekonomicznych, odnosi się wrażenie, że była ona do pewnego stopnia w kłopocie, jakie szczególne zadania przekazać Komitetowi Ekonomicznemu. W teorji pole jego działania było niezmiernie szerokie i tematów do reform nie brakowało. Wszak wskazała na nie Konferencja Brukselska w raporcie, który — jeśli wolno się tak wyrazić — stanowił gospodarcze wyznanie wiary Ligi Narodów. Chcąc się stosować do zawartych tam dogmatów, winien był Komitet Ekonomiczny skierować swe wysiłki przedewszystkiem ku przywróceniu wolności handlu, który rządy wszystkich niemal państw krępowały niezmiernie wysokiemi taryfami celnemi, zakazami wywozu i przywozu, formalnościami celnemi, administracyjnemi i innemi tp. środkami. Walka z niemi była jednak z wielu względów bardzo utrudniona.

Przedewszystkiem poszczególne rządy są zdania, że tylko same potrafią ocenić, jaka polityka gospodarcza najlepiej w danych warunkach odpowiada krajowi, którego losami kierują. Dlatego też nie poczuwają się one do obowiązku stosowania w praktyce rad, których udzielają im organa Ligi Narodów lub konferencje przez nią zwołane. Przytem metody polityki celnej, o których piszemy powyżej, zdążyły dzięki długim latom wojny wejść już w krew biurokracji, która jak wiadomo z zapałem bierze na siebie coraz to nowe funkcje, ale niechętnie wypuszcza z rąk te, które się raz do nich dostały.

Jeżeli zresztą rezolucje brukselskie wykreśliły gospodarczej polityce Ligi Narodów kierunek wybitnie liberalny, to trzeba przyznać, że był on w dużej mierze zbieżny z interesami państw wysoce uprzemysłowionych, liczących na pokrycie dochodami z wywozu strat, wynikłych z wojny. Zupełnie inne musiało być w tym wypadku stanowisko państw, które traktaty pokojowe znacznie powiększyły lub zgoła do życia po-

wołały. Wykrojone przeważnie z obszaru dawnych Austro-Węgier wzgl. Rosji, stanowiących jednostki gospodarcze o znacznych zdolnościach wytwórczych i spożywczych, państwa te znalazły się — po zaspokojeniu swych słusznych ambicyj narodowych — w sytuacji pod względem ekonomicznym niezwykle trudnej. Oderwane od dotychczasowych dostawców i odbiorców, musiały starać się o przywrócenie na swoim obszarze tych samych warunków, które przed wojną zapewniały ludności względny przynajmniej dobrobyt. Najłatwiej niewątpliwie byłoby cel ten osiągnąć przez zachowanie unji celnej między tzw. państwami sukcesyjnemi; o możliwości takiej wspominał nawet traktat w St. Germain, ale narodowe antagonizmy i wzajemna nieufność nie pozwoliły jej zrealizować. Zamiast tego uznano, że jedynie wysokie cła potrafią »wychować« przemysł, zdolny z jednej strony pokryć wewnętrzne zapotrzebowanie towarów, z drugiej wchłonąć, przynajmniej w dużej części, produkty bardziej rozwiniętych gałęzi rodzimej wytwórczości. Ta właśnie protekcjonistyczna i nacjonalistyczna polityka, przesadna, choć w sytuacji tej zupełnie naturalna, miała liberalnym zapędom Ligi Narodów przysporzyć na przyszłość wiele trudności.

Poważniejszą jeszcze przeszkodą, którą Konferencja Brukselska podkreśliła też z całym naciskiem, był zupełny rozstrój walutowy. Gdzie pieniądz tracił znaczny procent swej wartości wyrażonej w złocie, tam rzeczywisty, czyli mierzony także złotem poziom cen coraz bardziej się obniżał, skoro ich nominalna wartość nie mogła wzrastać tak szybko, jak postępowała dewaluacja pieniądza. Zachęcało to do wywozu, a utrudniało przywóz do tego stopnia, że kraje, nawiedzone dewaluacją zaczynały cierpieć na ogołocenie z artykułów pierwszej potrzeby, nie mogąc sobie pozwolić na koszta, związane z ich sprowadzaniem. Odwrotnie kraje które zdołały utrzymać wartość swego pieniądza, były zmuszone chronić się cłami przed zalewem towarów, produkowanych gdzieindziej wskutek inflacji po cenach bezkonkurencyjnie niskich. Dopóki nie spełnił się więc warunek powszechnego powrotu do waluty stałej, opartej na złocie, wszelka akcja Ligi Narodów, zmierzająca do wydatnej obniżki taryf, zniesienia zakazów lub choćby tylko uproszczenia formalności celnych miała mało widoków powodzenia.

To też Komitet Ekonomiczny zakreślił sobie najpierw program znacznie skromniejszy. Odkładając do bardziej odpowiedniej chwili walkę z samem złem, postanowił przekonać się tylko o jego rozmiarach. W tym celu wystosowano (grudzień 1920) do rządów wszystkich państw-członków bardzo szczegółowy kwestjonarjusz, który dotyczył następujących spraw [1]):

[1]) S. D. N. Com. Ec. et Fin. provisoire, vol 1., str. 143 n.

a) Zakazów przywozu i wywozu, sposobu wydawania licencyj, zwalniających w pewnych wypadkach od tych zakazów; ograniczeń handlu walutami.

b. Sposobu traktowania obcych statków w portach.

c) Ustawodawstwa, zmierzającego do zwalczania monopoli, które w pewnej gałęzi przemysłu i handlu faktycznie przywłaszczyły sobie bądź jednostki bądź towarzystwa.

d) Metod zwalczania konkurencji nieuczciwej, to jest operującej bezprawnie znakami fabrycznemi, stemplami obcych władz państwowych, nazwami, podaniem niewłaściwego pochodzenia.

W dołączonym liście [1]) Rada zaznaczała, że Komitetowi Ekonomicznemu i jej samej chodzi jedynie o skompletowanie swej dokumentacji, bynajmniej zaś nie pragnie podawać w wątpliwość postanowienia natury ustawodawczej czy administracyjnej, które poszczególne rządy u siebie stosują. Na podstawie danych, które zbierze, Komitet Ekonomiczny będzie z jednej strony w stanie przedstawić Radzie sprawy, które są na tyle dojrzałe, aby je można poddać badaniom ogólnej konferencji, lub uregulować w jakikolwiek inny sposób; z drugiej strony będzie mógł Radzie udzielić wskazówek co do wykonania pewnych klauzul traktatów pokojowych, za których spełnienie odpowiada Liga Narodów; wreszcie zapewnić skuteczność postanowieniu Paktu, które wszystkim członkom Ligi gwarantuje równomierne i sprawiedliwe traktowanie ich handlu.

Ankieta ta nie odniosła wprawdzie pożądanych skutków, ponieważ odpowiedzi rządów nadeszły późno, a przytem nie zawierały prawdziwie wartościowego materjału ze względu na częste zmiany, którym ulegały interesujące Komitet Ekonomiczny postanowienia. Streszczony powyżej dokument jest jednak bardzo charakterystyczny dla metody postępowania, którą Komitet wraz z Radą obrały. Przebija w nim najpierw pełne poszanowanie dla swobodnego uznania, z którego członkowie Ligi korzystają przy doborze środków, służących ich polityce gospodarczej; Komitet Ekonomiczny nie śmie nawet doboru tego krytykować. Skoro jednak urządza na ten temat ankietę, skoro pisze o możliwości ogólnej konferencji itd. — jasnem jest, że istniejący stan rzeczy pragnie zmienić m. i. dlatego, że — jak dyskretnie przy końcu zaznacza — nie jest on całkowicie zgodny z wymaganiami, które artykuł 23e Paktu stawia Członkom.

To właśnie postanowienie Paktu stało się osią całej działalności Komitetu Ekonomicznego. W dyskusji, która się nad nią rozwinęła

[1]) tamże, str. 150.

w czasie drugiego Zgromadzenia, cały szereg mowców, głównie zaś przedstawiciel Japonji podkreślał niezwykłą wagę tego zagadnienia i nalegał na szybkie jego załatwienie, gdyż inaczej barjery handlowe, wzniesione podczas wojny mogłyby snadnie pozostać urządzeniem stałem. W tym celu proponował jaknajszybsze opracowanie projektu ogólnej konwencji, która wspomnianą zasadę miała wprowadzić w życie przez szczegółowe postanowienia. Zgromadzenie, idąc za przykładem Rady, ograniczyło się jednak tylko do rezolucji, wkładającej na Komitet Ekonomiczny obowiązek przestudjowania znaczenia i rozciągłości tejże zasady [1]). Ale i z innych rezolucyj przyjętych w roku 1921, wynika, że po jednorocznych doświadczeniach ambicje Ligi Narodów znacznie się skurczyły odnośnie do roli, do której aspirowała pierwotnie przy regulowaniu międzynarodowych stosunków gospodarczych. Zgromadzenie w roku 1920 brało jeszcze pod uwagę możliwość zwołania wielkiej konferencji, mającej fungować jako gospodarczy parlament świata — w roku 1921 rezolucje mówią już tylko o konferencjach doradczych, z porządkiem obrad ograniczonym do pewnych szczególnych spraw. Nie potrzebujemy podkreślać, że w danych warunkach wstrzemięźliwość ta była ze wszechmiar wskazana i że stanowiła lepszą rękojmię powodzenia niż szeroko zakreślone programy, przy których wykonaniu wypadłoby się liczyć z samemi zawodami.

Tymczasem Komitet Ekonomiczny, obarczony przez Zgromadzenie misją interpretacji artykułu 23e stanął przed zadaniem niezwykle trudnem. Owo »traitement équitable du commerce de tous les Membres de la Société« jest bowiem pojęciem wysoce elastycznem. Chcąc je rozciągnąć do najdalszej granicy, wypadłoby nałożyć na wszystkich członków Ligi Narodów obowiązek przyjęcia w swych wzajemnych stosunkach handlowych klauzuli największego uprzywilejowania. W ten sposób można bez wątpienia uczynić zadość sprawiedliwości, a zarazem zapewnić powrót do stosunków przedwojennych, które w roku 1921 wydawały się jeszcze idealnemi. Trudno się dziwić, że Komitet Ekonomiczny na swej sesji, odbytej w marcu 1922, nie śmiał wyciągnąć tak daleko idącej konsekwencji, która w ówczesnych warunkach żadną miarą nie mogła się utrzymać. Godząc się jednak raz na wyjątki od powszechnej zasady największego uprzywilejowania, trudno jest ustalić wypadki gdzie one są dopuszczalne; jeszcze trudniej zaś powiedzieć, kto mianowicie ma od wypadku do wypadku o tem orzekać. Zostawiając poszczególnym państwom rozstrzygnięcie tej wątpliwości, nie

[1]) II Ass., S. Pl., str. 495.

zmieni się w niczem sytuacji, która wymaga reformy; żadne państwo natomiast nie zgodzi się powierzyć te delikatne funkcje jakiemukolwiek organowi międzynarodowemu. Komitet Ekonomiczny, uznając zresztą w pełni pożyteczność ogólnej konwencji w tej sprawie, podkreślił w swym raporcie do Rady wszystkie trudności, które myśleć o niej nie pozwalają [1]). Chcąc się jednak wywiązać z przekazanego sobie zadania, Komitet powraca do swej metody programu minimalnego. Stwierdza więc, że całe zagadnienie wypada traktować z punktu widzenia praktycznego raczej jak teoretycznego. Dlatego należy ustalić obowiązki, które dla członków wynikają z art. 23e w takich dziedzinach, gdzie zawarcie ogólnej konwencji nastręczy najmniej trudności. Skoro jednak raport wymienia tylko jedną z tych dziedzin (nieuczciwa konkurencja), można przypuszczać, że w samem jego łonie trudno było o zgodną odpowiedź na pytanie, jakie sprawy tutaj zaliczyć. Dalsze badania tej kwestji powierzył Komitet podkomisji, która miała zastanowić się z jednej strony nad metodami działania, wymaganemi przez ówczesne nienormalne warunki, z drugiej zaś ustalić trwały porządek stosunków gospodarczych między państwami. Dopóki ogólny układ w tym względzie nie jest możliwy, Komitet zaleca zawieranie układów dwustronnych i regjonalnych przy pełnem poszanowaniu praw pozostałych Członków. Podkreślając wreszcie inną konsekwencję omawianego artykułu, raport przestrzega przed mniej korzystnem i niesprawiedliwem traktowaniem handlu państw nienależących do Ligi.

Komitet Ekonomiczny, uznając jedynie nieuczciwą konkurencję za sprawę dojrzałą do bezpośredniego uregulowania drogą powszechnej konwencji, kierował się przy tym wyborze względem na zobowiązania, zaciągnięte już poprzednio przez szereg państw w tej sprawie. Od r. 1911 istniała bowiem Unja Własności Przemysłowej, oparta o Konwencję Waszyngtońską — teren był więc poniekąd przygotowany, a chodziło tylko o dalszą jego uprawę. Każden z sygnatarjuszy Konwencji był zobowiązany do przyznania obywatelom wszystkich innych układających się stron takich samych praw pod względem ochrony własności przemysłowej, jakie przyznaje swoim własnym. Nie wykluczało to jednak możliwości, że w pewnych państwach cudzoziemcy na równi z krajowcami byliby ochrony tej pozbawieni. Propozycje, przedstawione Radzie przez Komitet Ekonomiczny [2]) zalecały wszystkim państwom, aby do ustawodawstwa swego wprowadziły odpowiednią ochronę przed nieuczciwą konkurencją. Równocześnie podawał Komitet najskuteczniejsze

[1]) J. O., 1922, 6. II, str. 624, n.
[2]) J. O. 1922, 6. II, str. 626—633.

sposoby tej ochrony, kładąc specjalny nacisk na obdarzenie poszkodowanych prawem ścigania przed sądem podobnych nadużyć. Dalej wymieniał najważniejsze i najczęściej stosowane środki nieuczciwej konkurencji: bezprawne używanie lub podrabianie marek ochronnych oraz rejestrowanie znaków i stempli ochronnych, służących władzom państw obcych, podawanie nazw fałszywych lub budzących mylne wyobrażenia i posługiwanie się fałszywem określeniem pochodzenia. Wszystkie te propozycje, które Komitet jeszcze kilkakrotnie przy pomocy rzeczoznawców udoskonalał, miały być przedstawione Kongresowi Unji. Kongres odbył się w r. 1925 i reformy, zalecane przez Komitet faktycznie w dużej mierze uwzględnił. Mają one niewątpliwie duże znaczenie dla podniesienia ogólnego poziomu etyki handlowej; w rzeczywistości dotyczą jednak w wyższej mierze karnego i cywilnego ustawodawstwa poszczególnych państw jak ich właściwej polityki handlowej.

Podkomisji, badającej możliwość utrwalenia sprawiedliwej polityki handlowej w łonie Ligi Narodów, przyszła natomiast z pomocą Konferencja Genueńska, obradująca w kwietniu i maju 1922 r. Zwołując ją, kierujący mężowie stanu dali poniekąd dowód, że nie wierzą, aby Liga Narodów mogła wprowadzić porządek do anarchicznych stosunków gospodarczych w świecie. Wbrew iluzjom, którym oddawał się Lloyd George, jej główny inicjator, również Konferencja Genueńska zadania tego spełnić nie umiała. Trzeba jednak przyznać, że w stosunku do niektórych drażliwych problemów wykazała więcej odwagi i inicjatywy, niż Liga Narodów. Przedsiębiorczość jej można sobie chyba tem tłumaczyć, że była ona zebraniem jednorazowem, na którem nie ciążyła odpowiedzialność za wykonanie podjętych inicjatyw. Przekazała je natomiast Lidze Narodów, której Komitet Ekonomiczny zajął się gorliwie ich zbadaniem. [1]) Najważniejsza wśród nich dotyczyła jawności taryf i rozporządzeń celnych wszelkiego rodzaju. Tutaj wskazano już w każdym razie na zagadnienie, którego rozwiązanie w mniej lub więcej liberalnym duchu wywiera na międzynarodową wymianę towarów wpływ bezpośredni, bądź hamujący, bądź pobudzający. Wszak niezależnie nawet od wysokości nowych taryf i treści nowych rozporządzeń celnych, niedość wczesne i niedość szczegółowe podawanie ich do publicznej wiadomości stanowi dla zainteresowanych kupców, krajowych czy zagranicznych, dodatkowe utrudnienie, z drugiej strony zaś może łatwo powiększyć jeszcze dochody administracji celnej, która właśnie dlatego jest w podobnej zwłoce i w podobnych niedokładnościach za-

[1]) por. J. O. 1922, 8. II. str. 990—994.

interesowana. Konferencja Genueńska nastawała również na uproszczenie, utrwalenie i ujawnienie formalności, wymaganych przy wydawaniu licencyj, zwalniających w pewnych wypadkach od zakazów wywozu i przywozu.

Tutaj otwierało się więc dla gospodarczej działalności Ligi Narodów szerokie pole, a trzeba przyznać, że Komitet Ekonomiczny umiał je z własnej inicjatywy jeszcze rozszerzyć. W raporcie, który przedstawił Radzie ze swej sesji, odbytej we wrześniu 1922, [1]) podkreśla konieczność zwołania konferencji, któraby zajęła się nietylko jawnością ale także uproszczeniem wszelkich formalności celnych o charakterze nadmiernym (excessif), niepotrzebnym (inutile), dowolnym (arbitraire), nieuczciwym (déloyal). Do raportu swego dołączył Komitet szereg propozycyj konkretnych, mogących służyć za program przyszłej konferencji celnej. Poszedł nawet o jeden krok dalej i zwrócił się do wszystkich rządów z apelem, zatwierdzonym przez Radę i Zgromadzenie w r. 1922, aby taryfom swoim zechciały zapewnić pewną trwałość i zmieniały je tylko w wypadkach, gdy tego wymagają istotne interesy kraju [2]). Wszystkie rządy uważały naturalnie i nadal, że przez częstą zmianę taryf interesom tym najlepiej służą; formułując jednak takie życzenie, odpowiedzialne organy Ligi wskazały bez ogródek na jedną z najważniejszych przyczyn dezorganizacji handlu międzynarodowego. Dowodzi to, że krzepła w nich stopniowo świadomość i wola spełnienia zadań, do których są powołane.

Po gruntownem przygotowaniu przez Komitet Ekonomiczny i ekspertów, których do swojej pomocy powołał, została Konferencja dla uproszczenia formalności celnych — tak brzmiała oficjalna jej nazwa — zwołana przez Radę Ligi na 15-go października 1923. Prócz 33 państw, należących do Ligi, wzięły w niej udział także Niemcy oraz, z głosem doradczym tylko, przedstawiciele Międzynarodowej Izby Handlowej. Stany Zjednoczone przysłały obserwatora i kilku ekspertów. Po trzechtygodniowych obradach opracowano ostatecznie Konwencję, którą podpisały odrazu 22 państwa.

Nie mamy zamiaru wyolbrzymiać znaczenie samej Konferencji choćby dlatego, że program jej kategorycznie wykluczał wszelkie kwestje, stojące nawet w luźnym związku z właściwą polityką taryfową i traktatową poszczególnych państw. Ograniczenia tego przestrzegały ściśle zarówno organa przygotowawcze Konferencji jak i ona sama, przez co

[1]) J. O. 1922, 11. II. 1401—1407.
[2]) tamże.

zrezygnowała z zaradzenia najdrażliwszej ale i najbardziej dotkliwej bolączce współczesnej organizacji gospodarczej świata.

Ale Konferencja ta była bądź co bądź pierwszym krokiem, podjętym przez Ligę Narodów w tym celu, aby doprowadzić ogromną większość jej Członków do porozumienia w sprawach celnych. Charakter Konferencji Brukselskiej, która się temi sprawami także zajmowała, był jak wiadomo tylko doradczy; jej członkowie, choć mianowani przez poszczególne rządy, nie byli reprezentantami oficjalnej polityki; jej raport, choć jednogłośnie przyjęty, był tylko wyrazem opinji rzeczoznawców, a jego konkluzje rządów w niczem nie wiązały. Zadaniem Konferencji z r. 1923 było natomiast określenie całkiem konkretnych zobowiązań, od których rządy mogły się tylko uchylić bądź nie podpisując wcale Konwencji, bądź odmawiając ratyfikacji, gdyby ją raz już były podpisały.

Co się tyczy samego przedmiotu obrad i Konwencji, do której doprowadziły, to trzeba z całym naciskiem podkreślić, że podobnie jak od jawności taryf — o czem wyżej — tak też od formalności, stosowanych przy ich pobieraniu, zależy w dużej mierze nasilenie tego krępującego wpływu, który na handel zagraniczny danego kraju wywierają. Pozatem nadają się formalności tego rodzaju znakomicie jako narzędzie dyskryminacji celnej, t. j. odmiennego traktowania towarów, pochodzących z różnych państw; zadanie to spełniają zaś szczególnie sprawnie wówczas, jeżeli dzięki klauzuli największego uprzywilejowania, wszyscy kontrahenci danego państwa korzystają w zasadzie z tej samej taryfy.

Obowiązki, które Konwencja z 3 listopada 1923 nakłada na sygnatarjuszy dadzą się streścić w następujących punktach:

a) Wykluczyć ze swych wzajemnych stosunków handlowych formalności celne o charakterze nadmiernym, niepotrzebnym, dowolnym, nieuczciwym; poddać w tym celu rewizji istniejące zarządzenia, uprościć je i dostosować do zmieniających się warunków handlu z zagranicą (art. 1). Aby zaznaczyć postępy, dokonane na tej drodze, każde państwo zobowiązuje się podać zrewidowane w ten sposób zarządzenia do wiadomości Sekretarza Generalnego Ligi najdalej w rok po wejściu w życie Konwencji (art. 9). Dalej zapewnia ona osobom, pokrzywdzonym temi formalnościami, odwołanie do bezstronnej jurysdykcji (art. 7).

b) Podawać do publicznej wiadomości (w kraju i zagranicą) wszelkie zmiany taryf i rozporządzeń celnych, o ile możności przed ich wejściem w życie (art. 3—6).

c) Przy pewnych typowych formalnościach celnych, jako to świadectwa pochodzenia, świadectwa jakości towaru, obrót próbkami, po-

dróże komiwojażerów, rewizja bagażu podróżnych i t. d. stosować przepisy, zawarte, przynajmniej w ogólnych zarysach, w Konwencji (art. 10—16).

d) Art. 17—30 regulują tzw. kwestje protokolarne: aby zobowiązać poszczególnych sygnatarjuszy, musi Konwencja być ratyfikowana przez każdego z nich; wejdzie w życie, gdy tylko będzie ratyfikowana przez 5 państw; nie narusza w niczem dawniejszych zobowiązań sygnatarjuszy. Na szczególną uwagę zasługuje art. 22: w razie sporu, powstałego między dwoma państwami co do stosowania przepisów Konwencji, mogą one — gdy inne sposoby zawiodą — bądź odwołać się do organu technicznego, wyznaczonego w tym celu przez Radę Ligi [1]), którego opinja nie będzie ich jednak wiązała, bądź zastosować postępowanie rozjemcze lub sądowe, a więc także odnieść się do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej.

Nieodłączną część Konwencji stanowi Protokół, zawierający interpretację, przeważnie ścieśniającą różnych jej postanowień. Wreszcie wszystkie państwa, biorące udział w Konferencji, podpisały jej akt końcowy, który zawiera m. i. jej zalecenia, dotyczące takich spraw, gdzie przyjęcie ścisłych zobowiązań wydawało się bądź niemożebne, bądź przedwczesne.

Jak wynika z powyższego streszczenia, może być Konwencja z 3 listopada 1923 uważana za pierwszy rozdział Kodeksu Gospodarczego Ligi Narodów. Ograniczając formalności celne, zapewniając zainteresowanym jawność taryf i rozporządzeń celnych, oraz środki prawne przeciw ich nadużywaniu, mogła przyczynić się bardzo znacznie do zwycięstwa zasady sprawiedliwości w międzynarodowych stosunkach handlowych. Tymczasem Konwencja wraz z Protokółem zawiera tyle wyjątków i ograniczeń, miejscami zaś są jej postanowienia tak ogólnikowe, że wszystko to umniejsza jej znaczenie, a nie wyklucza bynajmniej niesprawiedliwej dyskryminacji wśród państw, które ją zawarły. Żeby choć ustalała niedwuznacznie, co przez taką dyskryminację rozumieć należy; w ten sposób bowiem stworzyłaby przynajmniej negatywną definicję tego tak ogólnikowego postanowienia Paktu, zalecającego sprawiedliwe traktowanie handlu wszystkich Członków. Tymczasem Konwencja poprzestaje na zakazie takiej dyskryminacji (art. 2), nie opatrując go żadnemi wyjaśnieniami. Co więcej w dyskusji, która się nad tym artykułem rozwinęła w łonie samej Konferencji, jeden z członków Komitetu Ekonomicznego stwierdził, że art. 23-e Paktu, zobowiązując

[1]) Powierzyła ona te funkcje Komitetowi Ekonomicznemu. J. O. 1924 7 str. 944.

Członków do przestrzegania sprawiedliwości w ich wzajemnych stosunkach handlowych, wcale nie chce zmuszać ich do stosowania wobec wszystkich zupełnie tych samych zarządzeń. »Teorja, której wyraz znajdujemy w Pakcie, uznaje suwerenność państw i pozwala im przystosować swój ustrój gospodarczy zarówno do własnego położenia jak też do stosunków, które je w sposób specjalny wiążą z innymi Członkami Ligi. Swoboda państw pozostaje nienaruszoną pod warunkiem, że nie będą jej wyzyskiwać dla krzywdzenia handlu jakiegokolwiek innego państwa«. [1]) Teorja ta, skrojona na miarę ówczesnych warunków i trudności zawiera zapewne szczyptę prawdy, gdy przeprowadza rozróżnienie między sprawiedliwem (équitable) a równomiernem (égal) traktowaniem obcego handlu; ale tam, gdzie dyskryminacja w tej czy innej formie raz jest dozwolona, wystarczy zrobić jeden krok, aby od nierównomiernego traktowania przejść do wyraźnej krzywdy.

Konwencja, ratyfikowana przez 6 państw, weszła ostatecznie w życie 27 listopada 1924; do końca roku 1930 obowiązywała już między 30-u państwami. Co więcej wiele jej postanowień posłużyło za wzór w niektórych traktatach dwustronnych. Oceniając wszystkie te wyniki, można stwierdzić, że Konferencja w ówczesnych, niezwykle trudnych warunkach osiągnęła maksimum tego, czego można było po niej się spodziewać. Powszechne i oparte na prawdziwie dobrej woli zastosowanie Konwencji mogło niewątpliwie w pewnych szczególnych wypadkach rozluźnić więzy, które krępowały handel międzynarodowy; nieograniczoną pozostała jednak i nadal swoboda państw w regulowaniu handlu zagranicznego przy pomocy dwu najbardziej szkodliwych dlań środków — t. j. wysokich taryf celnych oraz zakazów przywozu i wywozu.

Konferencja z r. 1923 zamyka pierwszy okres działalności gospodarczej Ligi Narodów, okres, stojący pod znakiem bezpośrednich następstw wielkiej wojny, wśród których zachwianie równowagi walutowej wysuwa się na plan pierwszy. Temi zaburzeniami, tak mało sprzyjającemi wolności handlu, tłumaczy się też niezwykła ostrożność postępowania Ligi na drodze, którą sobie wytknęła. Lata 1924 i 1925 zdawały się jednak otwierać nową erę. Konferencja Londyńska reguluje w sierpniu 1924 tymczasowo, ale rozsądnie problem reparacyj; wkrótce potem rozpoczynają się rokowania, które w październiku 1925 doprowadzają do układów lokarneńskich. Równolegle z uspokojeniem politycznem postępuje unormowanie stosunków gospodarczych, zagwa-

[1]) Conférence Internationale sur les formalités douaniéres, Procès Verbaux des Séances plénières, str. 77.

rantowane stabilizacją bądź faktyczną bądź także prawną wszystkich niemal walut. Zachęcona temi pomyślnemi objawami, a także powodzeniem Konferencji Celnej, Liga Narodów zaczyna w swych inicjatywach przechodzić do metod coraz śmielszych, które, jak zobaczymy, miały ją niestety przyprawić o liczne zawody.

CZĘŚĆ III.

Wskazówki Międzynarodowej Konferencji Ekonomicznej.

ROZDZIAŁ VII.

Przebieg Konferencji.

Wysiłki, podjęte przez Ligę Narodów celem uporządkowania gospodarczych stosunków świata, były — jak widzimy — w pierwszym okresie jej działalności uwieńczone nadzwyczaj skromnemi sukcesami. Prawda, że i podstawy, na których jej akcja mogła się rozwijać, określił Pakt w sposób bardzo niedostateczny; ale wskutek szczególnych przeszkód nawet te bardzo ograniczone możliwości nie zostały w pełni wyzyskane. Wszak nie zdobyto się nawet na wyraźne stwierdzenie, co należy rozumieć przez owo »équitable traitement du commerce de tous les Membres«, na którem Pakt opiera gospodarczy porządek świata. Jak nie zdołano położyć kres wyścigowi zbrojeń militarnych, podobnie też nie zdziałano nic, aby powstrzymać wyścig taryf celnych. Między temi dwoma grupami zagadnień zachodzi zresztą ścisły związek, gdyż bojowe środki, stosowane przez większość państw w polityce gospodarczej »są nietylko skutkami wojny, ale ze swej strony także nową wojnę przygotowują«[1]). Otóż losy Protokółu Genewskiego, pogrzebanego ostatecznie z wiosną 1925 r., dowiodły, jak niesłychanie trudno będzie utrwalić pokój przy pomocy bardziej sprężystej organizacji politycznej świata. Tembardziej palącą okazała się więc potrzeba usuwania przyczyn, któreby choć pośrednio zakłócić go mogły. Ponieważ zaś stan wojny gospodarczej w permanencji opóźniał powrót do normalnych warunków i powszechnego dobrobytu, Zgromadzenie w roku 1925 uchwaliło jednogłośnie następujący wniosek, przedstawiony imieniem delegacji francuskiej przez Loucheura:

»L'Assemblée,

fermement résolue à rechercher tous les moyens capables de faire régner la paix dans le monde;

---

[1]) Przemówienie delegata Belgji Cauvelaert VI. Ass. C. II. str. 48.

convaincue que la paix économique contribuera grandement à assurer la sécurité des peuples;

persuadée qu'il est nécéssaire d'examiner les difficultés économiques qui s'opposent au rétablissement de la prospérité générale ainsi que de mettre en lumière les meilleurs moyens de surmonter ces difficultés et d'éviter les conflits:

Invite le Conseil à examiner dans le plus bref délai l'opportunité de constituer sur de larges bases un Comité Préparatoire qui, en s'appuyant sur les organismes techniques de la Société des Nations et le Bureau International du Travail, préparerait les travaux d'une Conférence Economique Internationale.

La Convocation de cette Conférence sous les auspices de la Société des Nations ferait l'objet d'une décision ultérieure du Conseil«[1]).

Uchwała ta nie precyzuje wprawdzie, czy przyszła Konferencja będzie się składać z ekspertów, czy też delegatów, powołanych do opracowania szeregu konwencyj; w każdym jednak razie miała ona spełnić rolę gospodarczego parlamentu świata, którego uchwały — niezależnie od wiążącego czy też doktrynalnego charakteru — mogłyby cieszyć się większym rozgłosem i powagą niż prace Komitetu Ekonomicznego, gruntowne wprawdzie i cenne, ale dotyczące dziedzin specjalnych i mało komu znane. Przewidywane zadania Konferencji były przytem i ważniejsze i bardziej trudne jak Brukselskiej Konferencji Finansowej: uzdrowienie finansów jednego kraju może być bowiem w największej ilości wypadków przeprowadzone samodzielnie, podczas gdy reforma stosunków gospodarczych jest możliwa tylko przy najściślejszej współpracy wszystkich zainteresowanych[2]).

Komitet Przygotowawczy Konferencji, utworzony przez Radę w grudniu 1925[3]), składał się z 35-u członków, wybranych z pośród 22 narodów i najrozmaitszych gałęzi życia gospodarczego. Opracował on dla Konferencji bardzo obfity materjał informacyjny[4]) oraz wygotował szczegółowy jej program, składający się z dwu części[5]). Pierwsza obejmowała zagadnienia ogólne a więc: »Obecne położenie gospodarcze. Jego najważniejsze znamiona i problemy z punktu widzenia

---

[1]) VI. Ass. S. Pl. str. 402.

[2]) Por. raport Komitetu Przygotowawczego do Rady: J. O. 1927. 2. str. 144.

[3]) J. O. 1926. 2. str. 186.

[4]) Wykaz wszystkich publikacyj, wydanych w związku z Konferencją Ekonomiczną u Hantos, Die Weltwirtschaftskonferenz, Leipzig 1928, str. 109–127.

[5]) por. J. O. 1927. 2. str. 266—274.

różnych krajów. Zbadanie gospodarczych przyczyn obecnego rozstroju handlu i przemysłu. Tendencje gospodarcze, które mogą wywrzeć wpływ na pokój świata«.

Część druga rozpadała się na trzy rozdziały, poświęcone handlowi, przemysłowi i rolnictwu. Problemy handlowe przedstawiają się w tem ujęciu jak następuje:

1. Wolność handlu: a) zakazy i ograniczenia wywozu i przywozu; b) ograniczenia, reglamentacja lub zmonopolizowanie handlu; c) gospodarcze i fiskalne zarządzenia dotyczące obywateli i towarzystw jednego kraju, którym zezwolono na osiedlenie się w granicach innego.

2. Taryfy celne i traktaty handlowe: przeszkody, które dla handlu międzynarodowego wynikają a) z rodzaju, stawek oraz braku stałości ceł wywozowych i przywozowych. b) z ich nomenklatury i klasyfikacji.

3. Pośrednie sposoby ochrony narodowego handlu i narodowej żeglugi: a) pośrednie i bezpośrednie subwencje; b) dumping oraz zarządzenia, które mu mają przeciwdziałać; c) nierówne traktowanie transportów; d) fiskalne środki obciążania towarów sprowadzonych z zagranicy.

4. Wpływ, który na międzynarodowy handel wywiera osłabienie siły kupna«.

Jako objaw znamienny należy zanotować, że wskutek zastrzeżeń, wysuniętych przez delegację angielską na VI-em Zgromadzeniu, z programu Konferencji zupełnie wykluczone były pewne politycznie drażliwe kwestje, których niewystarczające uregulowanie wywierało na gospodarczą sytuację świata wpływ widoczny a wysoce ujemny. Do rezerwatów tych należała przedewszystkiem sprawa długów wojennych, następnie problemy demograficzne wraz z polityką emigracyjną, posiadającą tak rozstrzygające znaczenie dla krajów, cierpiących na przeludnienie.

Przytoczony powyżej program akceptowała Rada w grudniu 1926 równocześnie z przedstawionemi przez Komitet Przygotowawczy propozycjami, dotyczącemi charakteru i regulaminu Konferencji[1]). Choć już w ciągu VI-ej Sesji Zgromadzenia wysuwano z różnych stron wątpliwość, czy warto zadanie Konferencji Ekonomicznej ograniczać — na wzór Brukselskiej — wyłącznie do niewiążących uchwał, Rada, zgodnie z opinją Komitetu Przygotowawczego, stanęła na tem właśnie stanowisku; liczyła widocznie, że powaga członków Konferencji potrafi wkrótce przekształcić w obowiązujące normy jej teoretyczne uchwały. Głosowanie miało więc odbywać się osobiście a nie delegacjami; poza kwestjami proceduralnemi żądano dla uchwał jednomyślności wszystkich

[1]) por. J. O. loc. cit.

członków. Na przewodniczącego Konferencji wyznaczyła wreszcie Rada Belgijczyka Theunis'a, który tę samą funkcję piastował w Komitecie Przygotowawczym, a Konferencję zwołano na 4 maja 1927.

W jej skład wchodziło 194 członków i 157 ekspertów, pochodzących z 50-ciu państw, wśród których nie brakowało ani Stanów Zjednoczonych ani Z. S. S. R., co oczywiście w znacznym stopniu podnosiło powagę Konferencji. Do udziału zaproszono również przedstawicieli Międzynarodowego Biura Pracy, Międzynarodowej Izby Handlowej i Międzynarodowego Instytutu Rolniczego w Rzymie.

Obrady Konferencji musiały uwypuklić głęboko sięgające różnice w stanowisku poszczególnych jej członków, różnice, wynikające zarówno z odmiennego teoretycznego stosunku do zagadnień gospodarczych jak i z odmiennych interesów, reprezentowanych państw. Tembardziej godnym uznania jest fakt, że Konferencja potrafiła doprowadzić do jednomyślnych uchwał w tylu kwestjach, mających podstawowe znaczenie dla polityki gospodarczej poszczególnych państw.

Jak Konferencja Brukselska tak i Genewska zajęła w swych rezolucjach stanowisko wybitnie liberalne. Trudno zresztą sobie wystawić, aby obrady, mające ugruntować współpracę gospodarczą między narodami mogły doprowadzić do innych wyników. Solidarność międzynarodowa jest bowiem, jakeśmy już w Rozdziale II wykazali, zjawiskiem naturalnem i samorzutnem, którego zasięg ograniczają właśnie zarządzenia, wydane z tych czy innych pobudek przez władze poszczególnych państw. Jeśli więc przedstawiciele tychże siadają do jednego stołu, to celem takich narad może być tylko porozumienie w sprawie stopniowego przynajmniej usuwania owych ograniczeń. Wobec niewiążącego charakteru uchwał porozumienie to można było naturalnie łatwiej uzyskać.

To też ostateczny raport Konferencji podkreśla z całym naciskiem, że powojenne lata wykazały zupełną bezpłodność prób zdobycia dobrobytu przy pomocy polityki odgradzania się od reszty świata; bezpłodność ta uwydatnia zaś ze swej strony niezwykle dobitnie istniejącą współzależność poszczególnych narodów, gałęzi produkcji i klas społecznych. Ale powrót do przedwojennych stosunków, gdzie międzynarodowa wymiana działała sprawniej i z większą korzyścią dla zainteresowanych, jest zdaniem raportu rzeczą przedewszystkiem niemożliwą. Niektóre z objawów dzisiejszego rozstroju, choć bezpośrednio wywołane przez wojnę, nie są bynajmniej tylko przejściowe, lecz wynikają z głębokich strukturalnych przemian w gospodarczym organiźmie świata. Należy tutaj odwrócenie stosunku wzajemnego zadłużenia, publicznego i prywatnego, między poszczególnemi państwami; zatamowanie stru-

mienia emigrantów, który przed wojną wyrównywał gęstość zaludnienia różnych części świata; wreszcie zmniejszenie chłonności zamorskich rynków, zaopatrywanych obecnie przez własny przemysł, rozbudowany głównie w czasie wojny.

Aby załagodzić skutki tych wszystkich przemian, dla Europy w każdym razie bardzo niepomyślnych, powrót do stosunków przedwojennych jest także lekarstwem niewystarczającem. Prawdziwie skuteczne może okazać się tylko najściślejsze gospodarcze zespolenie Europy, które i przed wojną nie było dokonane. Inna rzecz, że — nie mówiąc już o dzisiejszych stosunkach — nawet w r. 1927 była Europa od tego stanu bardziej odległą jak w r. 1913. Przesadny nacjonalizm gospodarczy, liczne nowe granice, pomnożenie zakładów przemysłowych i wynikające stąd zaburzenia w podziale pracy między poszczególnemi krajami: oto według raportu główne przyczyny zahamowania normalnej wymiany dóbr. »W dzisiejszych szczególnych okolicznościach potrzebuje Europa koniecznie większej wolności dla handlu zarówno w swych stosunkach z innemi częściami świata jak i w wewnętrznym europejskim ruchu towarowym. W rzeczywistości jest wolność ta dzisiaj znacznie bardziej ograniczona jak przed wojną. Cła są dziś wyższe, bardziej skomplikowane, mniej stałe a liczniejsze jak przed wojną; z drugiej strony nie zdołano przywrócić dawnego systemu traktatów handlowych«. Ciągłe wzajemne licytowanie się w wysokości taryf nie przynosi nikomu spodziewanych korzyści, a odbija się fatalnie na powszechnym dobrobycie. Dlatego też — zdaniem Konferencji — żaden kraj nie powinien kierować się w swej polityce celnej jedynie swemi własnemi — najczęściej zresztą iluzorycznemi korzyściami, ale pamiętać, że ofiary, których się odeń żąda, znajdą odpowiednią kompensatę w takichże ofiarach, poniesionych przez innych.

Przy takim układzie stosunków trudno się dziwić, że problemy handlowe zajęły naczelne miejsce zarówno w obradach jak i w raporcie Konferencji, która znalazła w nich prawdziwy newralgiczny punkt niedomagań gospodarczych. Wynika to choćby z następującego zestawienia: podczas gdy wskaźnik produkcji surowców (1913: 100) wynosił w r. 1925 116, to pojemności obrotów handlowych odpowiadał wskaźnik 105. Dla Europy stosunek ten był jeszcze mniej korzystny, gdyż wyrażał się cyframi 104 i 94[1]). Rezolucje Konferencji, zmierzające do reformy stosunków, które ten krytyczny stan wytworzyły można najlepiej streścić w zdaniu, wyjętem z raportu: »Czas już najwyższy położyć kres podwyższaniu taryf i zwrócić się w przeciwnym kierunku«.

[1]) por. Mémorandum sur la production et le commerce, préparé pour le Comité préparatoire de la Conférence Economique Internationale. Genève 1926.

W tym celu Konferenja proponuje:

1. Autonomiczne obniżenie taryf przez poszczególne państwa (akcja jednostronna).

2. Zawieranie traktatów handlowych (akcja dwustronna).

3. Zbiorowe porozumienia, zmierzające do rozwinięcia handlu międzynarodowego na sprawiedliwszych podstawach, a to przez usunięcie lub obniżenie barjer, na które handel ten napotyka pod postacią nadmiernych taryf celnych.

Szczególną uwagę poświęciła Konferencja sprawie przywrócenia przedwojennego systemu traktatów handlowych, zaznaczając przytem, że będą one mogły spełnić swe zadania wówczas tylko, jeżeli będą zawierane na odpowiednio długie okresy czasu; jeżeli systemy taryfowe poszczególnych państw, tak niesłychanie różnorodne, zostaną ujednostajnione, przynajmniej w ogólnych zarysach; jeżeli wreszcie klauzula największego uprzywilejowania znajdzie w nich zastosowanie bez żadnych zastrzeżeń; równocześnie zaleca Konferencja Organizacji Ekonomicznej Ligi Narodów, aby starała się ustalić zasady jasne i jednolite odnośnie do interpretacji i znaczenia tej klauzuli.

W dalszym ciągu wymienia jeszcze raport jako środki, paczące zasadę wolnej konkurencji i stanowiące zaporę dla handlu międzynarodowego: premje, przyznawane krajowym eksporterom; różniczkowanie w ich interesie taryf kolejowych; popieranie przez odpowiednie subwencje krajowych linij okrętowych; wreszcie przesadną zawiłość formalności celnych, którą w pewnej tylko mierze ogranicza Konwencja z 3 listopada 1923. — Najbardziej stanowczego potępienia doczekały się w raporcie zakazy przywozu i wywozu, a Konferencja nagli do rychłego zawarcia konwencji, usuwającej ten szkodliwy przeżytek czasów wojennych, zgodnie z projektem, opracowanym już przez Komitet Ekonomiczny. — Za niezbędny wreszcie warunek sanacji międzynarodowej wymiany towarów uważa Konferencja ułożenie powszechnie obowiązującej nomenklatury celnej.

Do poszczególnych zaleceń tego raportu będziemy jeszcze powracać, omawiając próby, które podjęła Liga Narodów, aby je w czyn wprowadzić. Próby te powiodły się tylko w znikomej części i dlatego całe dzieło Konferencji przedstawia dzisiaj raczej tylko historyczny interes. Jego praktyczne znaczenie jest natury negatywnej o tyle, że pominięcie zaleceń, sformułowanych przez Konferencję, zaostrzyło w znacznym stopniu srożący się dzisiaj kryzys gospodarczy. Konferencja podkreślała kilkakrotnie i z całym naciskiem, że istnieje gospodarstwo światowe i że od ścisłego związku z niem żadne gospodarstwo naro-

dowe nie jest w stanie się wyzwolić. Ale fakt ten nie znalazł w polityce handlowej ostatnich czasów dostatecznego uwzględnienia. Zamiast tego każdy kraj rościł sobie pretensje do niezależności gospodarczej, nie bacząc, iż mógłby je usprawiedliwić tylko wyjątkową sytuacją geograficzną, odpowiedniemi bogactwami naturalnemi i możliwościami gospodarczemi. Niewiele jest jednak zdaniem Konferencji krajów, któreby pretensje te mogły w taki sposób usprawiedliwić. Te mylne rachuby doprowadziły w rezultacie do nadmiaru produkcji, który w zbyt ciasnych granicach pojedyńczych państw nie znajdował dostatecznego pomieszczenia, a naciskając swym ciężarem na poziom cen, stał się jednym z głównych czynników powszechnego kryzysu gospodarczego.

Wspomnijmy wreszcie, że w porozumieniu z Radą Zgromadzenie na swej VIII sesji ukonstytuowało Doradczy Komitet Ekonomiczny, który miał zagwarantować trwałość dzieła Konferencji, czuwając nad wykonaniem jej zaleceń. Komitet ten składa się z członków, mianowanych przez Radę na 3 lata z pośród obywateli 29-u państw (w tem także takich, które nie są Członkami Ligi). Obejmuje on osobistości szczególnie obznajomione z zagadnieniami przemysłu, handlu, rolnictwa, finansów, pracy, spółdzielczości oraz organizacyj kobiecych. Prócz tego wyznacza 5-u członków Komitet Ekonomiczny, jednego Komitet Finansowy, 3-ch Międzynarodowe Biuro Pracy [1]). W porównaniu z Komitetem Ekonomicznym jest Komitet Doradczy jak widzimy ciałem znacznie szerszem, w którem dochodzą do głosu liczniejsze grupy interesów, którego członkowie ponadto są jeszcze mniej związani z oficjalną polityką swych krajów. Ufano, że dzięki tym właściwościom Komitet Doradczy będzie mógł łatwiej i skuteczniej zawiadywać spuścizną Konferencji jak Komitet Ekonomiczny. Faktycznie jednak napotkała jego działalność na trudności, wynikające stąd, że jest ciałem zbyt ciężkiem, o poglądach zbyt rozstrzelonych i dzięki temu niezdolnem do pracy prawdziwie produktywnej. Punkt ciężkości gospodarczej akcji Ligi Narodów spoczywał i nadal w pracach Komitetu Ekonomicznego, który umiał w każdym razie wskazać środki, mogące służyć dopełnieniu dzieła Konferencji. Nie jego też było winą, że od tego czasu tak mało zdziałano w tym względzie.

---

[1]) Por. Annuaire de la S. D. N. 1928. str. 111.

ROZDZIAŁ VIII.

Akcja autonomiczna i dwustronna.

Konferencja Ekonomiczna wskazała jak wiemy na trzy sposoby zwalczania przesadnego protekcjonizmu powojennej doby: akcja autonomiczna poszczególnych państw, dwustronne traktaty handlowe, wreszcie umowy zbiorowe. Wartość tych metod nie była oczywiście równa. W rozumieniu Konferencji najszybciej mogły do celu doprowadzić umowy zbiorowe, przyczem wierzyła, że łatwo będzie można pokonać trudności, związane z zaprowadzeniem tej metody, tak mało dotąd używanej w międzynarodowych stosunkach handlowych. Jeżeli natomiast chodzi o akcję autonomiczną poszczególnych państw, to widoki jej powodzenia wydawały się od samego początku dość nikłe. Istotnie, poczucie międzynarodowej solidarności było także w r. 1927 zbyt słabe, aby u poszczególnych rządów zrodzić przekonanie, że ewentualne ofiary, na które z własnej inicjatywy zdecydują się w swej polityce celnej, podziałają jak dobry przykład na ich sąsiadów i skłonią tychże do podobnych kroków.

Coprawda przyjęcie, z którem u poszczególnych rządów spotkały się zalecenia Konferencji było korzystniejsze, niż można się było spodziewać z uwagi na to, że opinjami swoich reprezentantów nie były one w najmniejszym stopniu związane. I tak, na posiedzeniu Rady w czerwcu 1927 zaproponował Stresemann w charakterze sprawozdawcy i w imieniu rządu Rzeszy, aby Rada poprosiła wszystkie rządy o udzielenie należytej uwagi dziełu Konferencji i pomocy przy jego dopełnieniu. Wniosek ten poparł gorąco przedstawiciel Belgji, Hymanns, tak, że jedynie wskutek sprzeciwu angielskiego członka Rady, Chamberlain'a, otrzymał on w ostatecznie przyjętej redakcji bardziej nieokreśloną formę [1]).

---

[1]) „Le Conseil... recommande ce rapport remarquable et ces importantes résolutions à la bienveillante attention de tous les gouvernements". J. O. 1927. 7. str. 788.

Ze swej strony rząd niemiecki postanowił, po szczegółowem zbadaniu raportu Konferencji, do jego zasad dostosować swą przyszłą politykę celną i zażądał od Rady Gospodarczej Rzeszy planu redukcji ceł. Z podobnemi zamiarami nosił się rząd austryjacki, a delegaci wszystkich rządów uznali na VIII sesji Zgromadzenia, że zasady głoszone przez Konferencję odpowiadają ówczesnym warunkom i mogą korzystnie wpłynąć na zmianę stosunków międzynarodowych.

Wkrótce jednak okazało się, że ten akces rządów był raczej teoretycznym jak praktycznym i że obietnic autonomicznej obniżki taryf nie biorą one zbyt serjo. Wynika to z raportu, złożonego Radzie przez Doradczy Komitet Ekonomiczny w maju 1928. Czytamy tam, że jedynym korzystnym skutkiem Konferencji było utrzymanie taryf na poziomie roku 1927 i zaniechanie podwyżki, którą wówczas już wszystkie niemal rządy przygotowywały.

Lepiej zato przedstawiał się bilans lat 1927 i 1928 jeżeli chodzi o zawarte w okresie tym traktaty handlowe. Na pierwsze miejsce wysuwa się tu umowa francusko-niemiecka, zawarta w sierpniu 1927 i wkrótce potem ratyfikowana przez obie strony. Pomijając już gospodarcze znaczenie kontrahentów, zasługiwała ona na szczególną uwagę przez to, że Francja przyznała w niej Niemcom w szerokim zakresie klauzulę największego uprzywilejowania, czego dotąd nie zwykła była czynić. Ulegając żądaniom innych państw, opartym o zasadę niedyskryminowania, musiała Francja zawrzeć cały szereg dalszych umów handlowych, opatrzonych tą samą klauzulą. Podobnie też wiele innych krajów europejskich uregulowało w tym okresie przy pomocy dwustronnych układów swe wzajemne stosunki handlowe.

Jeżeli z tych wszystkich objawów można było poniekąd czerpać korzystne na przyszłość nadzieje, to zostały one zawiedzione już w ciągu następnych miesięcy. Kryzys gospodarczy, który wkrótce miał unicestwić wszelkie liberalne zapędy Ligi Narodów, rzucając już wówczas na świat swoje cienie, skłonił cały szereg rządów do rewizji taryf w kierunku odwrotnym niż zalecany przez Konferencję. Szczególnie niepokojącemi w tym względzie były zamiary Stanów Zjednoczonych, które i tak już od r. 1922 rozporządzały taryfą skrajnie protekcjonistyczną. Równocześnie i w Anglji, która od połowy XIX wieku hołdowała polityce wolnego handlu, ruch, propagujący wprowadzenie ceł ochronnych stawał się coraz to silniejszym. — Traktaty handlowe podpisane od maja 1928 do maja 1929 są wprawdzie liczniejsze niż w okresie poprzednim — 42 zamiast 30; większa ich część jednak taryf wogóle nie dotyka, a okres, na który zostały zawarte, jest przeważnie bardzo krótki, co

sprzeciwia się zasadom głoszonym przez Konferencję. Według obliczeń austryjackiego Komitetu Międzynarodowej Izby Handlowej ze 196-u traktatów, obowiązujących w r. 1913 — 112 zawartych było na okres 5-u lat, podczas gdy wśród 307-u, zawartych po wojnie, tylko 40 przewiduje okres tak długi.

Mimo słabego posłuchu, który u rządów znalazły rady, sformułowane przez Konferencję, Komitet Ekonomiczny niezwłocznie przystąpił do spełnienia zadań, które mu ona zleciła. — Uwagę jej, jak wiemy, zajęła m. i. wielka różnorodność, która panuje wśród systemów taryfowych i metod, stosowanych przez poszczególne państwa przy zawieraniu traktatów handlowych. Jest to bez wątpienia jedna z wielu przyczyn, które utrudniają wymianę dóbr między narodami. Chodziło więc o wskazanie sposobów sprowadzenia tych różnic do wspólnego mianownika. Choć Komitet Ekonomiczny z ostrożnością, która jego postępowanie cechuje, uznał, że sformułowanie w tym względzie jednolitej doktryny byłoby jeszcze przedwczesne, przedstawił jednak Radzie, obok dokładnej analizy różnych systemów polityki celnej, także szereg wniosków, których przyjęcie przez Członków Ligi miało usunąć przynajmniej najbardziej niepożądane objawy [1]).

Wśród stosowanych obecnie systemów taryfowych odróżniamy najpierw dwie wielkie grupy, z których każda opiera się na zgoła odmiennej teoretycznej koncepcji polityki celnej. Pewne państwa, do których zaliczamy przedewszystkiem Anglję i Stany Zjednoczone, wychodzą z założenia, że o cłach, ich zaprowadzeniu i ich wysokości mogą decydować jedynie względy na interes skarbu i gospodarstwa danego kraju. Taryfy ich są autonomiczne i nietykalne — nie mogą więc ulec zmianie w tym czy innym kierunku na podstawie umowy międzynarodowej. W traktatach handlowych, które zawierają państwa o autonomicznej taryfie celnej, nie przyznają one nigdy swemu kontrahentowi jakichkolwiek ulg taryfowych, lecz przyrzekają mu jedynie, że nie będzie w stosunkach handlowych traktowany gorzej od jakiegokolwiek innego państwa.

Większość państw europejskich natomiast, ustalając swe taryfy na pewnym poziomie, nie wyklucza bynajmniej możliwości obniżenia ich wzamian za ustępstwa, które im zechce w traktacie handlowym przyznać przyszły kontrahent. Taryfa ich jest wprawdzie także autonomiczna, ale traktaty handlowe drążą w niej mniej lub więcej szerokie i głębokie wyłomy, pacząc program polityki gospodarczej, którego wyrazem była pierwotna taryfa. To też szereg państw europejskich, idąc za przy-

---

[1]) Raport z 23-ej Sesji, J. O. 1928, str. 512 nn.

kładem ustawy francuskiej z r. 1892, stara się niedogodnościom tym zaradzić przez ustanowienie podwójnej taryfy. Taryfa maksymalna stanowi regułę, minimalną przyznaje się tylko uprawnionym z traktatu handlowego. Ta ostatnia przedstawia maksimum koncesyj i wskutek tego nie może już ulec ani obniżce ani nawet konsolidacji: niezależnie więc od obowiązujących układów stawki jej mogą być każdej chwili podniesione. Ale cały ten system nie godzi się właściwie z klauzulą największego uprzywilejowania; kto bowiem raz przyznał jednemu kontrahentowi taryfę minimalną, ten nie rozporządza już żadnemi możliwościami dalszych ustępstw w stosunku do późniejszych kontrahentów, jeżeli im także chce przyznać największe uprzywilejowanie — taryfa minimalna bowiem przypada im wtedy z samego prawa. Dlatego też Francja n. p. z zasady nie udzielała wspomnianej klauzuli w swych przedwojennych traktatach.

Aby zyskać przy rokowaniach większą swobodę działania można wreszcie, przy odpowiednio wielkim odstępie między obu kolumnami taryfy, zastosować inny jeszcze system, bardzo dzisiaj rozpowszechniony: ustępstwa wyraża się tylko w procentowych zniżkach taryfy maksymalnej, które jednak rzadko kiedy osiągają poziom minimalnej. W ten sposób pozostaje jeszcze zawsze otwarta droga do dalszych ustępstw, wzamian za które można od przyszłych kontrahentów uzyskać pewne korzyści. Równocześnie unika się także konieczności konwencyjnego konsolidowania stawek, które mogą ulec zwyżce wraz z taryfą maksymalną, skoro są wyrażone tylko w jej odsetkach. Obok tego jednak zdarza się, że traktaty handlowe określają cło na pewne towary — zależnie od systemu przyjętego przez kontrahentów — bądź w odsetkach wartości samego towaru (cła ad valorem), bądź nakładają je wprost na jednostkę jego wagi lub objętości pod postacią określonej kwoty pieniężnej (cła specyficzne). W tym ostatnim wypadku mówimy o stawkach skonsolidowanych, gdyż nie mogą być zmienione, dopóki nie wygaśnie traktat. — Wypada zaznaczyć, że w ostatnich latach większość państw przeszła do systemu ceł specyficznych. Grzeszy on wprawdzie większą sztywnością, wyklucza jednak skomplikowane obliczenia i wynikające stąd częste zatargi, które się zdarzają przy stosowaniu ceł ad valorem.

Komitet Ekonomiczny, przystępując do oceny systemów taryfowych i metod, stosowanych przy rokowaniach handlowych, nie mógł w żaden sposób odrzucić jedne a limine, drugie zaś zalecić w całej rozciągłości. Nie mógł zaś dlatego, że powojenny protekcjonizm potrafił spaczyć i dla swych celów nadużyć najzdrowsze w zasadzie metody

polityki handlowej, podczas gdy naodwrót jego narzędzia w teorji najbardziej niebezpieczne wyrządzają znacznie mniejszą szkodę, gdy są używane z rozwagą i umiarkowaniem. Do takich niebezpiecznych narzędzi protekcjonizmu należą w pierwszym rzędzie cła autonomiczne, skoro zgóry wykluczają wszelką możliwość zmiany w drodze konwencyj handlowych. Mimo to nie mógł ich Komitet Ekonomiczny potępić, gdyż są one stosowane także przez takie kraje jak n. p. W. Brytanja lub Holandja, które do ostatnich czasów były lub po dziś dzień jeszcze są ostoją wolnego handlu. Niewątpliwie, chcąc przy tym systemie uniknąć rażących niesprawiedliwości, należy brać pod uwagę położenie i potrzeby innych krajów, gdy się wprowadza nowe cła lub istniejące podwyższa; wysuwając ten postulat, miał Komitet Ekonomiczny zapewne na myśli Stany Zjednoczone, które powyższe względy pozostawiają na boku i otaczają się coraz to wyższym murem celnym, szkodząc tem w rezultacie nawet własnym interesom, jak to wykazuje kampanja, prowadzona tam obecnie za rozluźnieniem protekcjonistycznej śruby.

Pomijając jednak możliwość tego rodzaju nadużyć, których jak zobaczymy nie wykluczają bynajmniej taryfy, ułożone z uwagi na przyszłe rokowania i traktaty, należy się zapytać, czy system ceł autonomicznych nie jest wbrew zdaniu Komitetu Ekonomicznego zdrowszym i bardziej jak tamtem dostosowanym do dzisiejszych warunków. Przedstawia on przedewszystkiem tę wielką korzyść, że jest prosty i ułożony według pewnego zgóry przemyślonego planu, który łatwo można dostosować do zmieniających się potrzeb skarbu względnie gospodarstwa narodowego. Otóż trudno sobie wystawić, aby te potrzeby musiały zawsze i wszędzie wymagać stałej zwyżki ceł, gdyż tym sposobem pozbawionoby kraj z jednej strony tych produktów, których sam nie wytwarza, z drugiej zaś narażonoby własny wywóz na uzasadnione represje ze strony państw innych. Z reguły wyłączny wzgląd na własne interesy, nie sfałszowany rachubami na przyszłe targi o poszczególne stawki, zmusi do utrzymania tych ostatnich na umiarkowanym poziomie. Przykład Stanów Zjednoczonych, które jak wspomniałem poszły zgoła inną drogą, wywodów naszych nie zbija, gdyż jest wyjątkiem; ich potęga gospodarcza bowiem, oparta o niesłychanie pojemny rynek i olbrzymie bogactwa naturalne, nie ma sobie równych na całym świecie.

Co się zaś tyczy traktatów handlowych, to trudno zaprzeczyć, że do ostatnich czasów stanowiły one najskuteczniejszy instrument międzynarodowej wymiany i najpoważniejszą zachętę do rozszerzenia jej obrotów. Stanowisko to jednak przypadło im w ciągu ostatnich przedwojennych dziesięcioleci dlatego, że potrzeba wszechstronnej między-

narodowej wymiany była powszechnie odczuwana, dzięki czemu nietrudno też było znaleźć środki dla jej usprawnienia. Dziś zdaje się ona w wielu krajach uchodzić za zło konieczne, którego rozmiary wypada jak najbardziej ograniczyć. Pogląd ten nie może oczywiście pozostać bez wpływu na kształtowanie się taryf, układanych w przewidywaniu przyszłych rokowań. Rząd pewnego kraju pragnie wprawdzie otworzyć rynki obce jego wytworom i za tę cenę gotów jest porobić pewne koncesje obcemu przywozowi. Ostatecznie jednak chodzi mu o to, aby dać jak najmniej a zyskać jak najwięcej; pozycja jego będzie zaś w ciągu rokowań tem silniejszą, im wyższe będą stawki taryfy, służącej za przedmiot targów. To też taryf układanych w takich warunkach, nie należy — jeśli wolno się tak wyrazić — brać na serjo. Nie odzwierciadlają one bowiem ani stopnia ochrony, których wymagają chronione przez nie gałęzie krajowej wytwórczości, ani wysokości potrzebnych skarbowi państwa ze źródła tego dochodów. Rząd ustanawia je na poziomie nieproporcjonalnie wysokim w stosunku do obu tych celów — tak, aby gwoli uzyskania koncesji od drugiej strony można je nawet bardzo wydatnie obniżyć, nie narażając na szwank ani interesów fisku ani rodzimej produkcji. Zaznaczmy mimochodem, że w przeciwieństwie do taryfy autonomicznej nie można omawianego systemu utrzymać w zgodzie z jakimkolwiek programem gospodarczym, gdyż jego wytyczne trzeba ciągle poświęcać wymogom taktyki konwencyjnej.

Przesadna wysokość taryfy jest oczywiście wtedy mniej szkodliwa, gdy na inne państwa ma tylko wywrzeć nacisk w kierunku zawarcia układów handlowych; dalej, jeżeli przed rozpoczęciem rokowań nie wchodzi w życie, a z chwilą ich finalizacji zostaje automatycznie obniżona. Postępowanie takie było przez różne rządy i przed wojną stosowane. Dziś jednak zdarza się często, że taryfy obliczone na przyszłe targi zyskują moc natychmiast po ogłoszeniu i że ją przez długi czas zachowują, ponieważ spodziewane rokowania albo wcale nie dochodzą do skutku, albo się rozbijają.

Widzimy z tego, że gotowość wielu państw do obniżenia swych stawek celnych w drodze dwustronnych układów nie stanowi obecnie bynajmniej gwarancji utrzymania taryf na umiarkowanym poziomie. Często natomiast miewa skutek wręcz odwrotny. Trudno też Komitetowi Ekonomicznemu Ligi Narodów oszczędzić zarzutu, że się trzymał nieco przestarzałego szablonu, zalecając w dalszym ciągu system dwustronnych traktatów handlowych, jako najskuteczniejsze narzędzie zwycięstwa

zasady wolności handlu. Zapewne, w raporcie ze swej 25-ej sesji [1]) nie omieszkał on potępić te wypaczenia, któreśmy powyżej naszkicowali i jako środki zaradcze sformułował następujące żądania:

1. Zmniejszenie odstępu między kolumnami taryfy, skoro w przeciwnym razie rokowania przeradzają się w niedopuszczalne targi.

2. Rokowania mają poprzedzać zastosowanie nowych stawek taryfy.

3. Konsolidacja stawek i zawieranie traktatów na dość długie okresy czasu.

4. Taryfy, ustalone przed rozpoczęciem rokowań nie powinny ulegać ciągłym zmianom po rozpoczęciu tychże.

Postulaty te były niewątpliwie trafne, ale z drugiej strony trzeba pamiętać, że zło, któremu miały zaradzić, należy już dzisiaj do samej istoty systemu traktatów handlowych i nie tak łatwo można je wykorzenić. Nie zdaje nam się nawet, aby skutecznym środkiem mogła być w tym względzie klauzula największego uprzywilejowania, której możliwie najszersze zastosowanie w obrocie międzynarodowym zalecają i Konferencja i Komitet Ekonomiczny. Czynniki, które utrudniają jej sprawne działanie w obecnych warunkach, staramy się przedstawić w następnym rozdziale.

---

[1]) J. O. 1928. 10., str. 516. 517.

ROZDZIAŁ IX.

Klauzula największego uprzywilejowania.

Jest to postanowienie, na mocy którego strony zawierające traktat — z reguły jest to traktat handlowy — przyrzekają sobie albo nawzajem albo tylko jedna z nich drugiej udział we wszystkich korzyściach, które w przyszłości uzyska od nich (wzgl. od niej) jakieś trzecie państwo. W dzisiejszych warunkach przyrzeczenie takie jest prawie zawsze wzajemne; największe uprzywilejowanie bez wzajemnego zobowiązania ze swej strony uzyskiwały mocarstwa europejskie dawniej często w traktatach (t. zw. kapitulacjach), które zawierały z państwami, stojącemi na niższym stopniu rozwoju cywilizacyjnego. Ostatnio ustanowił taką formę klauzuli największego uprzywilejowania art. 267 Traktatu Wersalskiego na rzecz państw zwycięskich: Niemcy zobowiązały się przyznać im największe uprzywilejowanie bez wzajemności z ich strony, ale tylko na przeciąg lat pięciu od dnia wejścia Traktatu w życie.

Wspomniana klauzula obchodzi jak widzimy trzy państwa: dwa, które traktat zawierają, oraz trzecie, jeszcze nieokreślone, które w przyszłości może uzyskać od jednego z kontrahentów jakieś przywileje czy korzyści. Na mocy klauzuli właśnie przypadną one z samego prawa drugiemu kontrahentowi, tak, że nie potrzeba żadnych nowych dwuczy jednostronnych aktów, aby skutek ten sprowadzić. Kontrahent, uprawniony z klauzuli może jednak uzyskanemi w ten sposób korzyściami cieszyć się tylko tak długo, jak długo pozostaje w mocy traktat, który państwo klauzulą zobowiązane zawarło z owem państwem trzeciem — nazwiemy je uprzywilejowanem.

Klauzula największego uprzywilejowania odnosi się z reguły do ściśle przez Traktat określonych postanowień, regulujących prawa, przywileje i szczególne udogodnienia (immunités), podatkowe, celne itp., których państwa w swych wzajemnych stosunkach sobie udzielają.

Figuruje ona najczęściej w traktatach handlowych, a rozciągłość i rozmaitość objętych nią przedmiotów może być równie wielka, jak mnogość i różnorodność interesów, które reprezentują i środków, któremi w swej działalności posługują się handel i przemysł. Przez klauzulę może więc państwo zobowiązać się n. p. do takiego traktowania obywateli drugiego kontrahenta, udzielania takich przywilejów jego agentom dyplomatycznym czy konsulom, do zapewnienia we własnych portach takich warunków statkom, żeglującym pod jego flagą, jakie uzyskało już od niego trzecie państwo lub jakie w przyszłości uzyska, jeżeli oczywiście owe przyszłe korzyści będą większe od tych, które przyznaje traktat, zawierający klauzulę największego uprzywilejowania. Traktat taki może zresztą poprostu ograniczyć się do postanowienia, że stosunki kontrahentów będą w przyszłości w takich a takich dziedzinach regulowane na zasadzie największego uprzywilejowania, nie normując żadnej z nich w sposób szczegółowy. W ten sposób, wstrzymując się od wszelkich szczegółowych postanowień, regulował stosunki handlowe między Francją a Niemcami art. 11 traktatu frankfurckiego z 10 maja 1871 [1]) lub traktat francusko kolumbijski, cytowany na str. 25.

Dziedziną jednak, gdzie klauzula największego uprzywilejowania bywa stosowaną najczęściej, jest właśnie ustawodawstwo celne układających się państw. W tym wypadku może ona obejmować całość odnośnych postanowień, dotyczyć więc nietylko wysokości stawek, ale także sposobu ich pobierania. I właśnie tutaj jest w dzisiejszych warunkach nasza klauzula uważana niemal za conditio sine qua non wszelkich uregulowanych traktatowo stosunków handlowych między państwami. Przypuśćmy bowiem, że jakieś państwo uzyskuje od drugiego bardzo znaczne ulgi taryfowe, nie obwarowane jednak klauzulą największego uprzywilejowania. Jeśli wkrótce potem jego kontrahent dopuści towary trzeciego państwa na warunkach jeszcze dogodniejszych, to wszelkie uzyskane w traktacie ulgi tracą wartość w stosunku do owych bardziej jeszcze uprzywilejowanych towarów. Traktaty handlowe, nie oparte o klauzulę największego uprzywilejowania prowadzą wprost do niesprawiedliwego upośledzenia pewnych państw na korzyść drugich, do wiecznych zatargów i w ostatnim rzędzie do zahamowania wymiany

[1] „...le gouvernement français et le gouvernement allemand prendront pour bases de leurs relations commerciales le régime du traitement réciproque de la nation la plus favorisée. — Sont compris dans cette règle les droits d'entrée et de sortie, le transit, les formalités douanières, l'admission et le traitement des sujets des deux nations ainsi que de leurs agents".

towarów między państwami. Równość warunków dla wszystkich i wolna konkurencja, które klauzula gwarantuje, odpowiada niewątpliwie najlepiej liberalnym zasadom, na których — aż do wojny przynajmniej — życie gospodarcze się opierało. Daje im zresztą wyraz także Pakt Ligi Narodów, skoro domaga się równomiernego traktowania handlu wszystkich Członków Ligi. Gdy wreszcie pewne państwo włączy klauzulę do wszystkich traktatów, które zawiera, to wynika stąd także znaczne uproszczenie techniczne zarówno dla administracji celnej jak i dla importerów; dzięki niej bowiem zostają stawki celne dla wszystkich kontrahentów ustalone na jednakowym poziomie, tak że — obok innych uciążliwych formalności — odpada także konieczność legitymowania towaru ze względu na kraj jego pochodzenia.

Ale poza temi niezaprzeczonemi korzyściami klauzula największego uprzywilejowania wykazuje w dzisiejszych warunkach — podobnie jak sam system traktatów handlowych, z którym jest organicznie związana — pewne właściwości, które miast rozwoju międzynarodowej wymiany sprowadzają jej ograniczenia. Zanim jednak na nie wskażemy, pragniemy przedstawić stanowisko Komitetu Ekonomicznego wobec różnych sposobów zastosowania klauzuli, jak również sytuacje, które jej zastosowanie wykluczają.

Ideałem, który Komitet Ekonomiczny — idąc za przykładem Konferencji z r. 1927 — starał się urzeczywistnić, było przyjęcie klauzuli za podstawę wszelkich traktatów handlowych. Nawet co do tej zasadniczej kwestji panowała wśród rządów różnica zdań, wynikająca z odmienności poszczególnych systemów taryfowych. Państwa o taryfie autonomicznej uważają równe (a więc największe) uprzywilejowanie wszystkich państw na wszystkich rynkach za konieczny warunek normalnych stosunków handlowych, za prawo każdego, które może być odmówione tylko w razie konieczności odwetu. Natomiast państwa, posługujące się taryfami konwencyjnemi, udzielają największego uprzywilejowania tylko wzamian za uzyskane w ciągu rokowań korzyści; ale także według tego poglądu jest ona normalnem uzupełnieniem korzystnego traktatu taryfowego. Godząc te dwa zapatrywania, Komitet Ekonomiczny zalecił więc, aby klauzulę uznać za normę wszelkich stosunków handlowych a odmawiać płynących z niej dobrodziejstw tylko tym państwom, które stosują praktyki niesprawiedliwe i różniczkujące [1]).

Prócz tego jednak powód do częstych zatargów daje różnica zapatrywań na prawa i obowiązki, wynikające z klauzuli. Należało więc

---

[1]) J. O. 1928. 10, str. 516, 517.

rozpowszechnić jednolitą, możliwie najbardziej liberalną interpretację jej treści. Z zadania tego wywiązał się Komitet Ekonomiczny w ciągu swej 27-ej sesji [1]).

Szczególnie ostro wystąpił przeciwko organiczaniu klauzuli przez t. zw. zastrzeżenie wzajemności. Według tego ulgi taryfowe, uzyskane przez pewne państwo w traktacie handlowym, do których z racji przyznanej mu uprzednio klauzuli mógłby sobie rościć pretensje inny kontrahent, zostają mu udzielone tylko wtedy, jeżeli ze swej strony zobowiąże się do tych samych lub przynajmniej tyleż wartych ustępstw, jak te, wzamian za które wspomniane ulgi zdobył kontrahent uprzywilejowany. U podstaw tego zastrzeżenia leży rozumowanie, że bezwarunkowa klauzula największego uprzywilejowania grzeszy niesprawiedliwością, zapewniając pewnemu kontrahentowi całkiem bezpłatnie korzyści, które trzeci okupił poważnemi ustępstwami. Trzeba jednak podkreślić, że szanse korzystania z tej niesprawiedliwości są w zasadzie takie same u obu stron, związanych klauzulą, wobec czego i jej skutki nie są tak szkodliwe. Z drugiej strony łatwo w zastrzeżeniu wzajemności znaleźć środek, aby się całkiem uchylić od zobowiązań z klauzuli wynikających. Przedewszystkiem wykonanie świadczeń, wzamian za które przyznano państwu trzeciemu sporne korzyści, może być dla pierwszego niemożliwe z racji jego struktury gospodarczej; w tym wypadku zaś może państwo, żądające wzajemności a działające w złej wierze, określić równowartość tych wzajemnych świadczeń tak wysoko, że uprawnionemu z klauzuli kontrahentowi nie opłaci się wykorzystanie jego uprawnień, które w ten sposób pozostaną czysto papierowemi. Widzimy więc, że zastrzeżenie wzajemności w dużej mierze niweczy korzystne skutki największego uprzywilejowania, dostarczając okazji do praktyk dyskryminacyjnych oraz zawikłanych sporów.

Zupełnie podobne są następstwa zastrzeżenia, wyjmującego niektóre pozycje taryfy z pod działania klauzuli. I tutaj bowiem pozostaje otwarta furtka do niesprawiedliwej dyskryminacji, jeżeli mianowicie te same pozycje zostaną obniżone w późniejszym traktacie w stosunku do innego kontrahenta. Dalej: jeżeli wyjątki te dotyczą towarów, w których wywozie upośledzone państwo jest specjalnie zainteresowane, to oczywiście takie postawienie sprawy umniejsza znacznie w jego oczach wartość całego traktatu. Prawda, że sam się na te warunki zgodził, ale uczynił to tylko na to, aby utrącić zupełną dowolność tamtej strony w dziedzinie taryfowej, czyli zło jeszcze większe. —

[1]) J. O. 1929. 4. str. 633—640.

Wreszcie, aby zapewnić sobie równe szanse mogą obie strony poczynić zastrzeżenia równie doniosłe — wtedy jednak wartość traktatu z punktu widzenia ułatwień międzynarodowej wymiany stanie się zupełnie nikłą.

Ale Komitet Ekonomiczny, choć nalega na formułowanie klauzuli w sposób bezwarunkowy i nieograniczony, sam musi uwzględnić pewne szczególne sytuacje, które usprawiedliwiają większe uprzywilejowanie jednych z wykluczeniem innych. Wspomnijmy przedewszystkiem wymianę między strefami granicznemi. Granica celna stanowi oczywiście bardzo poważną przeszkodę dla swobodnego rozwoju gospodarczego okolicy, przez którą biegnie. To też sąsiadujące z sobą państwa wprowadzają zazwyczaj do traktatów handlowych postanowienia, które w wydatny sposób łagodzą normalne przepisy celne dla mieszkańców tych właśnie okolic nadgranicznych; rozległość ich ograniczona jest zwykle do pasa, obejmującego z każdej strony granicy najwyżej 15 km. Niema oczywiście słusznej racji, aby do tych korzyści, podyktowanych wyjątkowemi warunkami, dopuszczać inne państwa, które się niemi wykazać nie mogą, mimo że korzystają z największego uprzywilejowania. W praktyce zresztą zastrzeżenia szczególnych względów dla stref nadgranicznych nie daje powodu do kontrowersyj.

O wiele poważniejsze skutki pod względem zarówno gospodarczym jak i prawnym wywołuje zastrzeżenie, zwalniające jedną stronę od przyznania drugiej korzyści, które pierwsza udzieliła lub w przyszłości udzieli państwu trzeciemu z racji zupełnej unji celnej, w którą z niem wchodzi. W tym wypadku dwa państwa, choć zachowują swą prawną i polityczną odrębność, przestają tworzyć dwie osobne jednostki pod względem gospodarczym. Występują one wskutek tego jako jedna strona nawet przy zawieraniu traktatów handlowych, tak że korzyści, które sobie wzajemnie w układzie unji celnej przyznały, usuwają się najzupełniej z pod kontroli innych kontrahentów. Niektórzy autorowie są coprawda zdania, że także korzyści, płynące z unji celnej muszą na mocy klauzuli przypaść innym kontrahentom. Zapatrywanie to wypływa jednak z niewłaściwej interpretacji określenia »clause de la nation la plus favorisée«. Ebner [1]) słusznie podkreśla, że słowa »nation« nie można brać w dosłownem znaczeniu — nie chodzi tu bowiem o naród czy państwo, ale o samodzielną jednostkę gospodarczą; w unji celnej mamy zaś tylko z jedną taką jednostką do czynienia, niezależnie od samodzielności politycznej, którą zachowują jej uczestnicy. (Por. wyż. str. 22).

[1]) La clause de la nation la plus favorisée en droit international public. Paris 1932. str. 96—98, 157.

Wypada jednak odróżnić unję celną zupełną od częściowej [1]): tam gdzie niema wspólnej granicy i administracji celnej, wspólnej taryfy, ustalonej przez ciało, wyłonione przez wszystkich uczestników — tam niema także zupełnej unji celnej, a szczególne i wyłączne przywileje, które pewne państwa zechcą sobie nawzajem przyznać, mogą tylko wówczas usunąć się z pod działania klauzuli, jeżeli na to wyraźnie zgodzą się inni kontrahenci najbardziej uprzywilejowani. Tego rodzaju zastrzeżenia są w rzeczywistości praktykowane i przez innych uznawane z racji szczególnych więzów natury etnicznej, geograficznej, historycznej, któremi pewne państwa są ze sobą związane. Do wyjątków takich należą klauzula skandynawska, bałtycka, iberyjska, południowo-amerykańska.

Do tej samej kategorji wypada zaliczyć cła prefencyjne, które sobie nawzajem przyznają Metropolja i Kolonje, tak że ich wyjątkowe obniżone stawki nie przypadają w udziale nawet takim kontrahentom, którzy poza tem korzystają z największego uprzywilejowania czyto w Metropolji, czyto w jej Kolonjach. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do Imperjum Brytyjskiego z uwagi na to, że związek polityczny, istniejący między W. Brytanją a jej Dominjami nie da się porównać z normalnym stosunkiem Metropolji do Kolonij. Jest on znacznie luźniejszy, co się uwidacznia choćby w tem, że zwłaszcza w ostatnich czasach Dominja zawierały na własną rękę traktaty handlowe z innemi państwami, występując tem samem w roli samodzielnych jednostek gospodarczych. Stąd też preferencje celne, które sobie nawzajem i Metropolji przyznają, są bardzo niechętnie widziane zwłaszcza przez te państwa, które na rynkach światowych najsilniej współzawodniczą z poszczególnemi częściami Imperjum. Tylko potęgą, którą ten organizm przedstawia pod względem politycznym i gospodarczym, można sobie wytłumaczyć, że niechęć ta nie zgęściła się dotąd w formalnym proteście. Z punktu widzenia doktryny największego uprzywilejowania, tak jak ją sformułował Komitet Ekonomiczny, trudno jest istotnie usprawiedliwić te wszystkie wyjątkowe zarządzenia. Mimo to nie zdobył się on na wyraźne ich potępienie, tłumacząc swą wstrzemięźliwość tem, że cała sprawa jest w wysokim stopniu skomplikowana momentami politycznemi. Przyznał natomiast, że klauzula nie odnosi się implicite do stosunków handlowych jednego kontrahenta z Kolonjami drugiego. Jeśli więc pierwszy chce i w tym wypadku korzystać z największego uprzywilejowania, musi ono w traktacie być wyraźnie zastrzeżone.

Komitet Ekonomiczny poprzestał na zbadaniu znaczenia klauzuli jedynie w sprawach celnych, wychodząc z założenia, że w innych wy-

[1]) Por. Brocard, Principes d'économie nationale et internationale, str. 131.

padkach jak n. p. uprawnienia obcych obywateli i firm lub podwójne opodatkowanie, największe uprzywilejowanie nie powinno być zasadą. Starał się natomiast dokładnie ustalić, co należy rozumieć przez sprawy celne (matière douanière). Zgodnie z przyjętą praktyką zaliczył tutaj wysokość i sposób zastosowania opłat celnych, zarówno przywozowych jak wywozowych, dalej ewentualne współczynniki zwyżki (ustalone n. p. z powodu dewaluacji pieniądza) oraz różne opłaty dodatkowe, wreszcie formalności i koszta, związane z wszelkiego rodzaju czynnościami celnemi.

Spornem pozostaje jednak pytanie, czy klauzula największego uprzywilejowania może się także odnosić do zakazów przywozu i wywozu. Zakazy takie, wydane ze względów czysto gospodarczych (a nie wojskowych, sanitarnych itp.), przed wojną nie były prawie znane i dadzą się usprawiedliwić tylko wyjątkowemi okolicznościami, które wojna na świat sprowadziła. Z uwagi więc na ten wyjątkowy ich charakter Komitet Ekonomiczny uznał, że kontrahent najbardziej uprzywilejowany nie może dla siebie żądać zwolnienia od tych zakazów w tej samej mierze, w jakiej uzyskało je państwo trzecie, chyba że największe uprzywilejowanie zostało wyraźnie i na ten wypadek rozciągnięte.

Wiąże się z tem bezpośrednio sprawa stosunku klauzuli do kontyngentu, w którego granicach ma być utrzymany przywóz pewnego artykułu; nadwyżka albo wogóle nie zostaje dopuszczona albo musi opłacać wyższe cło. Komitet Ekonomiczny uznał tylko częściowo słuszność poglądu, który w kontyngentach widzi instrument polityki celnej bardziej liberalny od wysokich taryf, gdyż w znacznie wyższej mierze jak tamte daje możność pogodzenia interesów rodzimej wytwórczości i zagranicznych importerów. Komitet śpieszy jednak podkreślić, że dla tych ostatnich wysokie nawet taryfy, o ile są równomiernie do wszystkich stosowane, przedstawiają często mniej niedogodności niż niesprawiedliwe ograniczenia, które mogą wynikać z kontyngentów. Zgodnie z powyższem stawia Komitet Ekonomiczny żądanie, aby je ustalać dopiero po uprzedniem porozumieniu z tym krajem, który jest najbardziej zainteresowany w zbycie danego artykułu. Tylko wówczas bowiem może klauzula największego uprzywilejowania oddać także w stosunku do kontyngentów usługi zgodne z jej duchem i przeznaczeniem. Żądaniu temu czyni zadość n. p. kontyngent dla przędzy bawełnianej, umówiony przez Niemcy z najpoważniejszemi jej eksporterami, kontyngent dla win w traktacie Austrji z Włochami [1]).

---

[1]) Por. raport z 35-ej sesji K. E. Dok. C. 427. M. 177. 1931. II. B.

Wśród specjalnych wypadków zastosowania klauzuli największego uprzywilejowania zasługuje jeszcze na uwagę t. zw. wymiana uszlachetniająca (trafic de perfectionnement). Pewne państwo dopuszcza na swój obszar celny wolne od cła surowce lub półfabrykaty pod warunkiem, że doznawszy uszlachetniającej przeróbki, zostaną znowu wywiezione. Warunki tej wymiany uszlachetniającej czynnej zależą wyłącznie od interesów państwa, które swoim przemysłowcom pragnie ułatwić nabycie surowców i wywóz fabrykatów; warunki te nie są więc nigdy przedmiotem rokowań handlowych lecz wyłącznie zarządzeń autonomicznych. Oczywiście jednak muszą być stosowane do wszystkich w ten sam sposób, skoro inaczej stałyby się źródłem niesprawiedliwej dyskryminacji. — Inaczej rzecz się przedstawia przy wymianie uszlachetniającej biernej, kiedy to pewne państwo godzi się na czasowy wywóz surowców i półfabrykatów, a dopuszcza je z powrotem bez cła po przeróbce, wykonanej zagranicą. W tym wypadku muszą ze sobą współdziałać dwa państwa albo na podstawie uzupełniających się zarządzeń autonomicznych albo dwustronnego układu. Jedno z nich dozwala na powrotny i nieoclony przywóz uszlachetnionego produktu; drugie zrzeka się opłaty przywozowej od towaru, który w jego granicach ma doznać uszlachetniającej przeróbki. Ponieważ bardzo często takie współdziałanie jest wynikiem naturalnych warunków, istniejących w obu krajach, Komitet nie chciał zalecić bezwzględnego stosowania klauzuli i do tego specjalnego wypadku. Wymaga tylko, aby większe uprzywilejowanie pewnych państw było oparte o objektywną ocenę ich położenia i naturalnych warunków; z chwilą gdy momentem rozstrzygającym są inne względy, zarządzenie takie równa się niesprawiedliwej dyskryminacji.

Chcąc stworzyć jednolitą wykładnię klauzuli największego uprzywilejowania, Komitet Ekonomiczny musiał w dalszym ciągu pogodzić znaczne różnice poglądów na wątpliwość, jakie towary mają korzystać z dobrodziejstw klauzuli. Pierwszym warunkiem jest ich pochodzenie z kraju, który największe uprzywilejowanie uzyskał. Nie znaczy to oczywiście, że mają stamtąd przychodzić bezpośrednio na rynek zbytu, gdyż takie zastrzeżenie, skierowane przeciw tranzytowi przez inne kraje, zagrażałoby interesom tychże. Cóż więc należy rozumieć przez określenie »towar pochodzący (originaire) od drugiego kontrahenta«? Przy dzisiejszym stanie techniki a przedewszystkiem wobec podziału pracy, który faktycznie istnieje między poszczególnemi krajami naprzekór wszelkim wysiłkom protekcjonizmu, często się zdarza, że towar, zwłaszcza gdy jest gotowym fakrykatem, poszczególne fazy przemysłowej

przeróbki przechodzi w różnych krajach. Czy można więc za dostateczne kryterjum pochodzenia uznać fakt, że dany towar w kraju, o który chodzi, doznał tylko ostatecznego wykończenia (n. p. barwienie tkanin)? Rozmaitość stosowanych tutaj kryterjów jest tak wielką, że Komitet Ekonomiczny nie odważył się nawet sformułować swoje własne zapatrywania, odkładając to przedsięwzięcie do chwili, kiedy pozostałe części jego doktryny zostaną powszechnie przyjęte. I tutaj jednak podkreślił, że zgodnie z sensem klauzuli kryterja przyjęte raz dla tej kwestji muszą być stosowane w ten sam sposób i do tego kontrahenta, któremu dane ulgi wprost przyznano i do tego, który się ich domaga na podstawie klauzuli największego uprzywilejowania.

Dalej: towary, dla których w imię klauzuli największego uprzywilejowania żąda się ulg, przyznanych towarom innego kontrahenta, muszą być tego samego rodzaju co te ostatnie. Właśnie ten warunek dostarcza materjału do najliczniejszych kontrowersyj i najzłośliwszych szykan; zarazem jest on w dzisiejszych warunkach źródłem coraz to większego różniczkowania taryf. Objaw ten niewątpliwie sprzeczny z dążeniami liberalnemi, które przecież klauzula ma właśnie popierać, nie wymaga dłuższych objaśnień. Przypuśćmy, że Niemcy uzyskały w traktacie zawartym ze Szwajcarją znaczne korzyści, które jednak okupiły równie znacznemi świadczeniami ze swojej strony — nie chcą więc pozwolić, aby np. Holandja czy Danja korzystały z tych samych ustępstw, choć im się należą z racji bezwarunkowej i nieograniczonej klauzuli największego uprzywilejowania. Nietrudno wszakże znaleźć sposób obejścia tej niedogodności: oto traktat ze Szwajcarją zapewnia jej ulgi taryfowe dla przywożonego do Niemiec bydła, ale tylko jeżeli to bydło miesiące letnie spędza na wysokości nie niższej jak 800 m. n. p. m. Ponieważ ani w Holandji ani w Danji bydło nigdy na tej wysokości przebywać nie może, oba te kraje zostają przez to zastrzeżenie wykluczone od korzyści, które im klauzula gwarantowała. Traktaty żądają często od towarów różnych innych kwalifikacyj, które z »rodzajem« ich mają jeszcze mniej wspólnego, a w rzeczywistości służą jedynie wyłączeniu niedogodnych często skutków klauzuli. Tak np. pozbawia się kraj uprawniony pewnych ulg taryfowych przez postanowienie, zawarte w innym traktacie, według którego ulgi takie będą stosowane tylko do towarów, zadeklarowanych na stacji granicznej, dostępnej wyłącznie dla drugiej strony tegoż traktatu. To znowu warunkiem zyskania ulg ma być dołączone do towaru świadectwo analizy, jeżeli jest wystawione przez imiennie wskazany urząd, znajdujący się na terytorjum państwa, które traktat zawiera. Tego rodzaju

praktyki zasługują oczywiście na najsurowsze potępienie, którego im też Komitet Ekonomiczny nie szczędzi, domagając się, aby określenie »towary tego samego rodzaju« (de même nature) było interpretowane w sposób sprawiedliwy i bez złośliwych szykan.

Wreszcie wypada kilka słów poświęcić t. zw. cłom kompensacyjnym; służą one w kraju, który je nakłada, do wyrównania pomyślniejszych warunków, z których produkcja wzgl. zbyt jakiegoś towaru korzysta w kraju eksportującym. Oczywiście nie chodzi tu o warunki naturalne lecz takie, na których podłożu powstaje t. zw. dumping. Należą tu więc niższe płace robotnicze, niższe podatki, niższy kurs zdewaluowanego pieniądza, przedewszystkiem zaś to, że towar eksportowany sprzedawany jest w kraju po cenie znacznie wyższej niż zagranicą. Oczywiście ocena tych wszystkich okoliczności może w kraju, który się czuje niemi pokrzywdzony, wypaść bardzo niesprawiedliwie i dać pole do poważnych nadużyć przy stosowaniu ceł kompensacyjnych. W każdym razie nakładanie ich na towary kontrahenta, który z racji klauzuli powinien być od nich wolny, z klauzulą tą pogodzić się nie da. Z drugiej strony jednak nie można zaprzeczyć, że dumping w najrozmaitszej formie jest zwłaszcza po wojnie przez różne państwa stosowany w bardzo szerokiej mierze i z niewątpliwą szkodą innych. Dlatego też musiał K. E. uznać, że cła wyrównawcze, stosowane w pewnych szczególnych warunkach dadzą się usprawiedliwić, nawet jeżeli są z klauzulą niezgodne. Jak dotąd zresztą zawiodły wszelkie usiłowania, aby walkę z dumpingiem ograniczyć przez jakieś powszechnie obowiązujące reguły.

Zgodnie z temi poglądami sformułował Komitet Ekonomiczny szemat klauzuli największego uprzywilejowania, którego włączenie do wszystkich traktatów handlowych mogłoby — jego zdaniem — zapewnić jej postanowieniom maksimum skuteczności:

»Les Hautes Parties contractantes conviennent de s'accorder réciproquement le traitement inconditionnel et illimité de la Nation la plus favorisée pour tout ce qui concerne les droits de douane et tout les droits accessoires, le mode de perception des droits, ainsi que pour les règles, formalités et charges, auxquelles les opérations de dédouanement pourraient être soumises.

En conséquence, les produits naturels ou fabriqués, originaires de chacune des parties contractantes, ne seront en aucun cas assujettis, sous les rapports sus-visés, à des droist, taxes, ou charges autres ou plus élevés, ou à des règles ou formalités autres ou plus onéreuses que celles auxquelles sont ou seront assujettis les produits de même nature, originaires d'un pays tiers quelconque.

De même, les produits naturels ou fabriqués, exportés du territoire de chacune des parties contractantes à destination du territoire de l'autre partie, ne seront en aucun cas assujettis, sous les mêmes rapports, à des droits, taxes, charges autres ou plus élevés, ni à des règles ou formalités plus onéreuses que celles auxquelles sont ou seront assujettis les mêmes produits destinés au territoire d'un autre pays quelconque.

Tous les avantages, faveurs, privilèges, immunités, qui ont éte ou seront accordés à l'avenir par l'une des deux parties contractantes dans la matière susdite, aux produits naturels ou fabriqués originaires d'un pays quelconque ou destinés au territoire d'un pays quelconque, seront immédiatement et sans compensation appliqués aux produits de même nature originaires de l'autre partie contractante, ou destinés au territoire de cette partie.

Sont exceptés toutefois des engagements formulés au présent article les faveurs actuellement accordées ou qui pourraient être accordées ultérieurement à d'autres Etats limitrophes, pour faciliter le trafic-frontière, ainsi que résultant d'une union douanière déjà conclue ou qui pourrait être conclue à l'avenir par l'une des parties contractantes«.

Gdyby ta redakcja klauzuli największego uprzywilejowania wraz z wykładnią ustaloną przez Komitet Ekonomiczny znalazła powszechne zastosowanie, przyczyniłaby się niewątpliwie do zwycięstwa zasad, z których Liga Narodów wychodzi w swych liberalnych dążeniach. Niestety krytyczne uwagi, któreśmy powyżej wypowiedzieli pod adresem całego systemu traktatów handlowych w dużej mierze stosują się także do zasady największego uprzywilejowania. W obu tych sprawach Komitet może zbyt mało brał do serca prawdę, na którą wskazała Konferencja Ekonomiczna, zapoznawszy ją zresztą sama w niektórych swych zaleceniach. Według niej z gruntu fałszywem jest dążenie, aby w międzynarodowych stosunkach handlowych powrócić za wszelką cenę do stanu przedwojennego. Zmienione warunki wymagają bowiem nowych środków zaradczych, a opierając się na ostatnich doświadczeniach trzeba dojść do wniosku, że klauzula największego uprzywilejowania wymaganiom tym nie odpowiada już w całej rozciągłości.

Wskazaliśmy już na wielkie zróżniczkowanie taryf, spowodowane jej powszechnem stosowaniem. Zapewne — przeciwdziałają temu próby stworzenia i zaprowadzenia jednolitej nomenklatury celnej, podjęte przez Komitet Ekonomiczny w łączności ze specjalnym komitetem rzeczoznawców. Prace w tym kierunku, choć były niezmiernie mozolne i wymagały czasu znacznie dłuższego niż pierwotnie przewidywano, zostały

ukończone w lecie 1931. Znaczenie ich jest ogromne, gdy się zważy, że liczba pozycyj taryfy francuskiej z 1500 w r. 1892 wzrosła w roku 1927 na 4371, niemieckiej z 489 w r. 1888 do 2300 w roku 1925 itd. Pozatem każda z nich jest ułożona według zupełnie innych punktów widzenia. Wreszcie prawie wszędzie poprzestano na dodawaniu nowych pozycyj do bardzo przestarzałego szematu, dzięki czemu artykuły, związane z najnowszemi zdobyczami techniki, figurują w rozdziałach, gdzie są zupełnie nie na miejscu. Wszystko to sprawia, że taryfy są skomplikowane i w najwyższym stopniu nieprzejrzyste, tak że niezależnie od wysokości poszczególnych stawek niezmiernie krępują międzynarową wymianę.

Niedogodności powyższe odpadłyby w znacznej mierze, gdyby się udało ujednostajnić ogromną różnorodność taryf przez przyjęcie wspólnej dla wszystkich państw nomenklatury, jasnej, przejrzystej, grupującej poszczególne pozycje według naukowych punktów widzenia. Trzeba jednak będzie przezwyciężyć ogromne trudności, zanim się dojdzie do tego upragnionego celu. Każdy rząd jest bowiem zdania, że najlepiej sam potrafi ocenić potrzeby gospodarcze kraju i do nich dostosować taryfę celną. Niechętnie więc pozostawia to zadanie instancjom międzynarodowym, temwięcej, że poddanie się w tak ważnej sprawie ich zaleceniom podkopuje zasadę niezależności państwa w dziedzinie gospodarczej. Chcąc przy układaniu międzynarodowej nomenklatury celnej uszanować te drażliwości i uwzględnić wszystkie potrzeby, wypadało stworzyć nomenklaturę jeszcze bardziej drobiazgową i zróżniczkowaną jak te, któremi dzisiaj posługują się poszczególne państwa. Komitet ekspertów poszedł jednak tą właśnie drogą. Jego projekt podzielony na 21 sekcyj i 86 rozdziałów ma odpowiadać potrzebom krajów najbardziej uprzemysłowionych: inne nie będą oczywiście zmuszone wykorzystać w całości bogactwo nowej nomenklatury lecz tylko w granicach, których wymaga stopień ich gospodarczego rozwoju.

Choć projekt ten nie przeciwdziała wprost wielkiemu zróżniczkowaniu taryf, zamyka je jednak w pewnych maksymalnych granicach, poza które żadne państwo nie może wyjść, dopóki jest związane nową nomenklaturą. Odpadnie więc możność wprowadzania do taryfy coraz to nowych pozycyj tylko w tym celu, aby jak najbardziej ograniczyć skutki udzielonej innym klauzuli największego uprzywilejowania. Równocześnie identyczność nomenklatur pozwoli ściślej ocenić wartość ustępstw, które każda z układających się stron jest skłonna poczynić, jak i żądań, które stawia. Powinno to bezwątpienia ułatwić nietylko porozumienie przy rokowaniach dwustronnych, ale także akcję za powszechną zniżką

taryf, która w dzisiejszej ich różnorodności znajduje bardzo poważną przeszkodę.

Ulepszenia, których system największego uprzywilejowania mógłby doznać przez wprowadzenie jednolitej nomenklatury celnej są niezwykle wartościowe. Trudno jednak nie zauważyć, że bez względu na to komplikuje on w dzisiejszych warunkach stosunki handlowe i często utrudnia zawieranie traktatów. Delegacja pewnego rządu, prowadząca rokowania handlowe z jednem państwem, musi mieć ciągle przed oczami skutki, które dyskutowana w danej chwili zmiana stawki celnej, wywoła w stosunkach handlowych reprezentowanego przez nią kraju z temi wszystkiemi, które już korzystają z największego uprzywilejowania lub w przyszłości mogłyby je uzyskać. Ustępstwa, które mogą się sowicie opłacić, gdy się stosują tylko do jednego kontrahenta, okażą się może zbyt kosztowne, jeżeli inni korzystać z nich mają bezpłatnie. Wskazaliśmy już na środki, przy których pomocy rządy starają się unikać rozszerzenia postanowień jednego traktatu na innych kontrahentów. Środki te coprawda mogą się okazać niewystarczające, a w takim razie rząd, postawiony wobec trudnego wyboru, będzie często wolał zrezygnować wogóle z zawarcia traktatu niż narazić się na nieobliczalne ryzyko, które wynika z szeroko rozbudowanego systemu nieograniczonej i bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania. Dla poparcia naszych wywodów przypominamy ogromne trudności, które w latach 1927 i 1928 napotykały rokowania handlowe Niemiec z Grecją i Jugosławją. Źródło ich nietyle leżało w sprzecznych interesach handlowych tych państw, ile w obawie rządu niemieckiego, że korzyści udzielone krajom bałkańskim przypadną na mocy klauzuli także Polsce, z którą równocześnie prowadził rokowania, spodziewając się rychłego zawarcia traktatu.

Wszystkie te ujemne właściwości systemu, o którym mowa, występują dziś na jaw bezporównania wyraźniej jak przed wojną, kiedyto ustępowały w cień wobec niezaprzeczonych i licznych jego korzyści. Mniej korzystne warunki, panujące dzisiaj pod tym względem, są ściśle związane ze zmianą, którą traktaty pokojowe wywołały w strukturze politycznej i gospodarczej naszej części świata. Za przykład niech posłuży rozczłonkowanie monarchji Austro-Węgierskiej, której obszar został podzielony między siedem państw, częściowo nowo powstałych częściowo bardzo znacznie powiększonych. Już w rozdziale V-ym wskazaliśmy na gospodarcze zaburzenia, które ten podział spowodował; obecnie pragniemy zwrócić uwagę na utrudnienia, które stąd wynikają dla innych państw europejskich w ich polityczno-handlowej kalkulacji. Gdy Niemcy dawniej zawierały traktat handlowy z Rosją, mogły względnie łatwo

obliczyć, jakie zmiany on wywoła w ich stosunkach handlowych z Austro-Węgrami, które korzystały w Niemczech z największego uprzywilejowania. Dziś, gdy na miejsce Monarchji zjawił się cały szereg nowych państw, pretendujących do tych samych co ona przywilejów, trzeba przy zawieraniu jakiegokolwiek traktatu brać w rachubę strukturę gospodarczą, możliwości eksportowe, taryfę celną każdego z nich z osobna. W tych warunkach równie trudno jest rozbudować szeroko system traktatów handlowych, jak pojmować wielkodusznie klauzulę największego uprzywilejowania.

Jakie środki zaradcze można jednak zalecić w sytuacji, przedstawiającej tak ogromne trudności? Nie mamy bynajmniej zamiaru propagować ideę bądź zupełnego wykluczenia klauzuli z międzynarodowych stosunków handlowych, bądź powrotu do praktyk, wobec których już poprzednio zajęliśmy krytyczne stanowisko jak np. zastrzeżenie wzajemności. Uważamy jednak, że skoro rozciągnięcie największego uprzywilejowania na kontrahentów z całego świata może poszczególne państwa narazić na zbyt wielkie ryzyko i zbyt ciężkie ofiary, lepiej byłoby jego krąg działania ograniczyć tylko do tych krajów, które są ze sobą związane położeniem geograficznem i wynikającemi stąd szczególnemi stosunkami gospodarczemi. Tego rodzaju regjonalne ujęcie największego uprzywilejowania napotka oczywiście w praktyce na ogromne trudności. Zresztą wystąpiły one już z całą wyrazistością w związku z projektem federacji europejskiej, któremu poniżej poświęcamy osobny rozdział. Przy tej okazji wskażemy także na sposoby, przy których pomocy uda sie może trudności te pokonać.

ROZDZIAŁ X.

Umowy zbiorowe.

1. Zakazy wywozu i przywozu.

Wśród poważnej listy zarządzeń, które w okresie ostatnich kilkunastu lat krępują międzynarodową wymianę towarów, zajmują zakazy przywozu i wywozu poczesne miejsce. Sprawą tą zajmowała się Liga Narodów już w samych początkach swojej działalności. Było to w r. 1920, kiedy skutkiem olbrzymich zniszczeń, spowodowanych przez wojnę, dało się w całym świecie odczuć anormalne zapotrzebowanie surowców. Kraje obficie niemi zaopatrzone utrudniały ich wywóz, starając się zachować jak największą ich część dla własnego przemysłu i wyciągnąć dla siebie maksymum korzyści z anormalnego położenia. Działo się to z oczywistą krzywdą państw, mniej korzystnie pod tym względem sytuowanych. W ich imieniu więc zwrócił się przedstawiciel Włoch Tittoni z apelem do Rady Ligi Narodów o sprawiedliwe uregulowanie tego problemu[1]). Wskutek protestu Balfour'a Rada mogła tylko w małej mierze życzenia Włoch uwzględnić. Zwrócono się jedynie do uczonego włoskiego prof. Gini z prośbą, aby opracował odpowiedni memorjał, który zresztą stracił swą aktualność, ponieważ po krótkim stosunkowo okresie braku surowców świat zaczął wkrótce odczuwać ich nadmiar. Całe to zajście pokazuje jednak, jak trudno jest skłonić jakiekolwiek państwo do ofiary na rzecz interesów międzynarodowej społeczności, zwłaszcza wtedy, gdy jest ono — jak w powyższym wypadku Anglja — na tyle potężne, aby móc podobny apel bez większego ryzyka zlekceważyć.

Akcja Ligi Narodów za zniesieniem zakazów wywozu i przywozu mogła dopiero wówczas przybrać bardziej konkretne formy, kiedy wraz z unormowaniem stosunków walutowych odpadł najpoważniejszy argument za utrzymaniem tych wyjątkowych zarządzeń. Wprawdzie i po

[1]) J. O. 1920. nov. déc.

wzmocnieniu tej podstawy wszelkich stosunków wymiennych chęć najwydatniejszej obrony własnego przemysłu przed konkurencją zagraniczną pozostała i nadal żywą; skoro jednak praktyka zakazów była niemal powszechnie stosowaną, korzyści, które dany kraj mógł dzięki nim uzyskać, były równoważone przez szkody, na które go narażały podobne zarządzenia, wydane przez inne państwa. Zresztą, chcąc łagodzić niedogodności, wynikające z bezwzględnego przeprowadzenia zakazów prawie wszystkie państwa wprowadziły system t. zw. licencyj, na podstawie których można wyjątkowo uzyskać zezwolenie na wywóz wzgl. przywóz towaru obłożonego zakazem. Nie trzeba nawet podkreślać, jak dalece system ten, opierając się na dowolnych rozstrzygnięciach organów administracyjnych, ułatwia szykany, nadużycia i niesprawiedliwe dyskryminacje, jak dalece hamuje wszelkie transakcje, powodując niepewność i zwłokę.

Już konwencja z r. 1923 starała się do systemu licencyj wprowadzić pewien jednolity porządek, a prócz tego zawierała postanowienie, według którego układające się strony miały ograniczyć do minimum zakazy wywozu i przywozu, gdy tylko warunki im na to pozwolą. Praktyczna wartość tego zobowiązania była jak widać bardzo wątpliwą. To też idąc za inicjatywą delegata włoskiego, Zgromadzenie w r. 1924 zleciło Radzie, aby za pośrednictwem Komitetu Ekonomicznego zbadała, czy będzie można nadać mu wiążący charakter[1])

Komitet zdawał sobie sprawę, że wartość zbiorowej konwencji, znoszącej zakazy wywozu i przywozu, może się okazać bardzo nikłą, jeżeliby objęte nią artykuły miały zamiast zakazu podlegać w przyszłości tem wyższym taryfom. Mimo to uznał, że nawet takie załatwienie będzie dla handlu międzynarodowego mniej niebezpieczne i już we wrześniu 1925 przedstawił Radzie projekt konwencji[2]). Posłużył on za podstawę obrad Konferencji Dyplomatycznej, która zebrała się w październiku 1927 i doprowadziła do układu, podpisanego 8-go listopada przez 18 państw, w ciągu następnych miesięcy zaś przez dalszych 11[3]).

Łatwo stosunkowo osiągnięto zgodę co do samej zasady zniesienia zakazów i ograniczeń wywozu i przywozu. W art. 2 układające się

---

[1]) V Ass. S. Pl. str. 161.

[2]) J. O. 1925. 10. 1505 nn.

[3]) Są to: Niemcy, Stany Zjednoczone A. P., Austrja, Belgja, W. Brytanja, Indje, Bułgarja, Chile, Danja, Egipt, Estonja, Finlandja, Francja, Węgry, Włochy, Japonja, Łotwa, Luxemburg, Norwegja, Holandja, Polska, Portugalja, Rumunja, Jugosławja, Siam, Szwecja, Szwajcarja, Czechosłowacja, Turcja. — Tekst Konwencji p. Dok. C. 559. M. 201. 1927. II.

strony zobowiązują się przeprowadzić ją u siebie w ciągu sześciu miesięcy od daty wejścia w życie układu. Trudności wystąpiły dopiero wtedy, gdy zaczęto omawiać dopuszczalność wyjątków od tej zasady.

Wypadało przedewszystkiem dokładnie ustalić i wyliczyć te grupy zakazów i ograniczeń, które nie są podyktowane względami gospodarczemi. Wylicza je art. 4. Są to zakazy, wydane bądź ze względu na bezpieczeństwo publiczne (broń, amunicja, materjały wybuchowe), bądź z powodów moralnych i humanitarnych, dalej dla zabezpieczenia zdrowia ludzi, zwierząt czy roślin, dalej dla ochrony (przed wywozem) narodowych zabytków historycznych i artystycznych. Pozatem znajdujemy jednak w tym samym artykule wyjątki, noszące wprawdzie wybitnie gospodarczy lub przynajmniej fiskalny charakter, z których jednak państwa w żadnym razie zrezygnować nie mogły. Odnoszą się one do wywozu wzgl. przywozu złota, srebra, monet, banknotów i papierów wartościowych, dalej do artykułów, które bądź w produkcji bądź w handlu stanowią przedmiot monopolu państwowego, wzgl. przez państwo kontrolowanego. Wreszcie pozostają dozwolonemi te zarządzenia, które wytwory zagraniczne poddają zakazom i ograniczeniom, obowiązującym dla produkcji, handlu, transportu oraz spożycia wytworów krajowych tego samego rodzaju (similaires).

W ówczesnych warunkach trudno jednak było żądać, aby uczestnicy układu poprzestali na tych ściśle wyliczonych wyjątkach. Dlatego też art. 5 przewiduje, że będą oni mogli dla ochrony swych żywotnych interesów wprowadzić u siebie ponownie zakazy i ograniczenia wywozu i przywozu ale tylko na tak długo, jak długo trwają przyczyny, które usprawiedliwiają te wyjątkowe zarządzenia. Choć według tekstu przyczyny te powinny być nadzwyczajne i anormalne (extraordinaires et anormales — jest to t. zw. Katastrophenklausel), omawiany artykuł stanowi w systemie Konwencji poważną lukę, przez którą — w imię żywotnych interesów — mogą się przeciskać najgrubsze nadużycia. To też w łonie samej Konferencji dawano z pewnych stron wyraz wątpliwości, czy warto wogóle zawierać układ, dopuszczający expressis verbis praktyki, które zgodnie ze swem zadaniem winien był wykorzenić. Cóż z tego, że tym sposobem zjedna on sobie znaczną ilość podpisów a nawet ratyfikacyj, jeśli praktyczne znaczenie tego aktu będzie równe zeru dzięki niezliczonym i zbyt luźno określonym wyjątkom, które zawiera.

Niebezpieczeństwo można było jednak zażegnać, poddając rozstrzygnięciu bezstronnego trybunału wszelkie spory, które między sygnatarjuszami konwencji wynikną na tle artykułów, określających wyjątki od jej naczelnej zasady. Tymczasem, o ile konwencja dla wszelkich

innych zatargów drogę tę przewiduje, o tyle wyraźnie zaznacza, że właśnie wspomniane zatargi jurysdykcji takiej mogą podlegać tylko za wyraźną i doraźną zgodą obu stron (art. 8 i 9). — Jak silnie niektóre państwa nastawały na zachowanie w tym względzie możliwie wielkiej swobody działania, wykazuje najdobitniej stanowisko delegata Szwajcarji, która n. b. już w r. 1926 była podpisała t. zw. klauzulę fakultatywną art. 36 Statutu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej. Oświadczył on mianowicie, że Szwajcarja nie uzna jurysdykcji Trybunału, jeśliby przedmiotem sporu miały być zarządzenia, wydane przez władze szwajcarskie, ich zdaniem dozwolone przez wspomniane artykuły Konwencji, ale zakwestjonowane przez inne państwo, które — podpisawszy również klauzulę fakultatywną — na tej podstawie będzie żądać od Szwajcarji, aby się przed Trybunałem stawiła. To niezwykłe oświadczenie, przyjęte do wiadomości przez pozostałych delegatów i zaprotokołowane, rzuca dość dziwne światło na stosunek niektórych państw do międzynarodowych układów, o ile one pociągają za sobą niewygodne zobowiązania.

Ale i na tem jeszcze nie koniec zastrzeżeń i wyjątków. Oto bowiem strony uznają w art. 6, że niektóre z pośród nich nie są w stanie, z przyczyn bądź faktycznych bądź prawnych i odnośnie do pewnych towarów — wprowadzić natychmiast w życie zarządzenia, do których je Konwencja zobowiązuje. Utrzymanie zakazu na pewien produkt w jednym kraju może zmusić inne do podobnego kroku, wskutek czego powstaje cały splot dalszych zakazów. Wysiłkom pewnych członków Konferencji udało się jednak ograniczyć te dalsze rezerwy do rozsądnych rozmiarów. Najważniejsze z pośród nich dotyczą przywozu wszelkich artykułów farbiarskich do Anglji, przywozu i wywozu węgla do wzgl. z Niemiec; wreszcie liczne państwa zastrzegły sobie zakaz wywozu złomu żelaznego i odpadków innych metali. Ponieważ termin zniesienia tych ograniczeń zależy od uznania państw, które je utrzymały, pozostałe zastrzegają sobie możność (art. 18) wypowiedzenia Konwencji w trzy lata od daty jej podpisania, o ile zakazy z art. 6 będą w mocy i po upływie tego czasu.

Trzeba zresztą przyznać, że art. 6, wyliczając dokładnie te zakazy natury czysto gospodarczej, które zdaniem państw, podpisujących Konwencję, można w obecnych warunkach usprawiedliwić, tem samem utrudnia im samowolne korzystanie ze swobody, którą im art. 5 pozostawił. Przytem dyskusja nad koniecznościami gospodarczemi poszczególnych państw, która się odbyła w związku z redakcją art. 6, stanowiła z punktu widzenia formalnego dość poważny wyłom w zasadzie zupełnej swobody, przysługującej państwom w regulowaniu ich polityki go-

spodarczej. Inna rzecz, że w rzeczywistości wszystkie, a zwłaszcza wielkie mocarstwa przeprowadziły to, na czem im zależało.

Pomyślne skutki, które dla handlu międzynarodowego miały wyniknąć z Konwencji, nawet ograniczonej tak licznemi rezerwami, stałyby się jednak zgoła złudne, gdyby na miejsce zakazów miały wejść tem wyższe taryfy celne. Argumentem tym zwalczano początkowo wszelkie wysiłki, podjęte dla zniesienia zakazów. Konferencja wprawdzie nie uzyskała mandatu do zajmowania się kwestjami taryfowemi, ale uznała że jednak i w tym kierunku należy cośkolwiek uczynić. Dlatego też Akt Końcowy, zaznaczając w ustępie 5-ym, że zupełna swoboda państw w regulowaniu ich polityki taryfowej pozostaje i nadal niezmieniona, daje wyraz »mocnemu przekonaniu« Konferencji, że »zniesienie zakazów i ograniczeń nie powinno uzasadniać wprowadzenia przesadnych opłat od wywozu i przywozu ani też zapór innego rodzaju, których usunięcie jest zadaniem niniejszej Konwencji«. Nikła wartość powyższego oświadczenia nie wymaga komentarzy.

Dalszym szkopułem, na który Konferencja się natknęła w swych obradach i o który też dzieło jej miało się rozbić, była sprawa powszechności opracowanego przez nią układu. Większość państw chętnie godziła się na jego zasadę, ale tylko pod warunkiem, że będzie ona przyjęta przez ogół państw, zajmujących poważniejsze stanowisko w handlu światowym. Trudno istotnie wymagać od kogokolwiek, aby w swej polityce handlowej pozbawiał się broni, uważanej powszechnie za tak skuteczną, jeśli nie wie z pewnością, że poświęcenie to znajdzie odpowiedni odźwięk w tych krajach, z któremi łączą go ożywione stosunki wymienne. Dlatego też niektóre rządy, odpowiadając na ankietę Komitetu Ekonomicznego, proponowały, aby przyszłą konwencję ograniczyć ściśle do zasady wzajemności: każde państwo zobowiązałoby się odnośnie do zakazów przywozu i wywozu przyznać swym współkontrahentom tylko takie ustępstwa, któreby znalazły odpowiednik w podobnych ustępstwach tamtej strony. Komitet jednak projekt ten odrzucił, wychodząc ze słusznego założenia, że ocena wartości wzajemnych świadczeń dałaby sposobność do wiecznych targów. Ostatecznie znaleziono wyjście w procedurze, niespotykanej dotąd przy układaniu międzynarodowych konwencyj. Ponieważ Konferencja nie mogła ustalić warunków wejścia w życie układu, który opracowała, Sekretarz Generalny Ligi Narodów otrzymał misję (art. 17) zwołania między 15 czerwca a 15 lipca 1928 ponownej konferencji, tych wszystkich państw, któreby Konwencję podpisały przed 15 czerwca. Głównem jej zadaniem miało być ustalenie: a) dalszych zastrzeżeń, któreby sygnatarjusze mogli zgło-

sić zgodnie z art. 6 odnośnie do pewnych towarów; b) »warunków, wymaganych dla wejścia w życie konwencji, szczególnie zaś liczby i w razie potrzeby imiennego wykazu państw — Członków Ligi oraz państw nie będących jej Członkami, dont la ratification ou l'adhésion devra préalablement avoir été acquise, bez względu na to czy obecnie już konwencję podpisały; c) ostateczny termin, do którego ratyfikacje winny być złożone i datę, w którejby Konwencja miała wejść w życie, o ile warunki wymagane przez poprzedni paragraf będą spełnione«.

Zgodnie z temi postanowieniami druga Konferencja zebrała się w Genewie w lipcu 1928 i doprowadziła do układu dodatkowego podpisanego 11 lipca. Przedewszystkiem aprobuje on kilka dalszych zastrzeżeń, zgłoszonych przez pewne państwa, nie posiadających jednak większego znaczenia. Pozatem postanawia, że konwencja z 8 listopada 1927 wejdzie w życie, tylko wtedy, jeżeli do 30 września 1929 będzie ratyfikowana przez 18 przynajmniej państw, wśród których winny figurować następujące: Niemcy, Austrja, Stany Zjed. Ameryki, Francja, W. Brytanja, Węgry, Włochy, Japonja, Polska, Rumunja, Królestwo S. H. S., Szwajcarja, Czechosłowacja, Turcja[1]).

Ale te mozolne prace nad treścią i warunkami wejścia w życie Konwencji nie okazały się w pełni skuteczne. Do 30 września 1929 nadeszło do Genewy tylko 17 dokumentów ratyfikacyjnych. Niemcy zdecydowały się wprawdzie na ratyfikację w listopadzie — postanowiono też traktować ją tak, jakby była nastąpiła w przepisanym terminie, dzięki czemu osiągnięto wymaganą ilość ratyfikacyj; z pośród nich jednakże niektóre opatrzone były warunkiem jednoczesnego przystąpienia Polski i Czechosłowacji, które dotąd z niem zwlekały. Trzeba więc było zwołać trzecią konferencję, aby zapewnić tym wszystkim usiłowaniom ostateczny sukces. Zwołano ją do Paryża w Grudniu 1929. Czechosłowacja oświadczyła przez usta swego delegata, że jest gotowa każdej chwili ratyfikować, o ile to samo uczyni Polska. Nasi delegaci tłumaczyli jednak, że Polska nie może spełnić tego warunku z powodu nieuregulowanych stusunków handlowych z Niemcami; nie chcieli nawet zgodzić się na propozycję, przyjętą przez Niemcy, aby stosunki handlowe polsko-niemieckie od postanowień Konwencji wyłączyć.

Ostatecznie podpisano 20 grudnia bez Polski protokół[2]), wedle którego Konwencja miała wejść w życie 1-go stycznia 1930 ze skutkami praktycznemi od 1-go lipca 1930 zgodnie z art. 2 Konwencji

---

[1]) Tekst tego układu p. Dok. C. 13. M. 10. 1929. II.

[2]) por. J. O. 1930. 2. str. 162 n.

(por. wyż. str. 93). Większość państw jednak utrzymała w dalszym ciągu warunek, aby przynajmniej do 1-go czerwca 1930 Polska i Czechosłowacja Konwencję ratyfikowały. Ponieważ Polska pozostała nieugięta, Konwencja z 8-go listopada 1927 obowiązuje dziś tylko sześć państw — są to Stany Zjednoczone, Danja, W. Brytanja, Japonja, Holandja, Norwegja — które wspomniany protokół przyjęły bez zastrzeżeń. Z tych zobowiązań mogą jednak i one się zrzucić 30 czerwca 1931 i w czerwcu każdego z lat następnych do roku 1934. Dotąd żadne z nich z uprawnienia tego nie skorzystało.

Rezultat to stanowczo niewspółmierny wysiłkom, które się rozciągały na okres sześciu blisko lat. Ta powolność tłumaczy zresztą w dużej mierze ich nikłe powodzenie. Gdy w r. 1924 Zgromadzenie Ligi Narodów uchwalało odnośną rezolucję, świat zdawał się wkraczać w nową erę, gdzie międzynarodowa współpraca na polu gospodarczem miała korzystać z pomyślniejszych niż do owej pory warunków. Ale ta konjunktura minęła rychlej, niż przewidywano i gdy po przezwyciężeniu przedstawionych powyżej, tak licznych i poważnych trudności, Konwencja miała wreszcie wejść w życie, okazało się, że kryzys gospodarczy, którego pierwsze objawy przyniosła już wiosna 1929, odbiera rządom i możność i ochotę wypuszczania z rąk narzędzia, które w owych ciężkich warunkach mogło — w ich rozumieniu — oddać tem większe usługi.

Niepowodzenie to silnie rozczarowało koła, które wierzyły, że Liga Narodów potrafi zaprowadzić zdrowsze t. j. bardziej liberalne metody polityki handlowej. Zawód był tem gorszy, że Konwencja została pierwotnie podpisana przez 29 państw, co stanowiło korzystną zapowiedź dla rozwoju określonych przez nią stosunków. Boć upoważniając swego delegata do podpisania takiego aktu, każdy rząd przyjmuje wobec swych współkontrahentów zobowiązanie, że dołoży wszelkich starań, aby do ostatecznego przyjęcia konwencji skłonić te czynniki, które do tego powołuje konstytucja państwa; jakież inne znaczenie może mieć podpis, położony w tych warunkach?[1]). Wpływ rządu na te czynniki — z reguły jest to Naczelnik państwa oraz władza ustawodawcza — bywa zazwyczaj na tyle silny, że zadanie to nie przedstawia dla niego większych trudności. Stanowisko Senatu Stanów Zjednoczonych, który w r. 1920 nie chciał zatwierdzić Traktatu Wersalskiego, podpisanego już przez Wilsona, było wynikiem konfliktu całkiem wyjątkowego w tej dziedzinie.

[1]) por. raport z 26-ej sesji K. E.: J. O. 1929. 1. str. 156.

Dla zgoła innych przyczyn nie dopisują często ratyfikacje konwencyj, zawieranych pod auspicjami Ligi Narodów. Winę ponosi tu często przeciążenie parlamentu pracą ustawodawczą, które nie pozwala załatwić ratyfikacyj w terminie przez konwencje przewidzianym. Jeszcze częściej jednak rządy godzą się na podpisanie konwencji, ulegając presji międzynarodowej opinji, ale nie chcą nadawać charakteru ostatecznego wynikającym stąd zobowiązaniom, które po zbadaniu wszelkich możliwych konsekwencyj wydają się zbyt uciążliwe. Podobne lekceważenie podpisu własnego delegata wprowadza oczywiście tylko niepewność i zamęt do stosunków międzynarodowych, a szkodzi im bez kwestji więcej niż daleko idąca powściągliwość w udzielaniu podpisu.

Sprawa ta znalazła się na porządku dziennym Rady i X Sesji Zgromadzenia właśnie w związku z przeszkodami, na które napotkała ratyfikacja Konwencji, znoszącej zakazy. Zgodnie z uchwałą Rady[1]) utworzono komisję, która miała zbadać przyczyny tych opóźnień i podać odpowiednie środki zaradcze. Przedstawiła ona wnioski, przyjęte przez Zgromadzenie 3 października 1930, w których zaleca jeszcze dokładniejsze i bardziej staranne niż dotąd przygotowanie projektów międzynarodowych konwencyj. Dzięki temu będą mogli Członkowie Ligi drobiazgowo przestudjować każdy projekt i wypowiedzieć o nim swe zdanie; w razie potrzeby zostanie on przeredagowany i powtórnie przedstawiony rządom. Konferencja zaś będzie tylko wtedy zwołana, jeżeli decydujące czynniki Ligi Narodów dojdą na podstawie tej podwójnej konsultacji do wniosku, że widoki powodzenia danej akcji są dobre. Procedura ta ma więc zapobiec zwoływaniu konferencyj, których praca i koszt okazują się w rezultacie bezużyteczne, ponieważ teren nie był dla nich dość dobrze przygotowany.

2. Akcja zbiorowa za obniżeniem ceł na pewne grupy towarów.

Mimo bardzo niewystarczających wyników Konferencji dla zniesienia zakazów przywozu i wywozu, w Lidze Narodów nie stracono nadziei, że umowy zbiorowe doprowadzą jednak do pożądanych wyników. Optymizm ten był poniekąd uzasadniony porozumieniem, które osiągnięto w sprawie wywozu skór i kości. Po dwóch konferencjach odbytych w tej sprawie zostało ono podpisane w lipcu 1928 i obowiązuje między 17-ma państwami od 1 października 1929. Układ ten[2]) obejmuje nietylko zniesienie wszelkich zakazów wywozu

[1]) J. O. 1930. 2. str. 66.

[2]) Arrangement international relatif à l'exportation des peaux. Dok. C. 11. M. 8. 1929. II. — Arrangement international relatif à l'exportation des os. Dok. C. 12. M. 9. 1929. II.

dla tych produktów, ale obniża nawet stawki ceł przywozowych, które pewne państwa do tej pory na nie nakładały. Nie chodziło tutaj wprawdzie o towary, posiadające wielkie znaczenie dla handlu międzynarodowego, ale wspomniany układ, choć w wąskich granicach, po raz pierwszy ustanawia taryfę celną, obowiązującą w nieprzekraczalnej wysokości szereg państw. Komitet Ekonomiczny chwycił się więc myśli, że postępując dalej drogą układów cząstkowych, regulujących stawki celne na poszczególne produkta, zdoła wreszcie obniżyć ogólny ich poziom.

Pierwotnie myślano wprawdzie o konwencji, na mocy której układające się strony winnyby co rok obniżać o pewien procent całość swych taryf celnych. Ale ta czysto mechaniczna redukcja nie obeszłaby się bez rażących niesprawiedliwości, które dałyby się we znaki głównie państwom o umiarkowanych stawkach. Poza tem sama zapowiedź takiej akcji mogłaby skłonić rządy do wyśrubowania taryf tak, aby ruch wsteczny rozpocząć od najwyższego poziomu. Wreszcie najbardziej kompetentni znawcy polityki celnej nie byliby w stanie przewidzieć, w jaki sposób podobny układ odbije się na bilansie handlowym danego kraju. Niedogodności tych unikano, ograniczając do niektórych tylko artykułów przedmiot układów taryfowych, ale zato, jak zaraz zobaczymy, narażano się na wiele innych.

Projekt ten został najpierw sformułowany przez Doradczy Komitet Ekonomiczny w maju 1928 [1]). Za materjał rokowań miały służyć takie artykuły, które ulegając masowej przeróbce względnie konsumcji, przedstawiają dla gospodarstwa światowego rzeczywiste znaczenie. Liczono przy tem, że zniżka stawek, stosowanych do surowca, odbije się także na wyrabianych zeń fabrykatach i półfabrykatach. Wreszcie przez dobór produktów, pochodzących z najrozmaitszych krajów, starano się całą akcją zainteresować jak największą ich liczbę. Komitet Ekonomiczny za najbardziej odpowiadające tym warunkom uznał cement, aluminjum, węgiel i cukier.

Ale działalność Komitetu Ekonomicznego w tym kierunku nie wyszła poza wstępne stadjum zebrania odpowiedniej dokumentacji dla poszczególnych produktów. Zaniechanie dalszych kroków tłumaczono tem, że Zgromadzenie, przyjmując w ciągu 10-ej Sesji projekt rozejmu celnego (o czem niżej), podjęło nanowo myśl generalnej redukcji taryf. Ale pretekst ten nadarzył się w chwili, kiedy już było wiadomem, że zniżka poszczególnych pozycyj taryfy celnej napotyka na nieprzezwy-

[1]) J. O. 1928. 7. str. 1114—1126.

ciężone trudności. Wskazał na nie w maju 1929 nawet Komitet Doradczy[1]), który pierwszy tę myśl propagował.

Taryfa celna każdego państwa jest ułożona według pewnego planu, którego równowaga doznaje zachwiania, jeśli zmianom ulegają tylko pewne jej pozycje. Równocześnie stwarza się tym sposobem wyłączny przywilej na rzecz tych krajów, z których odnośne artykuły pochodzą. Jeśli zniżka dotyczy surowców, potrzebnych niektórym tylko gałęziom przemysłu, będą one pod względem ochrony, z której korzystają, uprzywilejowane w stosunku do innych. Wreszcie, skoro rokowania ograniczone są do pewnych tylko pozycyj, to państwa, które mają w tym względzie ponieść pewne ofiary, nie mają możności odegrać się na innych pozycjach. Ta kompensata stanowi właśnie najskuteczniejszą zachętę do utrzymywania i rozszerzania stosunków wymiennych z innemi krajami; ale korzystać z niej w całej rozciągłości można tam tylko, gdzie strony w rokowaniach operują wszystkiemi towarami, które ich kraj wytwarza wzgl. z zagranicy sprowadza.

Przedstawiliśmy w ten sposób gospodarcze trudności, na których utknęły starania o zniżkę taryf bądź generalną bądź dotyczącą niektórych tylko artykułów. Obok nich jednak wystąpiły poważne przeszkody natury prawnej, dzięki którym umowy zbiorowe tracą w znacznej mierze swą skuteczność jako środek bardziej zadawalniającego uregulowania międzynarodowej wymiany towarów.

3. Traktaty zbiorowe a klauzula największego uprzywilejowania.

Już w r. 1924, kiedy przed 2-ą Komisją Zgromadzenia pojawił się wniosek włoski, zmierzający do zniesienia zakazów przywozu i wywozu, delegat polski p. Stassburger, pochwalając jego tendencje, wyraził wątpliwość, czy taka konwencja nie wejdzie w kolizję z klauzulą największego uprzywilejowania. Ściśle rzecz biorąc, żadne państwo nie ma prawa odmawiać korzyści, przyznanych innym w zbiorowej umowie handlowej, takiemu kontrahentowi, który do umowy tej wprawdzie nie przystąpił, ale rości sobie prawo do ustanowionych w niej ulg na podstawie traktatu handlowego, opatrzonego w klauzulę największego uprzywilejowania. Przyjmując jednak ten punkt widzenia za wyłącznie miarodajny trudno uniknąć rażących niesprawiedliwości: przypuśćmy, że państwo A zawarło traktaty handlowe z państwami B, C, D itd. na podstawie bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania. Wkrótce potem B, C, D zapraszają A do uczestnictwa w zbiorowym

[1]) J. O. 1929. 7. str. 1239 n.

układzie, który do wzajemnego obrotu wprowadza różne ulgi i udogodnienia. A do układu przystąpić wprawdzie nie chce, ale z chwilą gdy wszedł w życie między tamtemi państwami, uzyskuje od nich wszystkie wynikające stąd korzyści i to na podstawie klauzuli największego uprzywilejowania, która uczestników układu zbiorowego z nim wiąże.

Takie postawienie sprawy jest — jak widzimy — prawdziwą zachętą do uchylania się od zbiorowych traktatów handlowych, których dobrodziejstwa przypadają opornemu państwu bez żadnych wzajemnych świadczeń i bez tego ryzyka, które przedstawia udział w zbiorowym traktacie. Jeśli bowiem niezawsze łatwo jest zrównoważyć wzajemne świadczenia nawet wtedy, gdy w grę wchodzi jeden tylko partner, to rzecz staje się bez porównania bardziej zawiłą wobec większej ilości takowych.

Sprawą stosunku klauzuli największego uprzywilejowania do umów zbiorowych zajęła się Konferencja dla zniesienia zakazów, nie umiała jej jednak rozwiązać. Pierwotnie zamierzano umieścić w Konwencji klauzulę, któraby państwa, nie biorące w niej udziału, wykluczała od jej dobrodziejstw. Państwa te mogłyby jednak takie postanowienie spokojnie ignorować jako rem inter alios actam. Poza tem powoływano się na przykład konwencji, zawartej w Brukseli w r. 1902 między krajami produkującemi cukier, wedle której kontrahenci obowiązali się nałożyć karne opłaty na cukier, pochodzący z krajów, które do konwencji nie przystąpiły. Otóż żaden z tych ostatnich przeciw praktyce tej nie zaprotestował w imię klauzuli największego uprzywilejowania i okoliczność ta bezwątpienia uwydatnia autorytet, właściwy tego rodzaju międzynarodowym umowom. Czy jednak autorytet ten okaże się na tyle silnym, aby w każdym wypadku unieszkodliwić roszczenia, oparte bądź co bądź na silnej prawnej podstawie? Zdaje się, że większość uczestników Konferencji miała pod tym względem poważne wątpliwości.

Przypuśćmy jednak, podejmując użyty już przykład, że A, który się wobec B powołuje na klauzulę największego uprzywilejowania, nie uzyskał od tegoż ustępstw, które B innym państwom przyznał w traktacie zbiorowym. Za zgodą obu stron spór ma być rozstrzygnięty drogą arbitrażu. Otóż sąd mógłby pretensje, które A wysuwa, oddalić, uznając je wprawdzie za uzasadnione formalnie, orzekając jednak, że w tym wypadku A dopuszcza się nadużycia swego uprawnienia. Trybunał poszedłby tu za przykładem wielu ustawodawstw cywilnych, którym znana jest taka exceptio doli generalis na rzecz pozwanego. Wprowadzając takie pojęcie do prawa międzynarodowego, możnaby zyskać najskutecz-

niejszy środek odparcia tego rodzaju roszczeń niesłusznych wprawdzie, ale prawnie uzasadnionych.

Komitet Ekonomiczny, który od Rady otrzymał misję szczegółowej interpretacji klauzuli największego uprzywilejowania we wszystkich jej konsekwencjach, musiał zająć się i powyżej przedstawionym problemem. Był on we wnioskach swych skrępowany zaleceniami Międzynarodowej Konferencji Ekonomicznej i znalazł się w położeniu dość kłopotliwem, stwierdziwszy, że Konferencja popadła sama ze sobą w sprzeczność, gdy akcentując postulat wolności handlu, wypowiedziała się z jednej strony za najszerszem stosowaniem klauzuli bez żadnych warunków i ograniczeń, z drugiej zaś za szeroko rozbudowanym systemem umów zbiorowych. Jeżeli bowiem pominiemy możliwość rozstrzygania tych wątpliwości od wypadku do wypadku w sposób, określony w poprzednim ustępie, to w dzisiejszych warunkach jedyną skuteczną gwarancją przeciw nadużywaniu uprawnień, płynących z klauzuli, będzie zastrzeżenie, umieszczone w dwustronnych traktatach, które od korzyści, wynikających z umów zbiorowych, wykluczy drugą stronę, o ile sama do nich nie przystąpi. Tym sposobem jednak ogranicza się w bardzo istotnym punkcie doniosłość klauzuli największego uprzywilejowania, której Międzynarodowa Konferencja Ekonomiczna pragnęła zapewnić całkiem bezwarunkowe zastosowanie.

Wobec równie wielkiego znaczenia argumentów, przemawiających za takiem ograniczeniem klauzuli i przeciwko niemu, Komitet Ekonomiczny nie mógł dojść do ustalenia jednolitej doktryny[1]). W każdym razie podkreślił, że zastrzeżenie, o którem mowa, da się jedynie wtedy usprawiedliwić, jeżeli umowy zbiorowe, do których się odnosi, mają służyć poprawie ogólnych stosunków ekonomicznych, a nie interesom pewnej tylko grupy państw, które pragną innych wykluczyć od przyznanych sobie korzyści. Wymaganiom tym czyni n. p. zadość traktat handlowy francusko-szwajcarski z 8 lipca 1929, który klauzulę największego uprzywilejowania opatruje m. i. następującem zastrzeżeniem; »sont exclues les faveurs que l'une des Hautes Parties contractantes concéderait a plusieurs autres Parties contractantes par accord plurilatéral, conclu sous les auspices de la Société des Nations, si l'autre partie contractante n'a pas voulu ou n'a pas pu adhérer à cet accord.« Według tego więc jedynie autorytet Ligi Narodów uchodzi za dostateczną gwarancję przeciw wyzyskiwaniu umów zbiorowych dla partykularnych i egoistycznych interesów.

---

[1]) por. raport z 28-ej sesji K. E. J. O. 1929. 7. str. 1228. n.

ROZDZIAŁ XI.

Rozejm celny.

Zauważyliśmy już poprzednio, że niepowodzenia, które spotkały Ligę Narodów w usiłowaniach, zmierzających do wprzągnięcia jej Członków w bardziej sprężystą organizację niż ta, którą Pakt przewiduje, skłoniła jej organy do poszukiwania tego samego celu na drogach okrężnych, mianowicie poprzez próby ugruntowania w ramach Ligi Narodów ścisłej współpracy w sprawach gospodarczych. I tutaj niestety — jak wykazują poprzednie rozdziały — wyniki pozostają daleko w tyle poza programem, nakreślonym przez Konferencję Ekonomiczną z r. 1927. Przyczyny tych niedostatków akcji ekonomicznej Ligi Narodów tkwią przynajmniej częściowo w tej okoliczności, że troskę o jej kierunek i natężenie pozostawiono niemal wyłącznie ekspertom, którzy ją prowadzili bądź w zaciszných gabinetach, bądź nawet na scenie międzynarodowych konferencyj ale w obliczu wyraźnie powściągliwych rządów i zupełnie obojętnej opinji. Zagadnienia ekonomiczne występowały wskutek tego jako kompleks odrębny, sztucznie oderwany od całokształtu przejawów życia społeczności międzynarodowej.

Rozważania te wycisnęły bardzo wyraźne piętno na obradach X Sesji Zgromadzenia Ligi Narodów w r. 1929. Najdobitniej sformułował je Briand, który w mowie zawierającej pierwsze zarodki planu Unji Europejskiej, wyraził się o problemie rozbrojenia gospodarczego w następujących słowach: »C'est à la condition de se saisir eux-mêmes du problème et de l'envisager du point de vue politique que les gouvernements parviendront à le résoudre«. Z drugiej strony wystąpienia dotyczące wyłącznie gospodarczego programu Ligi na najbliższą przyszłość, silnie podkreślały potrzebę ujęcia przezeń całokształtu stosunków gospodarczych między członkami, nie ograniczając go tylko jak dotąd do pewnych szczególnych dziedzin. Po tej linji szedł memorjał p. t., »L'idée des Etats Unis d'Europe«, opracowany przez Sir Arthur Salter Szefa Sekcji Ekonomicznej i Finansowej Sekretarjatu, oraz »Mémorandum relatif à l'idée d'un accord collectif pour une meilleure organisa-

tion des relations économiques internationales en Europe«, którego autorem był p. Stoppani, inny członek tejże Sekcji. Oba te dokumenty[1]) stanowiły materjał do dyskusji dla II Komisji Zgromadzenia. Mimo że starały się reformę międzynarodowych stosunków ekonomicznych ujmować w sposób wszechstronny, przywiązywały szczególną wagę do zadawalającego uregulowania problemów celnych i propagowały, zwłaszcza pierwszy z nich, myśl regjonalnych porozumień, ograniczających działanie klauzuli największego uprzywilejowania, skoro powszechny układ na tej podstawie wydaje się w tej chwili niemożliwy.

Nie brakowało coprawda głosów[2]), które nadmierną wysokość barjer celnych uznawały tylko za objaw a nie za przyczynę rozstroju gospodarstwa światowego; zgodnie z tym poglądem dopiero odpowiednie zorganizowanie produkcji przy pomocy karteli międzynarodowych może przynieść pożądaną normalizację. Ostateczną przewagę, ujawnioną w rezolucjach Zgromadzenia, uzyskali jednak zwolennicy liberalizmu celnego, wśród których belgijski minister spraw zagranicznych Hymans oraz minister handlu W. Brytanji Graham wystąpili z projektem rozejmu celnego, ustalającego na przeciąg dwu do trzech lat taryfy celne na obecnym poziomie. Oparta na tym wniosku uchwała Zgromadzenia wyraźnie jednak podkreślała, że rozejm jest jedynie czynnikiem, mającym wytworzyć taką atmosferę, w której mogłyby się spokojnie i bez zgrzytów toczyć dalsze rokowania, zmierzające do uregulowania całokształtu palących zagadnień gospodarczych. O ostatecznej formie i dalszych losach tego projektu winna, zgodnie z uchwałą, zdecydować osobna konferencja dyplomatyczna, którą Rada zwoła, jeżeli dostateczna ilość rządów zechce w niej wziąć udział[3]).

Tymczasem już dyskusja, która zarówno na plenarnych jak i na komisyjnych zebraniach poprzedziła przyjęcie tej uchwały, dowiodła, że tylko drobna część głosujących za nią delegacyj jest gotowa lojalnie przyczynić się do zrealizowania określonego w niej programu. Jest to charakterystyczną cechą procedury, przyjętej w Genewie, że — wbrew znanemu francuskiemu przysłowiu — tutaj właśnie pierwszy krok, uczyniony w pewnym kierunku nic nie kosztuje, skoro nie prowadzi jeszcze do żadnych ściśle określonych zobowiązań; dopiero gdy chodzi o zaciągnięcie tychże, ujawnia się opozycja, która dalszy rozwój danej akcji paraliżuje.

[1]) por.: Actes Ass. 1929, C. II, str. 86—109.
[2]) por. przemówienie delegata polskiego Gliwica, tamże str. 30 n.
[3]) por. Actes Ass. 1929, S. Pl. str. 147.

Mimo miernych widoków powodzenia rozejmu celnego Komitet Ekonomiczny niezwłocznie przystąpił do opracowania projektu odnośnej konwencji, starając się swym poczynaniom dać taką miarę elastyczności i giętkości, któraby uczestników przyszłej konferencji zachęciła do akceptowania projektu[1]). Jego rdzeń stanowiło zobowiązanie do konsolidacji wszystkich stawek celnych jak również wszystkich kategoryj opłat, pobieranych przez władze państwowe lub samorządowe. Od konsolidacji mają być zwolnione jedynie cła fiskalne, które jednak jest tak trudno odróżnić od ochronnych, że zastrzeżenie to — konieczne ze względu na szczególnie przez rozejm zagrożone interesy państw, stosujących cła umiarkowane — daje sposobność do nadużyć, zdolnych poderwać samą zasadę rozejmu. Ale na tem nie koniec: w dalszym ciągu projekt przewidywał, że w pewnych nadzwyczajnych i wyjątkowych wypadkach państwa, związane rozejmem będą mogły swą taryfę do zmienionych warunków dostosować. Ponieważ jednak i ta klauzula katastroficzna nie obejmuje wszystkich możliwych konieczności, więc projekt otwierał (art. 11) uczestnikom konferencji drogę do zastrzeżenia sobie imiennie wyszczególnionych pozycyj, do których postanowienia układu nie będą się odnosić. Wreszcie, poza utrzymaną i nadal swobodą zamiany ceł ad valorem na cła specyficzne oraz swobodą przeprowadzania poprawek w nomenklaturze, ma każden uczestnik rozejmu zachować możność przywrócenia swej taryfy maksymalnej względnie zabiegania u swych współkontrahentów o zmianę ceł konwencyjnych wtedy, gdy stawki, utwierdzone w traktacie, zawartym przezeń z państwem, które do rozejmu nie przystąpiło, zostaną zdekonsolidowane wskutek wypowiedzenia traktatu przez owo trzecie państwo. Wypadek ten wymagał szczególnego uwzględnienia ze względu na to, że z konsolidacji, ustanowionej w jednym traktacie, korzystają wprawdzie wszyscy kontrahenci najbardziej uprzywilejowani obu stron, ale w zasadzie tylko tak długo, jak długo obowiązuje ów traktat, z którego czerpią swe uprawnienia. — Komitet Ekonomiczny nie rozstrzygnął natomiast w swym projekcie kwestji, do jakiego terminu ma rozejm pozostać w mocy, ani też — co znacznie ważniejsze — od jakiej daty mają jego postanowienia obowiązywać. Z uchwały Zgromadzenia, interpretowanej ściśle, wynikało, że data ta ma zbiegać się z dniem samej uchwały. Byłoby to jedynie słuszne załatwienie, gdyż dzięki niemu straciłyby moc prawną wszelkie podwyżki taryf, poprzedzające bezpośrednio okres rozejmu, a przedsięwzięte przez jego przypuszczalnych uczestników

[1]) Dok. C. 531. M. 185. 1929. II.

w tym celu, aby zmniejszyć ryzyko, wynikające z udziału w tej konwencji. Tem silniejsza była jednak opozycja przeciw tak radykalnemu stanowisku; Komitet Ekonomiczny zalecił więc jedynie konferencji, aby jako termin a quo układu obrała dzień możliwie bliski 1 października 1929, a w każdym razie wcześniejszy niż dzień otwarcia konferencji. — Nie zdobył się również Komitet na umieszczenie w projekcie klauzuli, na mocy której — oraz wskutek wzajemnego charakteru zobowiązań rozejmowych — państwa, które do niego nie przystąpią, będą bezwzględnie od jego dobrodziejstw wykluczone, choćby rościły sobie do nich pretensje z racji największego uprzywilejowania, przyznanego im przez któregokolwiek z uczestników rozejmu.

Rządy, zapoznawszy się z projektem, miały oświadczyć przed końcem roku, czy zechcą wziąć udział w konferencji, o której wspomina uchwała Zgromadzenia. Ponieważ przychylne odpowiedzi nadeszły w wystarczającej ilości, Rada na posiedzeniu w dniu 14 stycznia 1930 postanowiła konferencję zwołać na 17 lutego. Inna rzecz, że mimo obietnicy udziału w niej rządy wyrażały się w swych odpowiedziach nadzwyczaj sceptycznie co do jej programu. Podobne było zresztą stanowisko opinji publicznej w wielu krajach. Komitetowi Ekonomicznemu zarzucano, że przez swój projekt uchybia suwerenności celnej poszczególnych państw — zarzut to zresztą o tyle gołosłowny, że każdy układ taryfowy pociąga za sobą ograniczenie swobodnej kompetencji danego państwa w tej dziedzinie. Jeżeli się zaś mniema, że rozejm idzie pod tym względem dalej niż normalny układ taryfowy, to nie trzeba zapominać, że właśnie dzięki temu związane nim państwo rozporządza możliwością szerszej niż poprzednio ingerencji w zarządzenia celne swych współkontrahentów. Nie przeczymy, że w praktyce ta teoretyczna równowaga między ograniczeniem swobodnej kompetencji z jednej, a rozszerzeniem wpływu na cudze zarządzenia z drugiej strony, może być tylko dla niektórych państw korzystna, dla innych zaś wyraźnie szkodliwa. Naszem zdaniem jednak nie trzeba dla obrony swych materjalnych interesów, wyprowadzać w pole argumentów ciężkiego, zasadniczego kalibru, które też zwykle chybiają celu.

Ze strony innych państw, oraz kół gospodarczych, związanych przez swe interesy z ideą wolnego handlu, obwiniano wręcz przeciwnie Komitet Ekonomiczny za zbyt szerokie otwarcie wrót wszelkiego rodzaju wyjątkom i zastrzeżeniom. W każdym razie wywołał jego projekt w całym świecie poruszenie, które przedtem nie zwykło było towarzyszyć podobnym elaboratom Ligi. Obecnie, kiedy Zgromadzenie same rządy powołało do urzeczywistnienia tak liberalnej polityki, wypadało

poświęcić więcej uwagi krokom, które ją miały zainicjować. Skoro jednak uwaga ta nie była na ogół zbyt życzliwą, pierwotny program konferencji został skierowany na nieco inne tory. W ostatecznem zaproszeniu[1]) nie znajdujemy wzmianki o rozejmie celnym, którego projekt wydawał się już dość silnie skompromitowany. Zato żywiono jeszcze nadzieję, że konferencja stanie się początkiem rokowań, mających usprawnić międzynarodową wymianę towarów, rokowań, o których odnośna uchwała Zgromadzenia także wspomina, ale podkreślając, że zawarcie rozejmu jest warunkiem ich powodzenia. Dopiero późniejsze koleje całej tej akcji wykazały, że bez tej atmosfery, którą miał rozejm stworzyć, jakiekolwiek rokowania na szerszą skalę nie mogą wydać pożądanych owoców. Tymczasem chcąc uniknąć jaśniejszego sprecyzowania celów konferencji, ochrzczono ją mianem »Conférence préliminaire en vue d'une action économique concertée« — zbyt ogólnikowem i zbyt mało mówiącem.

Skład samej Konferencji, która zebrała się w Genewie 17 lutego, był o tyle znamienny, że poza Japonją, Kolumbją, Peru i Turcją wzięły w niej udział tylko państwa europejskie — wszystkie z wyjątkiem Albanji i Sowietów. Brazylja, Stany Zjednoczonie, Kuba, Meksyk i Persja przysłały obserwatorów. Negatywne stanowisko państw nieeuropejskich ujawniło się już w czasie dyskusyj Zgromadzenia i nie było dla nikogo niespodzianką. Sama idea rozejmu jest istotnie dostosowana do warunków panujących w Europie, a realizacja jej może stanowić pierwszy etap reformy, któraby rynek europejski, przecięty niezmiernie licznemi i wysokiemi barjerami celnemi, przekształciła na wzór rynku Stanów Zjednoczonych. Nie da się zresztą zaprzeczyć, że potrzeba obrony przed przemożną konkurencją tych ostatnich była jedną z pobudek, które kierowały inicjatorami samego rozejmu, choć oczywiście głośno o niej nie mówili[2]).

W przeciwieństwie do poprzednich dyplomatycznych konferencyj, poświęconych sprawom gospodarczym, niezwykle wielkim był udział urzędujących ministrów, którzy stawili się w liczbie 17-tu, dając temsamem wyraz znaczeniu, które przywiązują do powodzenia względnie rozbicia Konferencji. Już dyskusja generalna, którą przewodniczący, Duńczyk hr. Moltke[3]), pragnął skierować głównie na zagadnienie dalszych rokowań z pominięciem rozejmu, wykazała, że ten ostatni spo-

[1]) J. O. 1930, 2, str. 83 n.

[2]) por. cytowany wyżej memorjał Sir A. Salter.

[3]) Comptes rendus de la Conférence préliminaire pour une action économique concertée (Dok. 1930. II, 17) str. 79 nn.

tyka się wśród uczestników ze zbyt wieloma zastrzeżeniami, aby można liczyć na jego skuteczne przeprowadzenie. P. Hymans, główny inicjator rozejmu, starał się wprawdzie dowieść [1]), że nie przyniesie on nikomu krzywdy, skoro stwarza warunki równe dla wszystkich państw; że ponadto projektowana konsolidacja stawek nie wywoła znowu zmian tak radykalnych, skoro dzięki traktatom dwustronnym, Francja np. skonsolidowała już 72% swych stawek, Austrja 58, Czechosłowacja i Niemcy po 54, Szwajcarja 50, Belgja-Luxemburg 24%. Ale polski minister p. Kwiatkowski i p. Madgearu (Rumunja) zgodnie wyrazili wątpliwość, czy warto jest dyskutować o tego rodzaju układach, kiedy podwyżka taryf jest właśnie w obecnej chwili życiową koniecznością dla całego szeregu państw. Wreszcie minister włoski p. Bottai [2]) ze szczerością, rzadko spotykaną w takich okolicznościach, oświadczył, że jego rząd do rozejmu nie przystąpi, gdyż 1-o: układ taki mógłby swe zadanie spełnić tylko, gdyby był powszechny, na co w żadnym razie liczyć nie można; 2-o: każdy traktat zbiorowy utrudnia zawieranie układów dwustronnych z państwami, które doń nie przystąpiły. Wobec tego Konferencja uczyni zadość swym zadaniom, jeśli zapewni trwałość obowiązującym w tej chwili traktatom dwustronnnym, a okres tego częściowego rozejmu trzeba będzie wyzyskać dla udoskonalenia warunków wymiany i obniżenia obowiązujących stawek.

Projekt rozejmu, przynajmniej w formie opracowanej przez Komitet Ekonomiczny, był już pogrzebany z chwilą, kiedy się odeń w taki sposób odżegnało jedno z wielkich mocarstw europejskich. Z braku innego materjału 1-a Komisja wprawdzie nadal nim się zajmowała, ale obrady jej postępowały opornie ze względu na nieobecność delegacji francuskiej, odwołanej do Paryża przez przesilenie gabinetowe. Mimo to już w tym okresie oświadczył p. Serruys jej imieniem, że Francja do rozejmu w jego pierwotnej formie przystąpić nie może, gdyż od czasu jego opracowania zaszły wypadki (załamanie na giełdach amerykańskich), które sytuację gruntownie zmieniły. To negatywne oświadczenie zostało dopiero po ponownem zjawieniu się ministra Flandin uzupełnione pozytywnemi propozycjami [3]), które przedewszystkiem zmierzały — na wzór idei włoskich — do konsolidacji obowiązujących traktatów handlowych na przeciąg jednego roku począwszy od 1 kwietnia. Oczywiście jednak i tutaj trzeba było poczynić zastrzeżenia na rzecz państw, które z zasady stawek swoich nie utwier-

[1]) tamże, str. 84.
[2]) tamże, str. 97.
[3]) tamże, str. 119.

dzają oraz z uwagi na jakieś nadzwyczajne okoliczności. — Prócz tego projekt francuski wskazywał w części drugiej na konieczność ujednostajnienia poszczególnych systemów polityki celnej, a więc nomenklatury, taryf, opłat, oraz reguł, stosowanych przy obliczaniu wartości towaru, o ile cła są według niej wymierzane. Porozumienie w tych wszystkich sprawach pozwoliłoby zdaniem p. Flandin wszystkim państwom przemawiać w sprawach celnych niejako wspólnym językiem, co jest istotnie niezbędnym warunkiem wszelkiego porozumienia. Projekt francuski stał się podstawą dalszych obrad 1-ej Komisji i z nieznacznemi tylko zmianami został zaakceptowany przez pełną Konferencję.

Obrady 2-ej Komisji nie napotkały na tyle trudności i nie obfitowały w tyle dramatycznych momentów — toteż prędzej doprowadziły do zamierzonego celu, którym było opracowanie protokółu, dotyczącego programu przyszłych rokowań. — Ostateczne dzieło Konferencji, uświęcone podpisami jej uczestników 24 marca 1930, składa się z Konwencji Handlowej, wspomnianego Protokółu, oraz Aktu Końcowego.

1. Konwencja Handlowa[1]).

Przedstawia ona w stosunku do pierwotnie projektowanego rozejmu celnego znaczne skurczenie liberalnych aspiracyj. Ale sama jej zasada mogłaby w znacznej mierze przyczynić się do unormowania i uspokojenia stosunków w naszej części świata, gdyby mianowicie wszystkie państwa lojalnie ją stosowały. Zasadę tę wyraża art. I w następujący sposób: »Les Hautes Parties contractantes s'engagent à ne pas faire usage, avant le 1-er avril 1931, de la faculté de dénonciation des traités de commerce bilatéraux que chacune d'elles a conclus avec l'une quelconque des autres Hautes Parties contractantes et qui sont en vigueur à la date de ce jour«.

Ponieważ — jakeśmy widzieli — traktaty dwustronne, obowiązujące w okresie obrad Konferenji, konsolidowały znaczny procent stawek, rezygnacja z przysługującej kontrahentom możności wypowiedzenia ich wywołałaby tak bardzo pożądaną pauzę w wyścigu zbrojeń ekonomicznych: równocześnie jednak krępowałaby swobodę działań uczestników układu w stopniu ich zdaniem tak wysokim, że pewne złagodzenia powyższych postanowień okazały się niezbędne. Tak więc art. II orzeka, że jeżeli jeden z kontrahentów jest zmuszonym podnieść stawki, przez Konwencję skonsolidowane przed upływem roku, to strona, zarządzeniem tem pokrzywdzona ma prawo żądać otwarcia rokowań w tym celu, aby uczynić zadość wymaganiom zmienionej sytuacji; jeżeli rokowania te nie dadzą pożądanych wyników w ciągu

[1]) Dok. 1930. II. 15.

dwu miesięcy od czasu, kiedy ich zażądała, ma prawo Konwencję wypowiedzieć bądź odnośnie do wszystkich państw, bądź też tylko odnośnie do tego, które krzywdzące ją zarządzenie wydało. Jednakże zmiany stawek celnych, uzasadnione obowiązującemi ustawami lub okolicznościami, które zmuszają do natychmiastowego zaprowadzenia tych zmian, uprawniają pokrzywdzone niemi państwo do wypowiedzenia Konwencji, nawet jeżeli wspomnianych rokowań nie wszczęło. Ustęp ten został wprowadzony na żądanie Francji, aby zapewnić jej w dalszym ciągu swobodne stosowanie t. zw. loi de cadenas z 1897 r., która pozwala rządowi podnosić każdej chwili stawki na artykuły rolnicze nawet bez zgody parlamentu. Ustawa ta uchodzi we Francji za nietykalną świętość i tem się tłumaczy, że nie poprzestając na postanowieniach art. II, delegacja francuska, podpisując Konwencję, wyraźnie zastrzegła, że jej postanowienia w niczem nie mogą naruszać uprawnień rządu francuskiego, płynących z tej ustawy. Wyjątek na ich rzecz znajdujemy wreszcie w art. III, który we wszystkich innych wypadkach nakłada na każdego kontrahenta obowiązek, aby pozostałych uczestników Konwencji uprzedził o zamierzonej zwyżce ceł ochronnych lub zaprowadzeniu nowych przynajmniej na dwadzieścia dni przed zastosowaniem tych środków.

Dla stron, które z zasady swych stawek nie konsolidują, (są to W. Brytanja, Norwegja, Holandja, Portugalja), wprowadza art. IV szczególne przepisy, według których nie wolno tym państwom w okresie obowiązywania Konwencji, wprowadzać nowe lub podwyższać istniejące cła ochronne. Według art. V natomiast każdy z innych uczestników Konwencji, któryby się czuł pokrzywdzony podwyżką stosowanych przez te państwa ceł fiskalnych lub wprowadzeniem nowych, może Konwencję wypowiedzieć. Ani w Konwencji ani w jej Protokóle nie znajdujemy jednak dostatecznych wskazówek, według których możnaby ustalić istotę ceł fiskalnych w odróżnieniu od ochronnych [1]).

[1]) Prot. Konwencji ad art. V: „Les Hautes Parties contractantes visées á l'article IV déclarent qu'elles n'interprètent pas le terme de droits fiscaux dans un sens large et que notamment elles n'appliqueront pas ce terme à des droits ayant pour objet de protéger la production nationale contre la concurrence etrangère". — Z drugiej strony delegacja norweska przedstawiła celem ścisłego ustalenia terminu „ceł fiskalnych" następującą propozycję: „Un droit fiscal est un droit frappant des articles qui ne sont pas produits dans le pays dont il s'agit ou frappant des articles produits dans ledit pays, lorsque les produits nationaux sont soumis à une taxe correspondant exactement à ce droit". I ta propozycja nie została jednak przez Konferencję przyjęta jako zbyt mało wyczerpująca a zanadto sporna.

Art. VI zabrania zaostrzać porządek zakazów przywozu i wywozu, nie naruszając oczywiście postanowień Konwencji z 8 listopada 1927, jeżeli są dalej idące. Art. VII zezwala zaś każdemu kontrahentowi na wypowiedzenie Konwencji, jeżeliby się poczuł pokrzywdzony ustąpieniem innego jej uczestnika, dokonanem zgodnie z art. II. Widzimy więc, że niewinne stosunkowo zarządzenie którejkolwiek ze stron może przy pomocy art. II i VII doprowadzić do obalenia całej Konwencji, a trzeba pamiętać, że mniejsza lub większa szkodliwość takich zarządzeń jest przez innych uczestników oceniana zupełnie dowolnie, na podstawie kryterjów czysto subjektywnych. To też dzięki tym klauzulom budowa całej Konwencji robi wrażenie bardzo kunsztownie ustawionego domku z kart. Wrażenie to potęguje jeszcze treść Protokółu Konwencji, który prawie wszystkie wynikające z niej zobowiązania interpretuje w sensie restryktywnym. Jako sukces Konferencji można jednak zanotować, że Konwencja nie zawiera wykazu produktów, któreby poszczególne rządy pragnęły z góry wykluczyć od jej postanowień.

Art. VIII ustala, które dwustronne traktaty podpadają pod postanowienia Konwencji, a które są z pod nich wyjęte[1]). Zgodnie z art.

---

[1]) Art. VIII: a) Les traités de commerce bilatéraux dénoncés avant la date de ce jour sont exceptés de la disposition de l'article I.

Les relèvements tarifaires qui pourraient résulter de cette dénonciation ne feront pas objet de la procédure prévue à l'article II.

b) Les traités de commerce bilatéraux signés avant la date de ce jour, mais qui ne sont pas encore en vigueur, pourront être substitués, pendant la durée de la présente Convention, aux traités existants; ils tomberont dans ce cas sous l'application de l'article I.

Les relèvements tarifaires qui pourraient résulter de la substition visée à l'alinéa précédent ne feront pas l'objet de la procédure prévue à l'article II.

c) Les accords provisoires substitués à des traités de commerce dénoncés avant la date de ce jour et en vigueur à ladite date pourront être remplacés, pendant la durée de la présente Convention, par des traités définitifs ou d'autres accords provisoires. L'article I sera applicable à ces derniers traités ou accords.

Toutefois, s'il résultait de ces nouveaux traités ou accords des relèvements tarifaires, ceux-ci pourront faire l'objet de la procédure prévue à l'article II.

d) Des traités de commerce bilatéraux auxquelles s'applique l'article I pourront être modifiés ou remplacés, en tout ou en partie, pendant le durée de la présente Convention, par de nouveaux accords.

Toutefois, pour qu'il puisse être tenu compte des intèrêts des autres Hautes Parties contractantes, notamment de celles visées à l'article IV, il est convenu que, s'il résultait de ces nouveaux accords des relèvements tarifaires, ceux-ci pourraient faire l'objet de la procédure prévue à l'article II.

IX Konwencja, którą każdy z jej ewentualnych uczestników winien podpisać do 15 kwietnia a ratyfikować do 1 listopada 1930 (art. XII), pozostanie w mocy do 1 kwietnia 1931; jeżeli zaś poszczególne układające się strony nie zawiadomią Sekretarza Generalnego Ligi do 1 lutego 1931 o swym zamiarze wypowiedzenia Konwencji, pozostanie dla nich w mocy na okres dalszych sześciu miesięcy, po których znowu będą ją mogły wypowiedzieć itd. Wskutek wypowiedzeń, dokonanych na podstawie art. IX może każden z pozostałych kontrahentów spowodować, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego, zwołanie ponownej Konferencji, która się wypowie o dalszych losach Konwencji (art. X).

Mimo wszelkich braków, na które nie omieszkaliśmy poprzednio wskazać, była Konwencja marcowa w ówczesnych warunkach dziełem o tyle poważnem, że pozwoliła przynajmniej uniknąć rozbicia Konferencji, które przy niezmiernie ostrożnem, by nie powiedzieć opornem stanowisku poszczególnych rządów wydawało się w ciągu obrad nieraz bardzo prawdopodobnem, a musiałoby w całym świecie wywołać jak najgorsze wrażenie. Co się tyczy samej treści postanowień Konwencji, to umieszczone w jej mechanizmie klapy bezpieczeństwa są tak szerokie i liczne, że cała jej myśl zasadnicza mogła się snadnie tą drogą ulotnić. Ale nie bez racji podkreślił delegat Szwecji Trygger na X Sesji Zgromadzenia [1]), że nietyle chodzi o ilość ani nawet o treść zawieranych pod auspicjami Ligi Narodów układów, ile o duch, w którym są zawierane. Duch ten miał też zadecydować o dalszych losach marcowej Konwencji oraz o znaczeniu historycznem, któreby jej przypadło, gdyby się stała punktem wyjścia dla nowej polityki handlowej państw naszego kontynentu. Decyzję o tem (podobnie jak w r. 1927, kiedy chodziło o zniesienie zakazów przywozu i wywozu) oddaje art. XIII drugiej konferencji, przewidzianej na listopad; wezmą w niej udział, na zaproszenie Sekretarza Generalnego, te państwa, które Konwencję w przepisanym terminie zaratyfikują.

Ale w listopadzie uznano [2]), że jest jeszcze za wcześnie na spełnienie tych postanowień ze względu na bardzo szczupłą ilość ratyfikacyj (zaledwie 10). Toteż ostateczną decyzję odłożono do następnego zebrania Konferencji, a ratyfikacje, złożone po 1 listopada 1930, ale przed 25 stycznia 1931, postanowiono uznać za odpowiadające prze-

[1]) por. Actes Ass. 1929, S. Pl. str. 91.
[2]) por. Dok. C. 655. M. 270. 1930. II. (1930. II. 52).

pisom Konwencji. Ale na tem następnem zebraniu, w marcu 1931, obesłanem już tylko przez 13 państw, które Konwencję przed 25 stycznia ratyfikowały, okazało się, że jej pierwotnym sygnatarjuszom brakowało właśnie tego ducha, któryśmy uznali za niezbędny warunek powodzenia całej akcji ekonomicznej Ligi Narodów. Oto bowiem punkt 3 Aktu Końcowego zawiera żałosne stwierdzenie: »Les sousignés... constatent qu'ils ne peuvent aboutir à un accord pour fixer la date de la mise en vigueur de la Convention commerciale« [1]).

2. Program dalszych rokowań.

Na szczęście jednak wstępna Konferencja dla uzgodnionej akcji ekonomicznej zabezpieczyła do pewnego stopnia swój byt, stawiając sobie za cel, obok zbiorowej konwencji handlowej, ułożenie programu dalszych rokowań. Ponieważ przy tej drugiej sprawie nie chodziło o zaciąganie ściśle określonych zobowiązań, mogła ona dostarczyć tematu do jakiegoś porozumienia nawet w tym wypadku, gdyby Konwencja handlowa do skutku nie doszła. Widzieliśmy już zresztą, że do rezultatu znacznie prędzej i łatwiej od 1-ej doszła 2-a Komisja Konferencji, której właśnie opracowanie tego programu zlecono.

»Protokół, dotyczący programu przyszłych rokowań«, który jest jej dziełem stanowi dokument o tyle ciekawy, że zawiera przegląd wszystkich problemów ekonomicznych, któremi Liga dotąd się zajmowała, a które przy pomocy owych dalszych rokowań miały znaleźć ostateczne i wszystkich zadawalające uregulowanie. Jak już wspomniano nie nakłada on żadnych ściśle określonych zobowiązań na sygnatarjuszy; ci ostatni stwierdzają jedynie, że dla wprowadzenia w życie zaleceń Międzynarodowej Konferencji Ekonomicznej oraz dla poprawy warunków produkcji i wymiany byłoby rzeczą wskazaną, podjąć rokowania, zmierzające do określenia najbardziej szybkich i skutecznych środków osiągnięcia tego wyniku. Droga to jak widać długa i mozolna.

W pierwszym rzędzie mają więc państwa odpowiedzieć na kwestjonarjusz, dołączony do art. I Protokółu, który dotyczy wymiany między krajami rolniczemi i przemysłowemi, oraz środków, stosowanych przez różne państwa dla rozszerzenia swych rynków zbytu. Na podstawie odpowiedzi, nadesłanych przez rządy i należycie ułożonych przez Komitet Ekonomiczny, będą mogły poszczególne państwa zastanowić się w późniejszych rokowaniach nad możliwością zorganizowania między krajami rolniczemi a przemysłowemi wymiany korzystnej dla

[1]) por. J. O. 1931, 5, str. 793.

obu stron. Aneks Protokółu streszcza poglądy, które w tej sprawie zostały w ciągu Konferencji wyrażone, a więc przedewszystkiem skargi krajów rolniczych na przesadne barjery, które nadmiar ich produkcji gdzieindziej napotyka. I kraje przemysłowe źle na tem wychodzą, gdyż pozbawiają tym sposobem swą klientelę w państwach rolniczych jedynego środka zapłaty za artykuły przemysłowe, któreby same zbyć tam mogły. Ale propozycja udzielenia krajom rolniczym Europy znaczniejszych preferencyj celnych wzamian za wzajemne ustępstwa z ich strony została uchylona przez wzgląd na kraje zamorskie, które będąc największemi dostawcami zboża dla Europy, mogłyby słusznie przeciwko praktyce tej zaprotestować w imię klauzuli największego uprzywilejowania.

W związku z tem musiała się też Konferencja zająć stosunkiem uczestników gospodarczych układów zbiorowych do najbardziej uprzywilejowanych kontrahentów, którzy do układu tego nie przystąpili. Za punkt wyjścia swych rozważań wzięła ona przedstawione już powyżej uwagi Komitetu Ekonomicznego i właściwie nic nowego do nich nie wniosła. Jednomyślnie uznano więc, że klauzula, wykluczająca kontrahenta najbardziej uprzywilejowanego od dobrodziejstw przyszłego układu zbiorowego, do którego nie przystąpi, może w układach dwustronnych być umieszczona tylko za obopólną zgodą. Ale gdy część delegacyj wyraźnie oświadczyła się za takiem ograniczeniem największego uprzywilejowania i nastawała nawet na zawarcie układu między państwami, skłonnemi do takiej zwężającej interpretacji płynących stąd uprawnień, to inni uczestnicy uznali wszelkie ograniczenia klauzuli za niesprawiedliwe i niewskazane. W rezultacie doszła Konferencja tylko do bardzo skromnego wyniku, stwierdzając, że jej uczestnicy pragną zachować na przyszłość zupełnie wolną rękę »en ce qui concerne l'opportunité de faire ou non usage des méthodes qui ont été suggérées par certaines délégations et consistant dans la limitation de la clause de la nation la plus favorisée« [1]).

Jeżeli, poza ulgami taryfowemi, chodzi jeszcze o inne sposoby ulżenia fatalnemu położeniu rolnictwa we wschodniej i południowej Europie, to nie bez pewnej słuszności zaznaczono, że jest ono spowodowane nietylko przez stosowany gdzieindziej protekcjonizm celny ale także przez braki, ujawniające się w tych właśnie krajach pod względem organizacji produkcji i handlu. Dlatego też przywiązuje Konferencja wielką wagę do obmyślenia odpowiednich środków kre-

[1]) Aneks Protokółu, Rozdz. II. pkt. 2 konkluzyj.

dytu rolnego, do stworzenia organizmu, rozdzielającego racjonalnie europejską produkcję rolną, wreszcie do gruntownego zbadania taryf kolejowych, stosowanych do artykułów rolniczych, tak aby i tutaj pomóc do zwycięstwa uświęconej przez Pakt zasadzie wolności komunikacji i tranzytu.

Prócz tej kwestji, stanowiącej zdaniem Konferencji oś całej reformy, którą miała zapoczątkować, art. 2 Protokółu wymienia, a wspomniany Aneks dokładnie omawia cały szereg spraw, których uregulowanie zdaje się być koniecznym tej reformy warunkiem. Znajdujemy więc tutaj przynaglenie do szybkiego wykończenia prac nad wspólną nomenklaturą celną; zachętę do szerszego stosowania postanowień Konwencji o uproszczeniu formalności celnych z 3 listopada 1923; potępienie t. zw. protekcjonizmu pośredniego, który zresztą w dużej mierze zwalcza właśnie wspomniana Konwencja. Protokół zwraca jednak uwagę na taryfy kolejowe, których specjalny układ (gdy taryfa jest n. p. wyższa dla towarów importowanych jak eksportowanych) przybiera często postać protekcjonizmu pośredniego. I tutaj więc wskazane są gruntowne badania, które Organizacja Komunikacyj i tranzytu winna przedsięwziąć łącznie z Organizacją Ekonomiczną. — Szczególnego uwzględnienia doznały premje eksportowe i wszelkiego rodzaju zasiłki, popierające rodzimą produkcję, a wypaczające zasadę wolnego współzawodnictwa innemi sposobami jak przez taryfy celne. I tutaj Organizacja Ekonomiczna winna przeprowadzić ankietę, dotyczącą różnych kategoryj tych premij, przyczyn, które je usprawiedliwiają, środków obronnych, stosowanych przez państwa niemi pokrzywdzone, wreszcie możliwości zawarcia zbiorowego układu, któryby kwestję tę regulował.

Pozostaje jeszcze jedna kwestja, którą od czasu Konferencji przeciw zakazom przywozu i wywozu Organizacja Ekonomiczna Ligi nie przestała się zajmować. Przypominamy, że art. 4 Konwencji, znoszącej te zakazy wśród innych zakazów uprzywilejowanych, a więc postanowieniami jej nie objętych, wymieniał także takie, które zostały wydane ze względu na ochronę zwierząt przed zarazami. Już wówczas państwa szczególnie zainteresowane w wywozie produktów hodowlanych wskazały, że przesadne przestrzeganie przepisów weterynaryjnych i wydawane na tej podstawie zakazy przywozu są często usprawiedliwione czysto urojoną obawą przeniesienia zarazy i że w rzeczywistości nie służą bynajmniej ochronie weterynaryjnej ale wprost gospodarczej. Zarzuty te pozostawiły pewien ślad w Akcie końcowym ówczesnej Konferencji, który w ustępie 1-ym przestrzegał przed nadużywaniem ochrony weterynaryjnej w powyższy sposób, a Radzie Ligi Narodów

zalecał, aby przy pomocy odpowiednich rzeczoznawców zajęła się przygotowaniem projektu konwencji, zdolnej zapewnić jednym skuteczną ochronę przed zarazami bydlęcemi, innym zaś dać rękojmię, że przepisy weterynaryjne nie będą nadużywane dla zamknięcia przywozu, niepożądanego ze względów gospodarczych. Choć prace ekspertów, jak zwykle w takich wypadkach, postępowały niezmiernie powoli, doprowadziły jednak wreszcie do ustalenia zasad, których kraje eksportujące winny przestrzegać, jeśli nie chcą się narazić na szykany ze strony swych odbiorców [1]). Nie zadawalniając się jednak tym częściowym wynikiem, Konferencja zaleca w Protokóle dotyczącym przyszłych rokowań (art. 2, ust. 7) ułożenie jednego lub kilku projektów konwencji weterynaryjnej, które mają ułatwić handel zwierzętami i produktami zwierzęcemi i usunąć wszelką obawę dyskryminacji i nieuzasadnionego protekcjonizmu w tej dziedzinie.

Wreszcie włączyła Konferencja do swych aktów memorjał, przedstawiony przez delegację francuską, który zmierzał do zawarcia wielostronnej konwencji nietaryfowej, owianej duchem zaleceń Komitetu Ekonomicznego i Konwencji o formalnościach celnych; w rozumieniu projektodawców nie miała ona bynajmniej zastąpić traktaty dwustronne, ale służyć im w przyszłości za podstawę. Wynikające z niej dla poszczególnych państw zobowiązania obejmowały problemy, któremi Liga Narodów nieraz już się zajmowała, nie zdoławszy jednak należycie ich uregulować. Do problemów takich zalicza wspomniany dokument m. i. klauzulę największego uprzywilejowania, sposób stosowania stawek specyficznych, świadectwa pochodzenia itd. W dalszym ciągu proponował projekt francuski stworzenie stałej instancji arbitrażowej i pojednawczej, powołanej do załatwiania zatargów, powstałych między państwami na tle spraw, poprzednio przez memorjał wymienionych lub wynikających z dwustronnych traktatów.

Trudno zaprzeczyć, że Konferencja z r. 1930 umiała zdobyć się na cały szereg wskazówek, których szybkie i powszechne zastosowanie winno było ugruntować współpracę ekonomiczną między państwami europejskiemi. Wypada przytem podkreślić, że dzięki jej dyplomatycznemu charakterowi były te wskazówki znacznie konkretniej opracowane niż n. p. raport Międzynarodowej Konferencji Ekonomicznej z r. 1927, za którego wykonanie zresztą nikt nie przyjmował odpowiedzialności. Te dodatnie cechy sprawiły, że w kołach związa-

[1]) por. J. O. 1928, 12, str, 1962—1972.

nych z Ligą Narodów uważano dzieło Konferencji za znaczny sukces, przynajmniej dopóty, dopóki nie spróbowano jej zaleceń w życie wprowadzić. Widzieliśmy już, jaki los spotkał Konwencję Handlową, a Program dalszych rokowań pozostał niestety w dużej mierze także tylko programem.

Dziś z perspektywy trzech lat można stwierdzić, że Konferencja postąpiła jak lekarz, który pacjentowi postawił znakomitą diagnozę jego dolegliwości i zapisał mu nawet stosowną kurację, nie będąc jednak w stanie zaopatrzeć go w zasób woli, niezbędny dla konsekwentnego jej przeprowadzenia. W tym wypadku sprawa wikła się jeszcze przez to, że skuteczność środków zaradczych zależy od zgodnego wysiłku wielu państw, od dość daleko idących ograniczeń ich swobody działania, wreszcie od doraźnych ofiar z ich strony, których opłacalność w dalszej przyszłości jest wprawdzie oczywista, ale nie da się łatwo skalkulować.

CZĘŚĆ IV.

Solidarność w granicach Europy.

ROZDZIAŁ XII.

Plany Federacji Europejskiej.

Zgodnie z zamiarami swych twórców miała Liga Narodów być tym prawodawczym a w dalszej przyszłości może i wykonawczym organem, którego nie posiadała dotąd rządząca się prawem narodów społeczność międzynarodowa. Źródło i istota tego prawa były wprawdzie przed wojną sporne w wyższej jeszcze mierze jak dzisiaj; ale mimo wszelkich teoretycznych wątpliwości nikt w stosunkach międzynarodowych nie kwestjonował jego mocy obowiązującej wobec t. zw. państw cywilizowanych. Właściwa więc prawu narodów uniwersalność winna była wyróżnić także jego nowy organ. Toteż wykluczenie państw zwyciężonych z Ligi Narodów było tylko czasowe, a po przezwyciężeniu chwilowego — jak mniemano — paroksyzmu rewolucyjnego miała i Rosja znaleźć w nowej instytucji należne miejsce. Tymczasem idea uniwersalnej Ligi Narodów doznała dotkliwego uszczerbku raz przez utrwalenie w dawnem państwie Carów rewolucyjnego porządku, którego stosunek do Ligi jest równie wrogi jak do wszystkich tworów świata kapitalistycznego; powtóre przez to, że od udziału w niej uchyliły się Stany Zjednoczone.

Tak więc występuje dziś instytucja genewska tylko jako porządek cząstkowy w ramach ogólnego porządku prawa narodów; stanowi to niemałą przeszkodę w spełnianiu zadań, które sobie wyznaczyła, skoro wszelka akcja, zakrojona na szerszą skalę, nie może się udać bez udziału owych dwóch mocarstw. W praktyce radzono sobie w ten sposób, że do wszelkiej akcji o ogólnoświatowem znaczeniu zapraszano także państwa, nie będące członkami Ligi, wychodząc ze słusznego założenia, że niechętne lub nawet wrogie stanowisko któregokolwiek z wielkich mocarstw stłumi w zarodku każde tego rodzaju usiłowanie. Przypominamy, że wszystkie państwa wzięły udział w pracach nad rozbrojeniem oraz w Międzynarodowej Konferencji Ekonomicznej. Zresztą jeżeli za-

bezpieczenie pokoju jest naczelnem zadaniem Ligi Narodów, to oczywiście musi ona unikać wszelkich pozorów, dzięki którym mogłaby uchodzić za instytucję, o ostrzu skierowanem przeciw niezasiadającym w niej państwom.

W rezultacie dąży dziś Liga Narodów do tego, aby zarówno swym uchwałom jak i zawieranym pod jej patronatem układom zapewnić możliwie powszechne znaczenie. Z drugiej zaś strony nawet w składzie jej członków nie było do r. 1930 żadnych regjonalnych ugrupowań, które mogłyby uchodzić za emanację Ligi, a których uchwały miałyby moc obowiązującą jedynie w stosunku do członków takiej regjonalnej grupy. Przeciwnie, trzymano się zasady, że każdy członek Ligi jest czyto na Radzie czyto na Zgromadzeniu uprawniony i powołany do zabierania głosu nawet w takich sprawach, które ze względu na jego geograficzne położenie są mu obojętne lub zgoła obce. Wskutek tego często zdarzały się takie wypadki, złośliwie wyszydzane przez niechętne Lidze koła, że Chińczyk przedstawiał Radzie raport o sprawach gdańskich, a przedstawiciel Kolumbji referował spór szkolny na Górnym Śląsku.

Ale istnienie regjonalnych grup i regjonalnych interesów nie dało się w praktyce całkowicie pominąć. Dochodziły one do głosu np. przy obsadzaniu niestałych miejsc w Radzie, wśród których, w myśl uświęconej już kilkoletnią praktyką reguły, dwa przypadają zawsze państwom Południowej Ameryki, jedno Skandynawskim, jedno Małej Entencie itd. Tych pojedyńczych przejawów solidarności pewnych grup regjonalnych oczywiście nie przeceniamy. Natomiast rozwój Ligi Narodów wykazuje, że jej pierwotna uniwersalistyczna koncepcja — bynajmniej nie drogą jakichś rozmyślnych posunięć ale przez naturalny układ stosunków — ulega spaczeniu na rzecz regjonalnej europejskiej. Z wyjątkiem spraw higjeny i akcji humanitarnej była istotnie cała jej działalność nastawiona przedewszystkiem na europejskie stosunki. W Europie miały swe źródło prawie wszystkie zatargi, które Liga mniej lub więcej zręcznie rozstrzygała. Z chwilą gdy ognisko sporu leżało gdzieindziej (np. na pograniczu Boliwji i Paragwaju lub w Mandżurji), niemoc Ligi, występującej w roli organu pojednawczego, objawiała się w tembardziej jaskrawem świetle. — Podobnie i prace nad zmniejszeniem i ograniczeniem zbrojeń były prowadzone głównie pod kątem widzenia europejskich stosunków; wreszcie szczególna struktura gospodarcza naszej części świata nadała swoisty kierunek usiłowaniom, podjętym przez Ligę Narodów w tej dziedzinie.

Wspomnieliśmy już poprzednio, że od udziału w Konferencji, poświęconej sprawie rozejmu celnego, wstrzymały się prawie wszystkie

państwa nieeuropejskie. Okoliczność to niezmiernie znamienna właśnie dlatego, że nigdzie problemy celne nie odgrywają tej roli co w Europie, której ustrój gospodarczy znakomicie oddaje plastyczna mapa, wystawiona parę lat temu w paryskiej Izbie Deputowanych, gdzie każde państwo (a jest ich 26) jest otoczone murem, którego wysokość odpowiada natężeniu stosowanej przez nie ochrony celnej. Według tego obrazu żyją niektóre społeczeństwa (np. polskie) jakby na dnie studni.

Ustrój ten jednak bynajmniej nie niweczy gospodarczej współzależności państw europejskich — przeciwnie, właśnie wśród nich występuje ona ze szczególną wyrazistością. Istotnie z wyjątkiem jednej W. Brytanji handel wszystkich państw europejskich załatwia przeszło 50% swych obrotów w granicach Europy. Zdawałoby się, że okoliczność ta powinna państwa europejskie skłonić do jak najrychlejszego uwolnienia wzajemnej wymiany od krępujących ją więzów, gdyż tylko tym sposobem mogłyby rozszerzyć swój zbyt na rynkach, do których z natury rzeczy ich eksport najsilniej ciąży. Jest to poza tem najskuteczniejszy sposób wyzwolenia się od gospodarczej hegemonji Stanów Zjednoczonych, a wiemy już, że wzgląd ten był ukrytą wprawdzie ale niemniej silną sprężyną akcji za rozejmem celnym. Argumenty to zresztą nie nowe, gdyż od początku niemi to właśnie uzasadniano każdą inicjatywę gospodarczą Ligi Narodów. Ale w poczynaniach tych niedostatecznie uwzględniano jedną trudność, doskonale przecież znaną i rozumianą: oto protekcjonizm celny jest w bardzo wielu wypadkach bezpośrednim wypływem troski o bezpieczeństwo, a samowystarczalność jedną z podstaw skutecznej obrony narodowej. »On ne peut demander aux états de renoncer à forger une économie de guerre que si on leur assure, dans les limites du possible, des garanties de paix«[1]).

Te wstępne uwagi pozwalają nam zrozumieć ideę Brianda, który w ciągu Zgromadzenia w r. 1929 poraz pierwszy wystąpił przed forum Ligi Narodów z projektem stworzenia w jej łonie jakiegoś ściślejszego związku państw europejskich. Projekt ów wychodził z trzech założeń:

1) Organ, któremu powierzy się załatwianie spraw czysto europejskich, odciąży centralne organa Ligi, poświęcające dzisiaj tym właśnie sprawom większą część swej uwagi i czasu. W ten sposób znajdą rzeczywiste stosunki swój wyraz w odpowiadającej im instytucji prawnej.

2) Jedność kulturalna i współzależność gospodarcza państw europejskich wymaga skrystalizowania w jakimś ściślejszym związku, który

[1]) G. Scelle, „Le mémorandum Briand et la Fédération Européenne" w Revue Politique et Parlementaire, tom 143, str. 373.

będąc zewnętrznym przejawem wspólnoty ich interesów, winien je godzić wtedy, gdy wchodzą z sobą w kolizję.

3) Sprawy polityczne i gospodarcze, należące do jego zakresu działania, winien związek ten rozstrzygać w ścisłej wzajemnej zależności i to przy pomocy odpowiedzialnych delegatów miast niezależnych ekspertów.

Co do natury tego przyszłego związku sam Briand nie dał bliższych wyjaśnień w żadnem ze swych przemówień, wygłoszonych w ciągu Zgromadzenia. Własna jego myśl nie była zresztą jeszcze skrystalizowana, gdyż na posiedzeniu wyraził się bardzo ostrożnie o spójni związkowej (lien fédéral), dzięki której państwa europejskie miałyby każdej chwili możność wzajemnego porozumienia i zażegnania grożących konfliktów; wobec dziennikarzy wspomniał Briand o Stanach Zjednoczonych Europy — w komunikacie prasowym wreszcie, wydanym po bankiecie, w którym wzięli udział wszyscy i wyłącznie delegaci państw europejskich, czytamy, że ci ostatni jednomyślnie przyjęli do wiadomości i życzliwie powitali inicjatywę Brianda, zmierzającą do ustanowienia między państwami europejskiemi solidarnej spójni (lien de solidarité); jednocześnie zobowiązali się przedstawić tę sprawę swym rządom, a Briandowi zlecili opracować dla użytku tych ostatnich memorjał, któryby jego myśl ściślej określał.

Dokument ten[1]), datowany z Paryża 1-go maja 1930, wymaganiu temu niezupełnie odpowiada, zwłaszcza jeżeli chodzi o charakter prawny projektowanej Unji; ale brak ten jest łatwo usprawiedliwić trudnościami, związanemi z samem przedsięwzięciem. Zapewne, jest ono aż nadto uzasadnione ścisłą współzależnością ekonomiczną, podobieństwem rozwoju historycznego i jednością podstaw moralnych; są to owe trzy pierwiastki wszelkiego prawa, których wspólność powinna w rezultacie doprowadzić narody, zamieszkujące Europę, do prawnej jedności[2]). Zresztą bezpośredni pożytek, któryby mogły one wyciągnąć, wstępując na tę drogę, jest oczywisty, skoro sprawy czysto europejskie dadzą się szybciej i sprawniej załatwić przy pomocy aparatu mniejszego i mniej ciężkiego niż organy Ligi Narodów, w których łonie brak przytem często zrozumienia dla swoistego charakteru problemów europejskich. Jakież jednak mogą być widoki urzeczywistnienia owej Unji Europejskiej wobec tak

---

[1]) Tekst w „L'Union Européenne", zbiór dokumentów, wydany przez G. Scelle i B. Mirkine-Guétzévicht, Paris 1931, str. 59—70.

[2]) Por. L. Le Fur, „Conditions d'une Union Européenne" w R. D. I., 1930, Nr. 3.

głębokiej sprzeczności interesów politycznych jej przypuszczalnych uczestników, sprzeczności, potęgującej u każdego z nich obawę przed dalszem uszczupleniem zakresu, w którym jego poczynania nie podlegają niczyjej kontroli.

Tymczasem istotę każdego ustroju federalnego, a więc i także naszkicowanej przez Brianda Unji Europejskiej, stanowi to właśnie, że jego centralne organy mają w pewnej, choćby bardzo ograniczonej sferze, prawo kontrolować prawną dopuszczalność aktów, dokonanych przez organa jego członków[1]). Otóż niepokój przed tą kontrolą stara się Briand uspokoić przez zapewnienie, że suwerenność członków związku pozostanie nienaruszoną. Jeżeli zapewnienie to mamy rozumieć zgodnie z przyjętem przez nas formalnem określeniem suwerenności, to możemy się na nie zgodzić, gdyż przystępując do jakiegoś związku federalnego dane państwo niekoniecznie musi się wyzbywać swego stanowiska w hierarchji porządków prawnych, gdzie porządek państwowy podlega bezpośrednio prawu narodów; taka capitis deminutio nie była też napewne nigdy zamierzona w stosunku do członków Unji Europejskiej. Jeżeli jednak przeciwnie przez suwerenność mamy rozumieć władzę stanowienia bezapelacyjnie, w ostatniej instancji o wszystkich sprawach, w których organa państwowe zechcą uznać się za kompetentne, to trzeba stwierdzić, że suwerenność tak pojęta z uczestnictwem w jakimkolwiek ustroju federalnym pogodzić się nie da, co więcej, że nawet w dzisiejszych warunkach żadne państwo tak rozległą władzą nie rozporządza. Stanowienie bowiem w ostatniej instancji przysługuje państwom zgodnie z porządkiem prawa narodów tylko w niektórych sprawach[2]), a zakres ich musi ulec ograniczeniu, z chwilą gdy ono wchodzi w skład jakiegokolwiek ustroju federalnego — podobny zresztą skutek wywiera zazwyczaj każdy traktat międzynarodowy.

Również obawą przed urażeniem poczucia suwerenności poszczególnych państw europejskich można sobie tłumaczyć wstrzemięźliwość autora memorjału, gdy chodzi o odpowiedź na pytanie, do jakich spraw ma się kompetencja Unji odnosić. Wątpliwość tę miał rozstrzygnąć w ogólnych zarysach konstytucyjny pakt Unji, pozostawiając dalszej praktyce określenie, organizację i rozwój zasadniczych jej elementów. Zresztą sferę, w której Unja będzie wyłącznie właściwą, wypada ogra-

---

[1]) por. G. Scelle, „Essai relatif à l'Union Européenne", w R. G., 1931, Str. 511—563.

[2]) Por. Le Fur, loc. cit. oraz „Domaine laissé par le droit international à la compétence exclusive de l'état" w R. D. I., 1931, Nr. 3.

niczyć nietylko w stosunku do jej członków ale także wobec Ligi Narodów; w przeciwnym razie możnaby żywić uzasadnioną obawę, aby zamiast współpracy te dwie instytucje nie uprawiały współzawodnictwa. Zapewne, Europa stanowi jednostkę geograficzną, która wymaga rozwiązania pewnych problemów w sposób, zupełnie nieodpowiadający państwom innych kontynentów. Prawda nawet, że takiemi właśnie problemami Liga Narodów dotąd przedewszystkiem się zajmowała — z chwilą jednak gdy ten stan rzeczy, sprzeczny — jak wspomniano — z uniwersalnemi jej założeniami, zostanie uświęcony przez specjalny organ europejski, którego uchwały miałaby Liga poprostu rejestrować, to pozostali jej Członkowie mogą snadnie uznać, że dalsza przynależność do zeuropeizowanej Ligi nie przedstawia dla nich na przyszłość żadnych korzyści. Naodwrót, jeżeli wyłączna kompetencja centralnych organów Ligi ma być utrzymana w dotychczasowych granicach, to trudno będzie określić właściwość jakichś nowych, regjonalnych jej organów.

Trudności te, stara się memorjał rozwiązać, przydzielając Unji tylko zadanie przygotowania, ułatwienia i porządkowania europejskiej działalności Ligi Narodów, pozostawiając kompetencję tejże zupełnie nienaruszoną tam, gdzie jest ona uzasadniona traktatami. Stosunek Unji do Ligi winien wyrażać się w zasadniczem podporządkowaniu, ale zarazem umożliwić jej posiadanie własnych niezależnych organów i własnych metod działania. I tutaj staje się memorjał całkiem wyraźnym, proponując ustanowienie ogólnej i perjodycznej konferencji państw enropejskich, na wzór Zgromadzenia Ligi; dalej organu wykonawczego grupującego według pewnej kolejności tylko niektóre państwa; wreszcie sekretarjatu, który winien zapewnić sprawne funkcjonowanie oraz wykonywanie uchwał tamtych organów Unji.

Poważne trudności nastręcza także sprawa stosunku Unji do państw europejskich, które w skład Ligi nie wchodzą. Jeśli Unja ma być w jej ramach tylko jednym z tych ugrupowań regjonalnych, o których wspomina art. 21 Paktu, to oczywiście nie mogą do niej należeć te państwa europejskie, które nie są Członkami Ligi. Memorjał staje wyraźnie na tem stanowisku, skoro powołuje się właśnie na art. 21. Logicznie koncepcji tej nic nie można zarzucić, choć z drugiej strony trzeba przyznać, że traktowanie spraw dla całej Europy żywotnych bez udziału tych państw, to jest bez udziału Rosji zwłaszcza, nie może doprowadzić do całkowitych rezultatów. Stosunek do tego ważnego zagadnienia wykazał wśród państw zainteresowanych memorjałem daleko idące różnice — w dalszym ciągu przedstawimy, w jaki sposób zostały wyrównane.

Jako oryginalny rys memorjału wypada wreszcie podkreślić, że z całym naciskiem żąda, aby w ramach przyszłej Unji Europejskiej przyznano sprawom politycznym pierwszeństwo przed gospodarczemi. Swój punkt widzenia uzasadnia tem właśnie, że wszelki postęp na drodze do zespolenia ekonomicznego jest najściślej związany z kwestją bezpieczeństwa, które tylko w ramach unji politycznej można urzeczywistnić. Zespolenie gospodarcze, przeprowadzone bez względu na ten podstawowy warunek, byłoby narzędziem wyzysku państw ubogich i słabych przez bogate i potężne. Regjonalne układy gwarancyjne, ułożone na wzór lokarneńskich, które następnie wypadłoby wcielić do ogólnego paktu europejskiego — oto według memorjału droga do unji politycznej. Instrumentem akcji gospodarczej ma być również pakt solidarności, określający w ogólnych zarysach cele, które uczestnicy Unji pragną osiągnąć przez swą politykę celną. Choć Briand zastrzega się przeciw pomysłowi tworzenia europejskiej unji celnej, chronionej wysokiemi taryfami przed zamorską konkurencją, to uwagi, któremi objaśnia swą koncepcję wspólnej akcji ekonomicznej, każą przypuszczać, że ona ten właśnie rezultat osiągnie [1]).

Odpowiedzi poszczególnych państw [2]), które zgodnie z prośbą rządu francuskiego wpłynęły do Paryża przed 15 lipca 1930, wyrażały się przychylnie o zasadniczej idei memorjału; za to naogół wykluczały możliwość zaciągania jakichkolwiek konkretnych zobowiązań, wskutek czego trudno z nich się dowiedzieć, jak właściwie autorowie ich pojmują charakter prawny przyszłej Unji. Z jednym wyjątkiem rządu praskiego wszystkie pozostałe nie chcą wiązać się przez żaden układ federalny, zgadzając się jedynie na udział w perjodycznych zebraniach. Tem mniej zapału budzi pomysł ogólnego paktu gwarancyjnego, który podjął tylko rząd polski.

Z proponowanych przez Brianda organów tylko ogólna konferencja spotyka się z powszechną aprobatą; natomiast komisję polityczną i sekretarjat uznaje większość rządów za zbyteczne, gdyż instytucja, której mają patronować nie jest jeszcze na tyle dojrzałą; zresztą stwarzałyby niepotrzebną konkurencję równoległym organom Ligi. Obawa przed tą konkurencją przebija zresztą ze wszystkich odpowiedzi, które pragną jej zapobiec przez podporządkowanie Lidze Unji w sposób jeszcze ściślejszy niż to memorjał przewidywał. Zwłaszcza rząd angiel-

[1]) por. G. Scelle, loc. cit. str. 532.
[2]) Tekst w „L'Union Européenne" str. 71 – 174.

ski krytykuje ostro tę pewną autonomję, w którą memorjał chce Unję wyposażyć [1]).

Dalsza sprzeczność między memorjałem a całym szeregiem odpowiedzi wynika stąd, że żądają one otwarcia dostępu do Unji i takim państwom, które do Ligi nie należą. Pogląd taki pozwala nam raz jeszcze stwierdzić, jak mało niektóre państwa europejskie były skłonne obdarzyć Unję atrybucjami jakiegoś związku federalnego. Albowiem udział w jej obradach państw, stojących poza Ligą, da się tylko wówczas pogodzić ze ścisłą łącznością tych dwuch instytucyj, jeżeli sama Unja zamiast przez odpowiednie organy stanowić uchwały, wiążące jej członków, będzie dla nich tylko terenem nieobowiązującej wymiany myśli; boć trudno żądać, żeby Liga Narodów brała odpowiedzialność za uchwały, powzięte przez organ rzekomo sobie podległy, w którym zasiadają państwa nie będące jej Członkami [2]).

Zaznaczmy wreszcie, że także centralna teza memorjału, stwierdzająca logiczne i czasowe pierwszeństwo porozumienia politycznego przed gospodarczem, przeważnie nie podobała się zainteresowanym rządom. Większość uważa, że właśnie stosunki ekonomiczne tkwią u podstaw solidarności europejskiej i lepiej niż polityczne dadzą się wyzyskać dla lepszego jej rozbudowania. Minimum zgodności w politycznej orjentacji jest wprawdzie i tutaj konieczne, ale podobnie i żadna akcja polityczna nie da się pomyśleć, zanim nie zostaną usunięte najbardziej rażące sprzeczności w interesach gospodarczych. Trudno więc mówić, jakoby z pośród tych dwóch zasadniczych motywów działania poszczególnych państw polityczny miał pierwszeństwo przed ekonomicznym lub naodwrót. Rzeczywistości odpowiada jedynie ich najściślejsza łączność i współzależność, która winna znaleźć wyraz w programie działania Unji.

Pierwsze jej fundamenty, coprawda bardzo nikłe, zostały położone w ciągu obrad XI Sesji Zgromadzenia. Materjał, dostarczony przez majowy memorjał i odpowiedzi, których nań udzieliły poszczególne rządy, został odpowiednio uporządkowany w raporcie opracowanym przez Brianda zgodnie z mandatem, powierzonym mu poprzedniego roku. 8-go września 1930 państwa europejskie zapoznały się z jego treścią [3]). Podkreślał on, że tezy memorjału spotkały się głównie w trzech punktach z zasadniczą opozycją:

1o. Federalny charakter przyszłej Unji, który W. Brytanja zwłaszcza pragnie zastąpić dorywczem i doraźnem porozumieniem.

[1]) tamże, str. 144, pkt. 8.

[2]) por. G. Scelle, loc. cit. str. 535.

[3]) Tekst w „L'Union Européenne", dokument 40.

2o. Jej stosunek do Ligi Narodów, który według tej samej tezy miał się wyrażać w najściślejszej subordynacji zamiast tej względnej samodzielności, którą w ramach Ligi Narodów pragnął zapewnić jej memorjał.

3o. Ekonomiczne podstawy porozumienia — podczas gdy Briand nalegał na pierwszeństwo politycznych momentów.

Dyskusja dotyczyła głównie samego charakteru prawnego Unji, którego określenie w tym czy innym duchu przesądzało w dużej mierze sposób rozwiązania innych spornych punktów. Przewaga uzyskana przez zwolenników tezy anorganicznej przebija już wyraźnie w jednomyślnej rezolucji, którą w wyniku zebrania powzięto. Zamiast ogólnego paktu choćby najbardziej elementarnego, którego potrzebę silnie podkreślał memorjał, czytamy już tylko o ścisłej współpracy państw europejskich, która w przekonaniu zebranych ma podstawowe znaczenie dla utrzymania pokoju. Ale współpraca ta winna się odbywać w pełnej zgodzie z Ligą Narodów i z pełnem poszanowaniem zasad, które jej Pakt głosi. Projekt stworzenia Unji europejskiej będzie w tem ujęciu przedstawiony Zgromadzeniu.

Takiemi to znacznemi bądź co bądź ustępstwami musiał Briand okupić jednomyślność swych kolegów, którzy mu zlecili bronić także wobec Zgromadzenia swą wielką choć znacznie okrojoną ideę. Briand uczynił to w sposób nadzwyczaj ostrożny, choć kilkakrotnie powracał do potrzeby węzła federalnego ściślejszej unji, a więc do określeń, uznanych za zbyt śmiałe przez niektórych z następnych mówców. Również w ciągu tej rozprawy silnie przebijała różnica poglądów na charakter i zadania Unji Europejskiej. Tym razem zwolennicy kroków stanowczych odnieśli o tyle zwycięstwo, że cała sprawa zamiast przejść do Komisji VI (politycznej) Zgromadzenia, została przez nie samo bezpośrednio załatwiona w następującej rezolucji:

»L'Assemblée, ayant pris connaissance avec une vive satisfaction de la résolution adoptée à Genève le 8 septembre 1930 par les représentants des gouvernements européens, Membres de la Société des Nations; convaincue comme eux que l'étroite collaboration des gouvernements européens dans tous les domaines de l'activité internationale, a, pour le maintien de la paix, une importance capitale; partageant leur opinion unanime sur la nécessité qu'une telle collaboration, quelque forme qu'elle revête, se poursuive dans le cadre de la Société des Nations, en plein accord avec elle et dans l'esprit du Pacte: Invite les gouvernemnts des états européens, membres de la Société des Nations, agissant avec le concours du Secrétariat en tant que commission de la Société, à poursuivre l'enquête déjà entreprise et dont le mémo-

randum français du 17 mai 1930 et les réponses qui y avaient été faites constituaient les premiers éléments; leur rappelle que dans la mesure où une telle collaboration leur apparaîtra utile, pour le progrès de leur étude, ils ont la possiblité de la poursuivre en liaison avec les Membres non européens ainsi qu'avec les gouvernements non Membres; et demande que les premiers résultats de cette étude soient consignés, autant qu'il est possible, sous forme de propositions concrètes, dans un rapport qui devra être établi en temps utile pour être soumis à la prochaine Assemblée«.

W ten sposób projektowana przez Brianda Unja Europejska przyjęła formę jednego z tych licznych organizmów, któremi się Liga Narodów w swej działalności posługuje. W tej roli jednak korzysta Komisja Europejska z dość daleko posuniętej swobody, raz dlatego, że Zgromadzenie nie kreśli w swej uchwale wyraźnych granic, w których działalność jej miałaby się obracać. Można stąd wnosić, że poza ograniczeniami, które wynikają ze ściśle kontynentalnego charakteru Komisji, będzie ona w swej kompetencji skrępowana jedynie stopniem poczucia solidarności, które ożywia uczestniczące w niej państwa. Uznaniu samej Komisji jest zresztą także pozostawiona forma, którą współpraca ta przybierze, skoro rezolucja żąda tylko tyle, aby (quelque forme qu'elle revête) odbywała się ona w ramach Ligi Narodów, w zupełnej z nią zgodzie i w duchu Paktu. Również kontrola Zgromadzenia nie będzie dla Komisji zbyt uciążliwą, skoro żąda ono tylko dla swej następnej sesji sprawozdania z prac Komisji i osiągniętych przez nią rezultatów, ubranych w formę konkretnych propozycyj. Pod względem czasu wreszcie rezolucja Zgromadzenia nie stawia Komisji żadnych granic, uznając, że i tutaj decyzja od jej Członków zależy.

Podkreślona w uchwale możliwość współpracy z nieeuropejskiemi członkami Ligi i z państwami, które do Ligi nie wchodzą, miała uspokoić tych wszystkich (a było ich zdaje się najwięcej wśród delegacyj europejskich), którzy obawiali się Unji jako instrumentu walki z innemi kontynentami. Warto jednak zaznaczyć, że mowa jest tylko o współpracy a nie o uczestnictwie; Zgromadzenie nie chce więc, aby do Komisji wchodziły jako członkowie te państwa, które do Ligi nie należą. I pod tym względem przypomina więc Komisja Europejska ustrój innych komisyj Ligi. Co się tyczy nieeuropejskich członków Ligi, to właśnie w tym swoim charakterze mają oni możność czuwać nad pracami Komisji, która jest Europejską Komisją Ligi, a nie Komisją Europejską, złożoną w większości z członków Ligi[1]).

[1]) G. Scelle, loc. cit. str. 544.

Otrzymawszy w ten sposób od Zgromadzenia swój statut organiczny przynajmniej w zarysie, odbyła Komisja swe pierwsze zebranie 23 września; jego decyzje były zresztą czysto formalnej natury, gdyż dotyczyły w pierwszym rzędzie wyboru tymczasowego prezydjum. Przewodniczącym mianowano Brianda aż do następnej sesji Zgromadzenia, sekretarzem Sir Erica Drummoda, który jak wiadomo tę samą funkcję piastuje i w Lidze. Szczupłość swych aspiracyj objawiła Komisja w tem, że przyjęła skromne miano »Commission d'étude pour l'Union Européenne«. Każde państwo będzie w niej reprezentowane przez jednego delegata i ewentualnie zastępcę. Dalsze obrady postanowiono podjąć w styczniu równocześnie z sesją Rady, przyczem porządek dzienny ustalić miało prezydjum na podstawie wniosków, do których przedstawienia Komisja swych członków zachęca. Już to pierwsze zebranie nie pozostawiło zresztą żadnych wątpliwości co do głównego przedmiotu zainteresowań Komisji, którym miały być sprawy gospodarcze. Briand podkreślił, że w listopadzie zbierze się druga Konferencja dla uzgodnionej akcji ekonomicznej i że jej wyniki, (które niestety okazały się negatywne) będą dla Komisji cenną wskazówką i pomocą. Do stycznia również odłożono załatwienie sprawy współpracy państw europejskich, nie należących do Ligi Narodów.

Kształty, które w ciągu XI Zgromadzenia przybrał pierwiastek Unji Europejskiej, odpowiadały bez wątpienia w małej tylko mierze zamiarom, żywionym przez jej inicjatora. Ale zarówno jej ustrój, choć bardzo prymitywny, jak i jej kompetencje, choć słabo zdefinjowane, mogły stworzyć wcale użyteczne podstawy owocnej współpracy. Chociaż w zasadzie zrównano ją z każdą inną komisją Ligi, Komisja Europejska korzysta w rzeczywistości ze znaczenia większej swobody ruchów, a jej perjodyczne obrady, kierowane przez stałe prezydjum, mimo że nie mogą doprowadzić do żadnych wiążących uchwał, zawdzięczają swe znaczenie (o wiele przerastające obrady innych komisyj) charakterowi uczestników; wszak wybór ministra spraw zagranicznych Francji na przewodniczącego przesądzał do pewnego stopnia o doborze innych delegatów, którymi też z reguły byli kierownicy polityki zagranicznej poszczególnych państw.

To też można stwierdzić, że oczywista dziś słabość Komisji Europejskiej nie wynika z niedostatków jej organicznego ustroju. Ale też ustrój ten nie jest nigdy jedynym miernikiem wartości i zdatności pewnych instytucyj, a nie jest nim zwłaszcza w stosunkach międzynarodowych, gdzie w pierwszym rzędzie o zaletach tych decyduje natężenie potrzeb, które instytucja ta ma zaspakajać. Nie przeczymy

wprawdzie, że wszystkie państwa uznają i odczuwają potrzebę złagodzenia walki ekonomicznej, która je wyniszcza. Nikt jednak nie chce poświęcić dla tego celu pewnych dochodów skarbowych, pewnych środków obrony narodowej, pewnych elementów równowagi społecznej — jednem słowem tych wszystkich rzeczywistych czy urojonych korzyści, które mu ochrona celna ma zapewnić. I względy te okazują się silniejsze niż owa solidarność państw eupejskich, której prawa, choć przez nikogo nie kwestjonowane, nie są obwarowane sankcjami na tyle dotkliwemi ani przedewszystkiem na tyle bezpośredniemi, aby zainteresowanych zmusić do porzucenia sprzecznych z niemi praktyk. Potrzeby więc, którym ma służyć Komisja Studjów nad Unją Europejską, ustępują tak dalece innym troskom i innym obawom, że nie są w stanie zapewnić jej prawdziwą żywotność. Jak w samej Lidze Narodów i wszystkich patronowanych przez nią instytucjach czy układach — tak i tutaj zasadniczą wadą nie są formalne usterki lecz brak tej treści, któraby mogła wypełnić użyteczną skądinąd formę.

Powstanie tej Komisji, którą dla wygody będziemy w dalszym ciągu nazywać poprostu Europejską, nie pozostało w każdym razie bez wpływu na stosunek Ligi Narodów do zagadnień gospodarczych a zwłaszcza celnych. Widzieliśmy już poprzednio, jak w ostatnich latach działalność jej zwłaszcza na tym odcinku zaczyna coraz to bardziej się zwężać i ograniczać do terenu europejskiego. Zupełnie naturalnem następstwem tego objawu jest to, że z chwilą powstania Komisji Europejskiej ona przyjmuje rolę, którą dotąd z mniejszem lub większem powodzeniem odgrywała tutaj sama Liga, pozostawiając tej ostatniej jedynie funkcje nadzorcze i kontrolujące. Wypada przytem zaznaczyć, że nikt wśród inicjatorów ani uczestników pojętej w ten sposób współpracy europejskiej nie może oczywiście przypuszczać, aby nawet te problemy, które się potocznie za ściśle europejskie uważa, dały się rozwiązać wyłącznie na planie europejskim, bez porozumienia z państwami innych kontynentów. Sądzą jednak nie bez racji, że porozumienie to można łatwiej osiągnąć, z chwilą gdy jego podstawą jest plan, choćby bardzo ogólnikowy, który państwa europejskie przedstawią swym zamorskim partnerom, uzgodniwszy go poprzednio między sobą. Coprawda taki gospodarczy blok państw europejskich, choć jest jeszcze muzyką dalekiej przyszłości, mógłby w owych zamorskich krajach budzić już teraz pewne zaniepokojenie i obawy; ale uchwały Zgromadzenia Ligi Narodów z r. 1930 obaw tych bynajmniej nie odzwierciadlają — przeciwnie, zawierają dla Komisji Europejskiej zachętę do postępowania po drodze, na którą wkroczyła.

To życzliwe stanowisko ma zresztą swoje głębsze przyczyny w niepowodzeniach, które kolejno spotykały wszystkie gospodarcze poczynania Ligi Narodów w ostatnich latach. Faktyczny upadek Konwencji, znoszącej zakazy przywozu i wywozu (jej postanowienia znalazły coprawda zastosowanie w niektórych traktatach dwustronnych); fiasko rozejmu celnego i połowiczność zastępującej go Konwencji Handlowej z 24 marca, której losy były zresztą w najwyższym stopniu niepewne; wreszcie i przedewszystkiem wzmożona fala protekcjonizmu, zalewająca prawie świat cały — wszystko to objawy, wobec których daleko posunięte prace nad jednolitą nomenklaturą celną przedstawiają się jako jedyna aktywna pozycja dosyć skromnie. Zgromadzenie, podejmując znaną tezę Brianda, wzywa w swych rezolucjach z września 1930 wszystkie rządy do bardziej czynnego udziału w ekonomicznych pracach Ligi, które tylko przy wydatnem poparciu z ich strony mogą doprowadzić do zadawalniających wyników. W innych uchwałach znajdujemy cały szereg propozycyj, które uwzględniał już marcowy protokół dotyczący przyszłych rokowań; miała je jak wiemy podjąć listopadowa Konferencja dla uzgodnionej akcji ekonomicznej, która niestety zupełnie zawiodła pokładane w niej nadzieje. Zgromadzenie nie szczędzi więc nawoływań do zbiorowej i prawdziwie liberalnym duchem przejętej akcji, ale w tej mnogości pomysłów trudno dopatrzeć się należycie obmyślonego i co ważniejsze wykonalnego programu.

Nic dziwnego, że w tym stanie rzeczy wszystkie nadzieje zaczynają się skupiać na Komisji Europejskiej, tej najmłodszej latorośli pnia genewskiego, której pracom poświęcamy następne rozdziały.

ROZDZIAŁ XIII.

Europejskie problemy rolne i preferencje celne.

W roku 1931 prace te prowadzono bardzo intensywnie, skoro Komisja odbyła w tym czasie aż cztery plenarne posiedzenia w miesiącach styczniu, maju i wrześniu. W składzie jej znajdujemy wszystkie bez wyjątku państwa europejskie. Jak już wspomniano, szczególnie delikatnem było pytanie, w jaki sposób możnaby zapewnić pracom Komisji udział państw, nie należących do Ligi. Chodzi tu w pierwszym rzędzie o Rosję, której znaczenie dla gospodarstwa europejskiego jest tak wielkie, że pomijając ją przy rozwiązaniu jakichkolwiek europejskich problemów gospodarczych, trudno byłoby liczyć na całkowite rezultaty.

Sprawa ta stała się przedmiotem bardzo ożywionej dyskusji na 2-giem zebraniu Komisji, odbytem w Genewie w styczniu 1931 [1]). Mimo dość silnej i licznej opozycji postanowiono ostatecznie zaprosić Islandję, Turcję i Rosję do udziału w najważniejszej pracy Komisji, tj. w badaniach »nad światowym kryzysem gospodarczym w tej mierze, w jakiej on interesuje ogół państw europejskich«. Uchwała ta była zupełnie zgodna z wytycznemi, które dla Komisji ustanowiło XI Zgromadzenie, gdyż państwa, nie związane Paktem Ligi, nie stają się jeszcze członkami Komisji Europejskiej przez to, że biorą udział, zresztą tylko częściowy, w jej obradach. Widać zresztą, że wszystkie trzy wymienione państwa przywiązywały pewne znaczenie do zadań, które Komisja miała spełnić, skoro wszystkie zaproszenie jej przyjęły.

Jeżeli chodzi o samą treść jej obrad, to obejmują one tak liczne dziedziny, że niesposób jest roztrząsać tutaj wszystkie ich szczegóły. Ale pośród spraw, które w ciągu ostatnich dwóch lat znalazły się na warsztacie Komisji Europejskiej, dwie wyróżniają się swą aktualnością i znaczeniem, które dla reorganizacji rynku jak i całokształtu stosunków gospodarczych naszego kontynentu może posiadać ich rozwiązanie

[1]) por. Dok. 1931, VII, 1. str. 19—29.

w tym czy innym duchu. Mamy na myśli z jednej strony uprzywilejowane traktowanie wywozu zbóż z rolniczych państw środkowej i wschodniej Europy — z drugiej regjonalne pakty gospodarcze, pojęte jako środek usprawnienia wymiany na europejskich rynkach.

Jest rzeczą zupełnie naturalną, że ów organ solidarności europejskiej, którym jest Komisja, zajął się przedewszystkiem ulżeniem doli rolnictwa. Wszak piewszym objawem obecnego kryzysu gospodarczego był gwałtowny spadek ceny płodów rolnych, a producent ich, ulegając kryzysowi najdawniej, odczuwał najdotkliwiej jego skutki, zwłaszcza że i w następstwie ceny artykułów przemysłowych spadały znacznie wolniej jak rolniczych. Położenie rolników w państwach południowej i wschodniej Europy było jednak w tym względzie jeszcze znacznie gorsze jak w krajach zamorskich. Są to przecież państwa, które nawet w latach korzystnej konjunktury cierpiały zawsze na brak kapitału a nadmiar ludności, podczas gdy w Ameryce czy Australji stosunek tych dwóch czynników produkcji przedstawiał się znacznie korzystniej. Tamtejszy rolnik znajduje więc odpowiednie źródła kredytu, korzysta ze sprężystej organizacji handlu, dzięki czemu łatwiej mu przetrwać okres zniżkowej konjunktury. Własność rolna we wschodnich i południowych połaciach Europy nie rozporządza tego rodzaju środkami, gdyż jest złożona przeważnie z gospodarstw drobnych lub zgoła karłowatych, które nie zdążyły się jeszcze dostosować do warunków, stworzonych przez przeprowadzoną po wojnie reformę rolną i są wyposażone w bardzo nikłe zasoby kapitału. Jedyną ich bronią przeciw kryzysowi jest niesłychana prymitywność potrzeb polskiego, rumuńskiego czy serbskiego chłopa, który biedę i głód zwalcza tem, że je z rezygnacją znosi, przechodząc w coraz wyższym stopniu od gospodarki wymiennej do naturalnej. Taki upadek siły kupna na wsi musi oczywiście odbić się fatalnie na zbycie artykułów przemysłowych i tym właśnie argumentem starają się przedstawiciele państw rolniczych w Genewie przekonać państwa zachodniej Europy, że w ich własnym interesie leży zastosowanie stanowczych środków zaradczych przeciw tym groźnym objawom. Jest to idea bardzo zręcznie ujęta i uzasadniona w książce F. Delaisi p. t. »Les deux Europes«, gdzie autor wykazuje, że wskutek zmian, wywołanych przez wojnę w gospodarstwie światowem, bogate państwa Europy uprzemysłowionej, Europy A jak ją Delaisi nazywa, powinny swój kapitał, dawniej nastawiony na eksport do krajów nowych i kolonjalnych, zwrócić obecnie ku Europie B, która kryjąc wiele niewyzyskanych bogactw, w małym tylko stopniu uczestniczyła dotąd w ekonomicznym rozwoju, zapoczątkowanym przez wiek 19-ty. Możli-

wość stworzenia tym sposobem bardziej chłonnego i łatwiej dostępnego europejskiego rynku nie była istotnie na zachodzie Europy brana dostatecznie pod uwagę. Przeciwnie, ponieważ kryzys dawał się we znaki i tamtejszym rolnikom, starano się produkcję ich chronić coraz to wyższemi barjerami celnemi, które tem bardziej uszczuplały wywóz z południowych i wschodnich krajów, duszących się formalnie od nadmiaru zboża.

Wreszcie trzeba przyznać, że i sama Liga Narodów w swej polityce gospodarczej troszczyła się przedewszystkiem o interesy i potrzeby przemysłu, zaniedbując poniekąd rolnictwo. Nawet Międzynarodowa Konferencja Ekonomiczna potraktowała je po macoszemu. Co więcej, zamiast niestosunkowo niską już wówczas wartość płodów rolnych przypisać, jak należało, nadmiernej produkcji, za przyczynę zła uznała niedostateczną siłę konsumcyjną ludności, zatrudnionej w przemyśle. Rolników pozostawiono więc własnemu losowi, pocieszając ich tem, że tak upragniony świetny rozwój przemysłu niejako automatycznie poprawi ich własną dolę. Ale nawet sami przedstawiciele państw rolniczych i to zarówno europejskich jak zamorskich nieco zbyt późno spostrzegli się, że ich interesa są w Genewie stale odsuwane na plan dalszy. Dopiero na Zgromadzeniu w r. 1929 delegat Irlandji O'Sullivan [1]) bardzo stanowczo zaznaczył, że wszelkie pielęgnowane przez Ligę Narodów projekta liberalne idą przedewszystkiem po linji interesów państw wysoko rozwiniętych pod względem gospodarczym, podczas gdy kraje młode i niezasobne nigdy nie były przedmiotem jej troski ani pomocy. Podobne skargi i zastrzeżenia były wysuwane przez delegatów europejskich państw rolniczych na wstępnej Konferencji dla uzgodnionej akcji ekonomicznej; wreszcie we wrześniu 1930 doszły ich postulaty na Zgromadzeniu Ligi Narodów do tem pełniejszego głosu, że były już echem rezolucyj wspólnie powziętych w Warszawie — wychodziły więc od zwartego i świadomego swych celów bloku.

Konferencja Warszawska, zwołana z inicjatywy rządu polskiego, a obradująca od 28 do 30 sierpnia 1930, była już po części przygotowana zjazdami państw rolniczych, odbytemi podczas lata kolejno w Strbske Pleso (Czechosłowacja, Rumunja, Jugosławja), Sinaia (Rumunja, Jugosławja) i Bukareszcie (Rumunja, Jugosławja i Węgry). W Warszawie prócz Polski i wymienionych poprzednio państw były także reprezentowane Bułgarja, Estonja, Finlandja i Łotwa. W obszer-

---

[1]) por. Actes Ass. 1929, C. II. str. 27 n.

nych rezolucjach Konferencji [1]) najbardziej charakterystycznemi są następujące punkty: 1. zracjonalizowanie wywozu i wykluczenie konkurencji między państwami rolniczemi przy równoczesnem zwróceniu uwagi czynników międzynarodowych zwłaszcza zaś Ligi Narodów na niesłychane znaczenie problemu należytego spieniężenia nadwyżek produkcji rolniczej; 2. zapowiedź wspólnej akcji na forum Ligi Narodów i częstych konferencyj porozumiewawczych, które w przyszłości akcję tę będą uzgadniać. — Jako najważniejszy punkt owej akcji figuruje w rezolucjach żądanie, aby państwa przywożące zboże przyznały taryfy preferencyjne tym państwom europejskim, które je eksportują. Ponieważ uczestnicy Konferencji słusznie przewidywali, że żądanie to wzbudzi u tych, do których się zwraca, najpoważniejsze zastrzeżenia, więc starają się je uprzedzić zaznaczając, że choć takie taryfy preferencyjne stanowią poważny wyłom w zasadzie największego uprzywilejowania, to w ich rozumieniu nie powinny w niczem narazić interesów państw zamorskich, głównych dostawców zboża dla Europy. Wszak wynikające stąd wzmocnienie siły kupna u rolniczej ludności południowej i wschodniej Europy odbije się korzystnie na interesach innych jej części, jak też innych kontynentów. Mimo wielkich walorów zasady największego uprzywilejowania autorzy uchwał warszawskich uważają, że ograniczenie jej na korzyść państw, które reprezentują, jest dostatecznie usprawiedliwione tak ostrym kryzysem, który rolnictwo przeżywa i który tylko w ten sposób da się złagodzić.

Dzięki tym uchwałom na porządku dziennym dyskusyj międzynarodowych stanęła niejako oficjalnie sprawa przestawienia zwrotnicy międzynarodowych stosunków handlowych z toru największego uprzywilejowania na tor preferencyj. Coprawda atak przeciwko tej starej i wypróbowanej zasadzie nie przyszedł niespodziewanie, gdyż poprzedziły go liczne polemiki w prasie a nawet dorywcze wystąpienia na Zgromadzeniach Ligi Narodów i konferencjach międzynarodowych. Ale i ten frontalny atak musiał się liczyć z ową zabobonną niemal czcią, którą zasadę największego uprzywilejowania otaczają pewne społeczeństwa, tradycyjnie związane z wolnym handlem oraz koła liberalne, których wpływ jest w łonie Ligi Narodów tak znaczny. Zwolennicy jej rozporządzają niewątpliwie bardzo poważnemi argumentami. Przedewszystkiem była ona najznakomitszym czynnikiem rozwoju stosunków gospodarczych między narodami w ciągu ostatniego wieku;

---

[1]) Tekst u André Tibal, str. 87—96.

jest ona w tych stosunkach nalepszą rękojmią sprawiedliwości i bezpieczeństwa, skoro najbardziej uprzywilejowany kontrahent nie potrzebuje obawiać się, że jego towary będą musiały z czasem ulec konkurencji, korzystającej z dogodniejszych jak on sam warunków. Zwróćmy ponadto uwagę, że największe uprzywilejowanie jest odpowiednikiem zasady równości, w którą prawo narodów wszystkie państwa wyposaża.

Ale jak każda zasada tak i największe uprzywilejowanie dopuszcza i dopuszczało zresztą zawsze pewne wyjątki, któreśmy już w rozdziale IX szczegółowo omówili. Na nie powoływali się też rzecznicy taryf preferencyjnych dla europejskiego eksportu rolniczego, aby usprawiedliwić swoje własne żądania, których charakter doraźny i wyjątkowy sami zresztą nie przestawali podkreślać. Tego rodzaju zaś dostosowanie klauzuli największego uprzywilejowania do dzisiejszych warunków trzeba istotnie uznać za bardzo pożądane, skoro w dużej mierze przestała im odpowiadać. Wszak zadania swoje spełniała dobrze tylko wówczas, kiedy stosunki handlowe między poszczególnemi państwami rozwijały się normalnie i na zasadzie liberalizmu gospodarczego; kiedy zarazem powszechnie rozumiano, że kto kupuje od nas towary, musi mieć możność sprzedać nam swe własne wyroby, gdyż tylko w ten sposób będzie mógł nasze należności uregulować. Dziś natomiast postępuje się powszechnie tak, jak gdyby ta prawda nie obowiązywała. Każdy chce sprzedać zagranicę jak najwięcej, ale sprowadzanie obcych towarów do kraju uważane jest nietylko za zło konieczne, ale niemal za zbrodnię popełnioną wobec własnego narodu. Do tych poglądów przystosowuje się polityka gospodarcza, w której największe uprzywilejowanie jest tylko pustym wyrazem. Skoro już bowiem pewne zagraniczne towary trzeba z tych czy innych względów koniecznie na rynek wewnętrzny dopuścić, to przy dostawie ich wyklucza się wraz z wolną konkurencją i klauzulę największego uprzywilejowania. Bardzo skutecznym środkiem jest tutaj — jak pamiętamy — sztuczne i drobiazgowe różniczkowanie taryfy albo też wprost obdarzanie tylko niektórych kontrahentów niżej oclonemi kontyngentami, które klauzuli nie podlegają. Poza wyjątkami, które dopuszcza klasyczna czyli bezwarunkowa i nieograniczona klauzula, spotykamy się więc dzisiaj z praktykami, które z jej duchem są wyraźnie sprzeczne a tak rozpowszechnione, że jej dobroczynny wpływ niweczą.

I bez tego zresztą wpływ ten z trudnością mógłby się przejawić gdyż nawet największe, a więc równe dla wszystkich kontrahentów uprzywilejowanie niewiele im pomoże, kiedy taryfy utrzymują się mimo wszelkich konwencyjnych zniżek na wielkiej wysokości, kiedy obok

taryf poszczególne rządy operują znacznie wydatniej jak przed wojną takiemi środkami jak premje eksportowe lub zniżkowe taryfy kolejowe, przyznawane krajowym producentom ze szkodą zagranicznych. W tej atmosferze, gdzie handel międzynarodowy poprostu się dusi, klauzula największego uprzywilejowania okazała się wentylem niedostatecznym, gdyż mimo że w zasadzie dotąd powszechnie obowiązuje, wymienione praktyki doszły właśnie pod jej osłoną do pełnego rozkwitu. Można i trzeba ubolewać nad kierunkiem, w którym od wojny rozwijają się międzynarodowe stosunki gospodarcze. Ale nie można i nie trzeba wierzyć, że uzdrowić je zdoła fikcja, którą w dzisiejszych warunkach jest bezwarunkowa i nieograniczona klauzula największego uprzywilejowania. Ożywienie i normalizację handlu międzynarodowego zapewni naszem zdaniem właśnie odważne i otwarte, ale zarazem rozsądne i ściśle sprecyzowane ograniczenie tej zasady, które powinny uświęcić międzynarodowe układy.

Poglądy takie nie znalazły jednak łaski u Zgromadzenia Ligi Narodów w r. 1930. Z jednej strony przeciwstawili im się delegaci takich państw jak Anglja lub Holandja, zwalczając je ze względów zasadniczych; [1]) z drugiej opozycję o wiele gwałtowniejszą i bardziej bezwzględną zgotowały im te kraje, które stosują wprawdzie u siebie skrajny protekcjonizm, w Europie jednak pragną w pełni wykorzystać bezwarunkową i nieograniczoną klauzulę największego uprzywilejowania. Są to kraje zamorskie zwłaszcza zaś Dominja Brytyjska, Kanada i Australja, które należąc do największych dostawców zboża dla Europy, nie chcą spotkać się na jej rynkach z konkurentem, któryby miał korzystać z większych niż one same przywilejów. Przedstawiciele ich pozostali też głuchymi na wszelkie argumenty, które dowodziły, że przecież ilości zbóż eksportowane ze wschodniej do zachodniej Europy są minimalne w stosunku do zapotrzebowania, pokrywanego w znacznej większości zamorskim przywozem [2]). Jeżeli zaś chodzi o zasadniczą stronę zagadnienia, o równość gospodarczą, którą Pakt Ligi Narodów uznaje za podstawę handlowych stosunków między jej członkami,

---

[1]) Delegat Holandji zaznaczył, że skoro jego kraj od przywozu artykułów żywnościowych wogóle cła nie pobiera, musiałby je zaprowadzić od przywozu zamorskiego, z chwilą gdy europejski miałby korzystać z preferencyj. Na takie posunięcie żaden rząd holenderski nigdy się nie zdobędzie. Actes Ass. 1929, C. II. str. 33 n.

[2]) por. pkt. 6 rezolucyj Warszawskich.

a która zdaniem państw zamorskich byłaby poderwana przez udzielenie taryf preferencyjnych, to trzeba przyznać, że z równości tej państwa rolnicze Europy dotąd nie korzystały. »Chciałbym wiedzieć, mówił delegat rumuński p. Madgearu na Zgromadzeniu, czy nie można stwierdzić rażącej nierówności warunków ekonomicznych, jeżeli państwa europejskie, które mogą żyć tylko z eksportu zboża, znajdują bramy swych naturalnych rynków zamknięte przez barjery celne i przez konkurencję, którą im stwarza zamorska hiperprodukcja [1])«. Zresztą sama klauzula największego uprzywilejowania działała dotąd z pewną sprawnością tylko w stosunku do artykułów przemysłowych, podczas gdy rolnicze niewiele z niej korzystały wskutek różnych szykan administracyjnych, weterynaryjnych itd., które do nich stosowano [2]). Z różnych stron wreszcie zwracano uwagę, że taryfy preferencyjne, obowiązujące w obrębie Imperjum Brytyjskiego nie są bynajmniej lepiej uzasadnione od preferencyj, których europejskie kraje rolnicze dla siebie w obrębie Europy żądają.

Ale powyższe postulaty zmierzają do tak radykalnego przewrotu w polityce, stosowanej dotąd przez Ligę Narodów, że Zgromadzenie żadną miarą nie mogło ich z miejsca uwzględnić. Zresztą sami wnioskodawcy ograniczyli się do rzucenia swej myśli, nie precyzując, jak sobie wyobrażają jej realizację — zajmowanie się zaś takiemi szczegółami żadną miarą nie może należeć do zadań Zgromadzenia. Trzeba wreszcie przyznać, że państwa rolnicze wysuwając swe preferencyjne postulaty, przeceniły do pewnego stopnia swój ekonomiczny ciężar gatunkowy. Albowiem owe 100 miljonów ludności, w których imieniu je przedstawiano, to przeważnie nędzarze, a pozyskanie lub utrata takiej klienteli jest dla przemysłowca zachodniej Europy sprawą bez porównania mniej ważną niż dobre stosunki z odbiorcami zamorskimi, wprawdzie nie tak licznymi ale zato znacznie bogatszymi.

Ostatecznie Zgromadzenie zadowolniło się przyjęciem raportu 2-giej Komisji, który całą sprawę załatwiał orzeczeniem pityjskiem jak na tego rodzaju dokument przystało [3]). Ostrzega bowiem zarówno przed zbyt rygorystycznem trzymaniem się klauzuli największego uprzywilejowania jak i przed tendencjami, które ją całkowicie rozsadzają. Obie te skrajne koncepcje mogą się okazać zarówno szkodliwe dla rozwoju stosunków ekonomicznych. Zgodnie z tym raportem Zgromadzenie odnosi się z pełną życzliwością do prób bliższego porozumienia,

[1]) Actes Ass. 1929, C. II. str. 13.
[2]) Przemówienie delegata estońskiego, tamże, str. 12.
[3]) Actes Ass. 1929, S. Pl. str. 178—184.

które państwa rolnicze na Konferencji Warszawskiej podjęły i stwierdza, że poruszone tam kwestje mieszczą się w ramach t. zw. programu dalszych rokowań. Ale w sprawie taryf preferencyjnych, która jest przecie osią warszawskich uchwał, Zgromadzenie nie chce się wypowiedzieć, a raport skrupulatnie rejestruje głos tych delegacyj, które uznały, że zajmowanie się tą sprawą przekracza kompetencje Zgromadzenia.

Konferencja dla uzgodnionej akcji ekonomicznej, która zebrała się w listopadzie 1930 była w stosunku do tych drażliwych zagadnień znacznie swobodniejsza, gdyż wśród uczestników jej brak było państw zamorskich. Z drugiej strony zainteresowane państwa rolnicze wysuwały swoje żądania w sposób jeszcze bardziej stanowczy i bardziej sprecyzowany. Dla wykazania korzyści, które państwa przemysłowe odniosą z nowego porządku taryfowego, delegat Rumunji p. Manoilesco podkreślił, że złudzeniem jest, jakoby przez samą generalną obniżkę taryf można było dojść do ożywienia handlu. Powołał się przy tem na przykład Rumunji, gdzie mimo wydatnego obniżenia taryf na wyroby wełniane i bawełniane przywóz tych artykułów spadł o $^2/_3$ względnie połowę, a to wskutek osłabienia siły kupna ludności, wywołanego zniżką cen zboża o 50%. Tylko rewaloryzacja ich, przeprowadzona przy pomocy preferencyj celnych, może wzmóc siłę kupna ludności rolniczej[1]).

Wyłoniona przez Konferencję Komisja Rolna przyjęła ostatecznie uchwałę figurującą jako załącznik do aktu końcowego Konferencji[2]). Uznaje ona dopuszczalność taryf preferencyjnych pod warunkiem, że będą obejmować tylko pszenicę, kukurydzę, jęczmień, owies i żyto, nie naruszając przytem interesów krajów zamorskich, które zawsze pozostaną głównemi dostawcami zboża dla Europy, tak że ich zgoda na to uszczuplenie własnych uprawnień jest niezbędna. Pozatem nie powinny preferencje wpłynąć na zwiększenie ilości przywożonych zbóż, ani też na rozszerzanie ich produkcji; pierwsza ewentualność byłaby niezgodna z interesem państw importujących, druga popsułaby do reszty i tak już naruszoną równowagę między produkcją a spożyciem. Niedogodności tych uniknie się najpewniej, udzielając preferencyj jedynie dla ograniczonych kontyngentów.

Uchwały powyższe przedstawiają niewątpliwy postęp w porównaniu ze stanowiskiem, które wobec tej sprawy zajęło Zgromadzenie, nie chcąc się wypowiedzieć ani o dopuszczalności ani o użyteczności preferencyjnych taryf. Konferencja natomiast uznaje i jedno i drugie. Można

---

[1]) por. Comptes Rendus de la 2-me Conf. A. E. C. str. 68.
[2]) Dokument 1930. II. 52.

więc powiedzieć, że w teorji przynajmniej teza państw rolniczych odniosła pewien sukces, choć uchwała Konferencji była obwarowana licznemi zastrzeżeniami, którym trudno zadośćuczynić. Zwłaszcza dotychczasowy stosunek państw zamorskich do tej sprawy nie pozwalał liczyć na rychłe uzyskanie ich zgody.

Załatwienie postulatów Bloku Agrarnego przez Konferencję listopadową nie mogło oczywiście uchodzić za ostateczne. W naszych czasach jednak, kiedy międzynarodowe konferencje gospodarcze obradują jedna po drugiej w tak krótkich odstępach czasu, można zawsze żywić nadzieję, że czego jedna nie załatwi, to następna podejmie.

W styczniu 1932 zebrała się 2-a sesja Komisji Europejskiej. Poprzedzająca ją wymiana not między gabinetami nie zdołała wyjaśnić, jakie są właściwie najbliższe zadania, które Komisja winna spełnić, wskutek czego Sekretarjat nie zdążył przygotować porządek dzienny. W tych warunkach znamienną była okoliczność, że nikt z uczestników Sesji nie kwapił się do teoretycznych studjów nad zagadnieniem, jak ma pod względem prawniczym wyglądać Związek Narodów Europejskich, na czem będzie polegała łącząca je więź federalna. Zamiast tego przewodniczący Briand, który poprzednio kładł na ten punkt największy nacisk, teraz uznał, że Komisja, zbierając się w chwili kiedy kryzys ekonomiczny przerasta wszystkie inne zagadnienia, powinna przedewszystkiem zastanowić się nad praktycznemi sposobami udoskonalenia współpracy ekonomicznej. Ten zwrot do problemów praktycznych, ich stopniowe rozwiązanie, przyczyni się zdaniem Brianda do wyrównania rozbieżności w doktrynie, które wtedy występują szczególnie ostro, gdy się je roztrząsa w oderwaniu od życia[1]).

Skierowana raz na tory ekonomiczne, dyskusja potoczyła się zaraz tempem bardzo żywem. Silnym bodźcem było sprawozdanie z przebiegu listopadowej Konferencji dla uzgodnionej akcji ekonomicznej, które przedstawił jej przewodniczący, p. Colijn[2]). Szczery pesymizm jego konkluzyj, niezwykły na tego rodzaju międzynarodowej konferencji, nie wzbudził oczywiście ostrzejszych sprzeciwów; nie byłyby one na miejscu wobec tak wyraźnego ruchu wstecznego, który cechuje rozwój międzynarodowych stosunków handlowych od czasu Konferencji z r. 1927. Dyskusja dotyczyła przedewszystkiem przyczyn tego zjawiska. Otóż główny rzecznik państw rolniczych, którym był tym razem minister Jugosławji Marinkowic[3]), od-

[1]) por. Dokument 1931. VII. 1. str. 10.
[2]) tamże, str. 13—19.
[3]) tamże, str. 30—33.

powiedzialność za nie przypisał głównie treści zaleceń samej Konferencji, które niedostatecznie liczyły się z ówczesnemi warunkami, a dla państw rolniczych były zgoła niewykonalne. Liberalizm, propagowany przez Konferencję w roku 1927, może zwyciężyć tylko kosztem słabych, którym też prosty instynkt samozachowawczy każe reagować przeciwko liberalnym hasłom. Na nic się nie zda straszyć państwa rolnicze przyszłemi konsekwencjami protekcjonizmu, który uprawiają; dziś bowiem jest on jedynym środkiem zdolnym jako tako rozwinąć ich przemysł i zapewnić utrzymanie dla nadmiaru ludności, którego nierentowne rolnictwo nie może już wyżywić. Zwalczać można ten protekcjonizm tylko przez wydatną pomoc, udzieloną dla rolnictwa tych krajów, która winna się wyrażać zarówno w ulgach taryfowych, przyznanych eksportowanym przez nie zbożom, jak też sprawnej organizacji międzynarowego kredytu rolnego.

Ten energiczny apel wywarł tak znaczne wrażenie na członkach Komisji, że resztę swych obrad poświęciła w znacznej części problemom rolniczym. Owoce jednak były i tutaj raczej skromne, gdyż Komisja sama żadnych stanowczych rezolucyj nie powzięła, przekazując je dwom powołanym przez się konferencjom. Pierwsza z nich zebrała się w Paryżu dn. 23 lutego 1931 [1]) i miała obmyśleć sposoby likwidacji zbiorów z r. 1930. Jeżeli w zainteresowanych państwach rolniczych spodziewano się, że będzie to rodzaj giełdy zbożowej, gdzieby zaraz można zawrzeć korzystne tranzakcje, to oczywiście nadzieje te zawiodły. Wszak w Konferencji uczestniczyli przedstawiciele rządów, którzy nie mogą nakazywać kupcom, gdzie i po jakich cenach mają się w zbożе zaopatrywać. Program obrad nie obejmował zaś sprawy preferencyj, tak że i uchwały nosiły charakter raczej platoniczny. W każdym razie zarejestrowały ten pocieszający objaw, że nadmiar zboża, którym dysponują europejskie państwa rolnicze wynosi przy pszenicy zaledwie 7% normalnego zapotrzebowania państw zachodniej Europy, 20% zaś jeżeli chodzi o jęczmień i kukurydzę. (Innemi zbożami Konferencja się nie zajmowała) Wszyscy jej uczestnicy (oprócz W. Brytanji) obiecali przyczynić się do likwidacji zapasów zboża i postarać się o nawiązanie potrzebnego w tym względzie kontaktu między zainteresowanymi kupcami.

Bezpośrednio po tem zebrał się w Paryżu powołany również przez Komisję Europejską Komitet, którego zadaniem było ustalić organizację zbytu europejskich zbiorów w przyszłych latach [2]). Powzięcie

---

[1]) por. Tibal str. 262—273.

[2]) tamże, str. 274 - 287.

wniosków ostatecznych nie wchodziło coprawda w zakres jego zadań i nie byłoby też możliwe, skoro problem zbytu zboża (zwłaszcza pszenicy) jest problemem światowym i w jego rozwiązaniu głos mają przedewszystkiem państwa zamorskie. Ale wobec zwołanej na koniec marca 1931 do Rzymu światowej Konferencji Zbożowej członkom naszego Komitetu chodziło przedewszystkiem o to, aby państwa europejskie wystąpiły tam ze wspólnym programem. Sprawa ceł preferencyjnych jednak, mimo życzenia delegata Jugosłowiańskiego, do programu tego nie weszła; Komitet ograniczył się jedynie do akceptowania stanowiska, które w tym względzie zajęła listopadowa Konferencja (por. wyżej str. 138). Zgodnie z propozycją delegata Francuskiego Elbela uznał natomiast, że odnośne żądania państw rolniczych dadzą się w pewnej mierze zaspokoić, jeżeli państwa importujące drogą autonomicznych zarządzeń odpowiednio zmienią swe taryfy kolejowe, które dzisiaj ograniczają rynek zbytu europejskich płodów rolnych. Podobny skutek odniesie także udoskonalenie sposobów zapłaty, wprowadzenie warrantów zbożowych itd. Wreszcie winni sami eksporterzy starać się o jakościowe przystosowanie towarów do wymagań zagranicznej klienteli.

Wszystkie wymienione dotychczas konferencje, które problemami rolnemi zajmowały się tylko na planie europejskim stanowiły przygotowanie i wstęp do wielkiej Konferencji Zbożowej w Rzymie, która już z udziałem wszystkich zainteresowanych państw całego świata, nie wyłączając Z. S. S. R., miała drogą międzynarodowego porozumienia uregulować następujące problemy:

1. produkcję rolniczą, szczególnie zbożową;
2. organizację międzynarodowego kredytu rolnego;
3. międzynarodowy handel zbożem[1]).

Pierwszemi dwoma kwestjami nie będziemy się tutaj zajmować, gdyż nie wchodzą w zakres naszych rozważań. Mimochodem tylko zaznaczamy, że ograniczenie drogą międzynarodowego porozumienia obszarów uprawnych, proponowane jako środek przeciwdziałania spadkowi cen, zostało uznane za środek niezdatny, gdyż wynik ten, z pewnych względów zresztą pożądany, można tylko osiągnąć przez redukcję, którą dobrowolnie przeprowadzą sami rolnicy.

Najwyższe zainteresowanie ale i najpoważniejsze rozbieżności wywołała kwestja odpowiedniego uregulowania międzynarodowego handlu zbożem. Tutaj też z całą wyrazistością wystąpiła sprzeczność interesów między Europą z jednej a wielkimi zamorskimi producentami zboża

[1]) tamże, str. 288—335,

z drugiej strony. Delegat Argentyny sprzeciwił się kategorycznie wszelkim ograniczeniom swobodnej gry praw ekonomicznych, któremi dziś czują się pokrzywdzone pewne państwa europejskie. I tutaj oczywiście żądanie ceł preferencyjnych wywołało najbardziej stanowcze zastrzeżenia, jako sprzeczne z podstawowemi i wypróbowanemi zasadami handlu międzynarodowego. Ostatecznie przyznano jedynie państwom europejskim prawo zawierania między sobą tego rodzaju układów w drodze zwykłych rokowań dyplomatycznych; w tym wypadku jednak zachowują inni najbardziej uprzywilejowani kontrahenci swobodę wypowiedzenia traktatów dwustronnych, zastosowania środków odwetowych itp.

Ale skoro już delegaci państw zamorskich zgodzili się raz na udział w Konferencji, nie mogli a limine odrzucać każdej propozycji, zmierzającej do zracjonalizowania zbytu zboża i sprawiedliwego rozdziału kontygentów między poszczególne państwa. Delegat Węgier Pronay i Czechosłowacji Mastny w ten właśnie sposób ujęli swoje wnioski, opowiadając się za scentralizowaniem przez poszczególne państwa wywozu zbóż oraz za ograniczeniem kontyngentów eksportowych o 10 do 15% w stosunku do obecnej ich wysokości. Podobne porozumienie osiągnięte niedawno w sprawie eksportu cukru powinno i tutaj stanowić zachęcający przykład. Osobna komisja międzynarodowa winna się zająć ustaleniem kontyngentu dla poszczególnych krajów jak również rozdziałem rynków i ustanowieniem cen. Wnioski te zostały powszechnie uznane za najlepszą podstawę do dyskusji, nawet przez delegatów Z. S. S. R. Ostateczne ich opracowanie przekazywał akt końcowy nowej konferencji państw eksportujących, która miała zebrać się w Londynie 18 maja.

Wzięły w niej udział wyłącznie państwa eksportujące, a więc Argentyna, Australja, Kanada, Stany Zjednoczone, Węgry, Indje, Rumunja, Polska, Sowiety i Jugosławja[1]). Tutaj wystąpiły znowu dwie tezy: jedna reprezentowana z całą stanowczością przez Stany Zjednoczone, które jedyny środek zaradczy widziały w przymusowem i usankcjonowanem przez układ międzynarodowy ograniczeniu obszarów uprawnych. Druga teza, wyrażona najdobitniej w projekcie delegacji australijskiej, zmierzała do poprawy cen zboża, przydzielając poszczególnym krajom nieprzekraczalne kontyngenty eksportowe. Te dwie tezy nie są w zasadzie sprzeczne i zdawałoby się nawet, że równoczesne ich zastosowanie najszybciej doprowadzi do pożądanych wyników. Ale przeciwko ograniczeniu uprawy zaprotestował najkategoryczniej delegat sowiecki.

[1]) tamże, str. 354–364.

podczas gdy o kontyngentach nie chciały znowu słyszeć Stany Zjednoczone. Wobec tych rozbieżności zadowolono się stworzeniem komisji, pozbawionej wszelkich uprawnień egzekutywnych, która przez zbieranie danych statystycznych, dotyczących istniejących zapasów i przewidywanych zbiorów, oraz przez udzielanie zainteresowanym zdobytych w ten sposób informacyj miała przynajmniej pośrednio zapobiegać przeciążeniu poszczególnych rynków.

Skromne wyniki Konferencji Rzymskiej i Londyńskiej dowiodły, że wszelkie próby rozwiązania problemu zbożowego w skali światowej są jeszcze przedwczesne. Wobec tego nie mogły także do całkowicie zadawalniających wyników doprowadzić środki zaradcze, zastosowane w granicach Europy, skoro nie tutaj leżą największe ośrodki produkcji zbożowej. Jeżeli mimo to akcja w zwężonych, bo tylko europejskich ramach nie ustała, należy to przypisać wytężonej i konsekwentnej akcji państw Bloku Rolnego; zdołał on w każdym razie przekonać wszystkich o centralnej roli, którą w ogólnym kryzysie gospodarczym odgrywa kryzys rolniczy i umiał na swoją korzyść wprawić w ruch ciężką machinę międzynarodowych organów w postaci Ligi Narodów i Komisji Europejskiej, a następnie doprowadzić nawet do dwustronnych układów, odpowiadających żądaniom, sformułowanym w rezolucjach Warszawskich.

ROZDZIAŁ XIV.

Austro-niemiecka Unja celna.

Stwierdziliśmy poprzednio, że mimo swej 100-miljonowej ludności państwa zgrupowane w Bloku Agrarnym przedstawiają tak nikłą stosunkowo siłę konsumcyjną, że początkowo żądania ich nie spotykały się wszędzie z należną uwagą. Ale z drugiej strony trzeba pamiętać, że dorzecze Dunaju, największy poza Rosją ośrodek produkcji zboża w Europie, jest zarazem terenem, gdzie krzyżują się wpływy Francji, Włoch i Niemiec. Każde z tych wielkich mocarstw stara się zyskać tam punkty politycznego oparcia, przyczem bardzo często warunkiem skuteczności tych zabiegów są korzyści materjalnej natury, które naddunajskim państwom mogą ofiarować.

Otóż z wiosną 1931 zaszedł wypadek, który to współzawodnictwo wielkich mocarstw ogromnie ożywił, stwarzając przez to atmosferę, gdzie wołania państw rolniczych o szybką i skuteczną pomoc rozlegały się tem donośniej w Paryżu, Rzymie i Berlinie. 19-go marca został mianowicie ogłoszony protokół, w którym Austrja i Niemcy zapowiadają rychłe zawarcie układu, ustanawiającego unję celną między temi dwoma państwami. Sami autorowie tego dokumentu trafnie ocenili wrażenie, które on wywoła w krajach szczególnie jego treścią zainteresowanych. Tem się tłumaczy wielka ostrożność w formułowaniu wytycznych przyszłego układu [1]). I tak nie ma on w niczem naruszać ani niezależności państwowej kontrahentów, ani zobowiązań międzynarodowych, które poprzednio zaciągnęli. Oba państwa zobowiązują się jedynie, możliwie najzupełniej ujednostajnić w owym przyszłym układzie swe ustawy i taryfy celne, tak że jakiekolwiek zmiany będzie mogła każda ze stron przeprowadzić tylko po porozumieniu z drugą. Towary przechodzące przez wspólną granicę mają

[1]) Tekst niemiecki Protokółu Wiedeńskiego w Publ. C. P. J. I. Série C Nr. 53. str. 42—45.

być w zasadzie od cła wolne; nie wyklucza się jednak możliwości utrzymania i tutaj ceł międzyterytorjalnych (Zwischenzölle) na okres przejściowy i na pewne kategorje towarów. Administracja ceł pozostaje w każdym kraju odrębna, a dochody z ceł będą rozdzielone według specjalnego klucza.

Najciekawsze ze względu na szczególną sytuację obu kontrahentów były postanowienia, regulujące ich stosunek do państw trzecich. Protokół zaraz na wstępie zaznacza, że przyszły układ będzie tylko pierwszym etapem na drodze do nowej organizacji kontynentu europejskiego, przeprowadzonej na podstawie układów regjonalnych; wobec tego w traktacie, który same zawrą, Austrja i Niemcy zobowiążą się, dopuścić do udziału w nim każde państwo, które objawi tego rodzaju życzenie. Ponadto oba rządy zastrzegają sobie prawo zawierania samodzielnych traktatów z innemi państwami, byle tylko nie naruszały one interesów strony drugiej i nie były sprzeczne z duchem przyszłego układu. Wreszcie przewiduje jeszcze Protokół możliwość prowadzenia przez oba rządy wspólnych rokowań i zawierania wspólnych traktatów handlowych; i wtedy jednak każdy rząd podpisuje i ratyfikuje układ tylko w swojem imieniu.

Spory, wynikające z układu i różnice, dotyczące jego interpretacji i zastosowania będzie rozstrzygać komisja arbitrażowa; powinna ona również ułatwiać wspólne porozumienie w wypadkach, kiedy układ w szczególny sposób go wymaga, a strony nie umieją dojść do zgody. Jeżeli jedna z nich uważa, że rozstrzygnięcie komisji, dotyczące ostatnio wymienionych wypadków jest sprzeczne z jej żywotnemi interesami, może wypowiedzieć traktat, który wygasa po upływie sześciu miesięcy. Zasadniczo skutek ten następuje dopiero w rok po wypowiedzeniu; za pierwszym razem jednak wypowiedzenie będzie skuteczne dopiero w trzy lata po wejściu w życie układu, chyba że wynika z poprzednio wspomnianych postanowień. Wypowiedzenie musi być przeprowadzone w drodze ustawodawczej.

Gdy się pamięta, jak niesłychanie stanowczo państwa zwycięskie starały się zarówno w traktatach pokojowych (Versailles, art. 80, St. Germain, art. 88), jak i w późniejszych aktach (Protokół nr. I z 4 października 1922) udaremnić wszelką możliwość połączenia Austrji z Niemcami, trudno się dziwić gwałtownej reakcji, jaką ta zapowiedź wywołała zwłaszcza we Francji i w krajach politycznie z nią związanych. Ale zarazem trudno też zrozumieć, że dyplomacja państw zainteresowanych nie potrafiła zapobiec Protokółowi Wiedeńskiemu, że co więcej była do tego stopnia zaskoczona jego ogłoszeniem. Przede-

wszystkiem należało może zwrócić baczniejszą uwagę na fatalne gospodarcze położenie Austrji, którem od roku 1926 przestano się właściwie interesować, a które było bezwątpienia bardzo ważnym elementem tej niepokojącej decyzji. Zresztą nie dalej jak we wrześniu 1930 delegaci Austrji zarówno jak i Niemiec propagowali wobec Zgromadzenia Ligi układy regjonalne jako najskuteczniejszy środek wyjścia z gospodarczego impasu [1]). Pomysł ten znalazł nawet oddźwięk w rezolucjach Zgromadzenia, ale wśród jego Członków nikt zdaje się nie przypuszczał, jakie on może mieć głębsze znaczenie w rozumieniu tych, którzy go wysuwali.

Protokół Wiedeński dał pod tym względem wyjaśnienia bardzo wyczerpujące. Ale rządy, które nie chciały zgodzić się z takiem rozwiązaniem, rozporządzały tekstami prawnemi, w których świetle legalność austro-niemieckiej inicjatywy okazała się bardzo wątpliwą.

Już w dwa dni po ogłoszeniu Protokółu zjawili się u ministra spraw zagranicznych Republiki Austrjackiej przedstawiciele Francji, Włoch i Czechosłowacji, aby go zawiadomić [2]), że zdaniem ich rządów Austrja nie ma prawa przystępować do układu, którego wytyczne dopiero co ustalono i powołali się przytem na wyraźne postanowienia Protokółu I, podpisanego 4 października 1922 w Genewie przez Francję, W. Brytanję, Włochy, Czechosłowację z jednej, przez Austrję z drugiej strony. Podobnie i rząd W. Brytanji zwrócił uwagę w Berlinie i Wiedniu na zastrzeżenia, dotyczące zgodności zapowiedzianej unji celnej z obowiązującemi traktatami. Ponieważ zaś ówczesny szef Foreign Office Henderson był zarazem urzędującym prezydentem Rady Ligi Narodów, zaproponował wszystkim zainteresowanym rządom, aby zatarg przedstawić Radzie w ciągu jej majowej sesji. Posunięcie to było uzasadnione stanowiskiem patrona, które Rada zajęła przy finansowej odbudowie Austrji, opartej m. i. właśnie o wspomniany Protokół z r. 1922. Uzyskawszy jednomyślną zgodę na tę propozycję, rząd angielski zwrócił się do Generalnego Sekretarza Ligi z prośbą o umieszczenie na porządku dziennym najbliższej sesji Rady »Austro-niemieckiego Protokółu, dotyczącego wprowadzenia Unji celnej« [3]).

Rada zajmowała się tą sprawą w dniach 18 i 19 maja i na dalszy wniosek Hendersona postanowiła zwrócić się do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z prośbą o opinję: »czy porządek

---

[1]) por. Actes Ass. 1930, S. Pl. str. 61.
[2]) Publications C. P. J. I., loc. cit. str. 41.
[3]) tamże.

ustalony między Austrją a Niemcami na podstawie i w granicach zasad, przewidzianych w Protokóle z 19 marca 1931... byłby zgodny z art. 88 Traktatu w St. Germain, i z Protokółem I, podpisanym w Genewie 4 października 1922?« [1]). Równocześnie delegat Austrji Schober w imieniu swego rządu przyrzekł, że dopóki Rada nie zajmie stanowiska wobec opinji Trybunału, dopóty żadne kroki nie będą przedsięwzięte celem urzeczywistnienia projektowanego porządku celnego [2]). W związku z tem wypada przypomnieć, że Rada nie jest związana doradczemi opinjami Trybunału i może powziąć decyzje ze stanowiskiem jego niezgodne. Zresztą pomijając kwestję prawną, co do której miał się Trybunał wypowiedzieć, Rada zawsze jeszcze miała możność rozpatrywać problem austro-niemieckiej Unji celnej z punktu widzenia politycznego i gospodarczego, zwłaszcza zaś stwierdzić, czy nie zagraża ona pokojowi. Opinję tę całkiem wyraźnie sformułował wobec Rady Briand [3]), wywołując tem coprawda ostry sprzeciw ze strony przedstawiciela Niemiec.

Stosownie do życzenia Rady Trybunał rozpatrzył przedstawione mu pytanie w trybie przyśpieszonym i wydał swą opinję 5 września 1931. Była ona jednak o tyle spóźnioną, że już 3 września zarówno przedstawiciel Austrji jak i Niemiec oświadczyli wobec Komisji Europejskiej, że rządy ich porzuciły zamiar realizowania swych projektów. Wbrew najlepszym bowiem intencjom powstała obawa, że ich zastosowanie mogłoby zakłócić współpracę państw europejskich. Równocześnie zresztą wyłoniły się koncepcje o charakterze bardziej ogólnym i oba rządy pragną się wydatnie przyczynić do tego, aby je rychło w czyn wprowadzić [4]). Mimo wszystko można żywić poważne wątpliwości, czy przyczyny ciążenia Austrji do Niemiec zostały w ten sposób raz na zawsze wyłączone. Poza tem spór o Protokół Wiedeński poruszył tyle aktualnych problemów prawnych i gospodarczych, że zarówno wynik rozprawy przed Trybunałem jak i dyskusja wobec Rady Ligi Narodów i Komisji Europejskiej muszą i dziś jeszcze wzbudzić żywe zainteresowanie.

Zgodność Protokółu Wiedeńskiego z traktatami sprowadzała się do następującego zagadnienia: czy przez wprowadzenie w życie Protokółu Austrja utraci swą niepodległość, względnie czy się przynajmniej

---

[1]) tamże, str. 8.

[2]) tamże, str. 17.

[3]) por. jego przemówienie tamże, str. 35, gdzie powołuje się na art. XI Paktu L. N.

[4]) por. Dok. 1931. VII. 15. str. 8 i 11.

narazi na niebezpieczeństwo takiej utraty. Austrja bowiem zobowiązała się zarówno w traktacie w St. Germain jak i w Protokóle Genewskim, zasięgnąć uprzedniej zgody Rady Ligi Narodów na wszelkie akty, któreby mogły sprowadzić tego rodzaju skutki[1]). Z drugiej strony i Niemcy uznały w art. 80 Traktatu Wersalskiego, że niepodległość Austrji jest wbrew zgodzie Rady Ligi Narodów niepozbywalną[2]). Zgodnie jednak z treścią postawionego przez Radę pytania Trybunał nie potrzebował wcale zajmować się zobowiązaniami, które w tym względzie na Niemczech ciążyły.

Co się zaś tyczy układów, zawartych przez Austrję, to Avis Consultatif[3]) wyraża przekonanie, że porządek ustalony w Protokóle Wiedeńskim mógłby, z punktu widzenia prawnego, uchodzić za zgodny z postanowieniami Traktatu w St. Germain; wchodząc bowiem w ściślejszy związek gospodarczy z Niemcami, Austrja nie traci swej niepodległości ani jej nawet nie naraża na niebezpieczeństwo, skoro zachowuje swobodę wypowiedzenia odnośnego traktatu[4]). Ale z drugiej

---

[1]) Art. 88 Traktatu w St. Germain: „L'indépendance de l'Autriche est inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations. En conséquence, l'Autriche s'engage à s'abstenir, sauf le consentement dudit Conseil, de tout acte de nature à compromettre son indépendance, directement ou indirectement et par quelque voie que ce soit, notamment et jusqu'à son admission comme membre de la Société des Nations, par voie de participation aux affaires d'une autre puissance".

Protokół No I, podpisany w Genewie 4 października 1922: „... Le gouvernement de la République fédérale d'Autriche, d'autre part, s'engage, dans les termes de l'art. 88 du Traité de St. Germain, à ne pas aliéner son indépendance; il s'abstiendra de toute négociation et de tout engagement économique ou financier qui serait de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance. — Cet engagement ne s'oppose pas à ce que l'Autriche conserve, sous réserve des dispositions du Traité de St. Germain, sa liberté en matière de tarifs douaniers at d'accords commerciaux ou financiers et, en général, en tout ce qui touche à son régime économique ou à ces relations commerciales, étant entendu, toutefois, qu'elle ne pourra porter atteinte à son indépedance économique par l'octroi à un Etat quelconque d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs de nature à menacer cette indépendance ..."

[2]) Art. 80 Traktatu Wersalskiego: „L'Allemagne reconnaît et respectera strictement l'indépendance de l'Autriche, dans les frontières fixées par Traité passé entre cet Etat et les Principales Puissances alliés et associées; elle reconnaît que cette indépendance sera inaliénable, si ce n'est du consentement de la Société des Nations".

[3]) Tekst samego Avis Consultatif jak i innych opinij w Publications C. P. J. I. Série AB nr. 41.

[4]) tamże, str. 52.

strony Avis uznaje Protokół z 4 października 1922 za akt zupełnie samodzielny, niezależny od postanowień Traktatu w St. Germain i stwierdza, że jego postanowienia mają »une valeur propre et de ce chef une force obligatoire se suffisant à elle-même, susceptible de recevoir une application propre« [1]). Postanowienia te zabraniają Austrji narażać na szwank (porter atteinte) swą niezależność gospodarczą przez przyznanie jakiemukolwiek innemu państwu »d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs«. Otóż Protokół Wiedeński przewiduje takie właśnie korzyści na rzecz Niemiec i dlatego wykracza przeciw zobowiązaniom, przyjętym przez Austrję w r. 1922. Gotowość Austrji i Niemiec do prowadzenia rokowań z innemi państwami na tych samych zasadach nie gra w tym wypadku żadnej roli, gdyż Trybunał może brać pod uwagę tylko te skutki Unji celnej, które Protokół bezpośrednio przewiduje. Określone w nim zamiary Austrji i Niemiec, skoro prowadzą do ustalenia Unji celnej między temi dwoma państwami, mogą istotnie zagrozić gospodarczej niezależności Austrji. Dlatego też, jeżeli się bierze pod uwagę całość porządku, który przewidują, zupełnie niezależnie od niektórych szczegółów [2]), trudno zaprzeczyć, że z punktu widzenia ekonomicznego, na którym stoi Protokół Genewski, zamiary te nie są zgodne z zobowiązaniami, które Austrja w szczególności przez ten Protokół przyjęła, a które dotyczą jej niezależności ekonomicznej [3]). Na innem miejscu (str. 45) Trybunał stwierdza, że w myśl art. 80 Traktatu w St. Germain niezależność Austrji trzeba uznać za zagrożoną, z chwilą kiedy zostaje nadwyrężona w jakiejkolwiek dziedzinie czyto gospodarczej czyto politycznej czy jakiejkolwiek innej, skoro w praktyce wszystkie te dziedziny są ściśle ze sobą związane [4]).

---

[1]) tamże str. 48.

[2]) tamże str. 51: „Aussi bien ce n'est pas, à proprement parler, telle ou telle disposition du protocole de 1931 qu'il convient d'envisager ici, mais bien l'ensemble de ce protocole ou mieux, selon les termes mêmes de la question posée par le Conseil, „le régime" à établir par ce protocole".

[3]) tamże str. 52.

[4]) Zwróćmy uwagę, że stwierdzenie to nie jest całkiem zgodne z wyrażoną przez Trybunał opinją, jakoby przyszły układ austro-niemiecki dał się pogodzić z postanowieniami Traktatu w St. Germain. Prawda, że ten ostatni nie wspomina osobno niezależności ekonomicznej; jeżeli jednak wszystkie dziedziny, gdzie niezależność może się wogóle przejawiać, są między sobą współzależne (solidaires), to nadwyrężenie niezależności ekonomicznej, które Trybunał wytyka, musi przejawić się także w innych dziedzinach, nie może pozostać bez ujemnego wpływu na niezależność Austrji wogóle.

Na samą konkluzję opinji doradczej zgodziło się ośmiu sędziów. Z tej liczby jednak sześciu oświadczyło dodatkowo, że skoro projekt Unji celnej mógłby istotnie zagrażać niezależności Austrji w dziedzinie ekonomicznej, tem samem nie może być zgodny z art. 88 Traktatu w St. Germain[1]). P. Anzilotti, przychylając się do tego ostatniego stanowiska ogłosił zupełnie odrębne motywy. Wreszcie siedmiu sędziów stwierdziło, że Protokół Wiedeński jest w zupełnej zgodzie z międzynarodowemi zobowiązaniami Austrji. Wytykają oni ostro stanowisko Trybunału, który nie przywiązując większej wagi do poszczególnych postanowień Protokółu, uważa całość ich za niedopuszczalną. Mniejszość sędziów stwierdza, że Trybunał niedostatecznie uzasadnił swój pogląd, jakoby każda unja celna, niezależnie od szczegółów układu, zagrażała niezależności państw, które ją zawierają. »Wszak niema ustalonego wzoru unji celnej i każden szczególny wypadek tego rodzaju należy oceniać odrębnie«[2]). Zapewne, porządek, który Protokół Wiedeński przewiduje, posiada istotne cechy unji celnej, ale właśnie w tym konkretnym wypadku nie chodzi bynajmniej o zupełne zjednoczenie celne (fusion douanière), t. j. o skasowanie dotychczasowej odrębności terytorjów i administracyj celnych, ani też o ustanowienie funduszu, zasilanego ze wspólnych dochodów celnych. Przeciwnie, każda ze stron zachowuje na własnem terytorjum własne ustawodawstwo celne jak też możność stosowania go przez własne urzędy. Dalszą gwarancją zachowania niepodległości jest swoboda zawierania samodzielnych traktatów handlowych. Każda ze stron zobowiązuje się coprawda brać w tym wypadku pod uwagę interesy strony drugiej — żadną miarą jednak nie można w postanowieniu tem dopatrywać się groźby dla niezależności ekonomicznej Austrji; można jedynie stwierdzić, że odpowiada ono całkowicie zasadzie, która głosi współzależność gospodarczą poszczególnych państw, a cieszy się coraz szerszem uznaniem[3]). Wreszcie przewidziana w ustępie XII Protokółu możność wypowiedzenia układu, zabezpiecza Austrję przed takiemi jego skutkami, któreby mogły naruszyć jej niezależność; każdej chwili bowiem może im zapobiec, wycofując się z tych niebezpiecznych zobowiązań[4]).

Klauzula ta jest bezwątpienia bardzo silną gwarancją niezależności Austrji i dzięki niej właśnie wszyscy sędziowie zgodnie uznali, że Protokół Wiedeński nie jest równoznaczny ze zniweczeniem tej

[1]) Loc. cit. str. 53.
[2]) tamże str. 82.
[3]) tamże str. 85.
[4]) tamże str. 86.

niepodległości. Skoro jednak Traktat w St. Germain zabrania Austrji przedsiębrać bez zezwolenia Rady Ligi Narodów nawet takie akty, które mogą ją choćby tylko na szwank narazić (compromettre), to chcąc stwierdzić, jakie mianowicie akty do tej kategorji należą, niesposób jest ograniczać się do rozważań czysto formalnej natury, tak jak to uczyniła mniejszość sędziów. Określenie istoty danego aktu z tego punktu widzenia musi bowiem brać pod uwagę jego przypuszczalne skutki, które rozsądnie przewidzieć można tylko na podstawie rzeczywiście istniejących stosunków. Stanowisko to zostało najdobitniej uwydatnione w opinji osobistej p. Anzilotti: »Je ne crois pas pouvoir définir ces actes qu'en disant qu'il faut que ce soient des actes qui, d'après ce que l'on peut raisonnablement prévoir, pourraient mettre en péril ladite indépendance«[1]). I dalej (str. 68): »De toute évidence la réponse dépend de considérations qui sont pour la plupart, sinon exclusivement, d'ordre politique et économique«. Otóż w tych warunkach trzeba wziąć pod uwagę silne natężenie agitacji po obu stronach granicy za połączeniem nietylko gospodarczem ale i politycznem obu państw. Można więc wyrazić powątpiewanie, czy Austrja w razie potrzeby będzie mogła, a zwłaszcza czy będzie chciała skorzystać z tych gwarancyj niezależności, któremi ją — trzeba to przyznać — Protokół Wiedeński hojnie obdziela.

Jak widzimy w całej tej sprawie interesowało Trybunał jedynie pytanie, w jaki sposób zamierzona unja celna odbije się na traktatowych zobowiązaniach Austrji. Rozstrzygnięcie jednej tylko z wątpliwości, które ten problem nasuwał, było w pełni uzasadnione treścią pytania, przedstawionego Trybunałowi przez Radę. Tymczasem nawet z punktu widzenia prawnego wynikały z austro-niemieckiej unji celnej trudności innego jeszcze rodzaju. Omawiając istotę i sposoby zastosowania klauzuli największego uprzywilejowania, wspomnieliśmy już poprzednio, że stosunki, wynikające między dwoma państwami z układu unji celnej nie mogą przez państwa trzecie być uważane za podstawę, na której winny się oprzeć ich własne stosunki z uczestnikami unji, nawet jeżeli stosunki te są uregulowane przez klauzulę największego uprzywilejowania. Wiele traktatów handlowych zresztą takie właśnie zastrzeżenia zawiera. Warunkiem wszakże jego dopuszczalności musi być, po stronie uczestników unji, zupełne zjednoczenie dwu odrębnych dotąd organizmów celnych. Jeżeli zaś warunek ten jest istotnie spełniony, to powyższe zastrzeżenie staje się ze swej strony

[1]) tamże str. 63.

koniecznym warunkiem prawidłowego funkcjonowania unji — bez niego bowiem jej uczestnicy nie mieliby wogóle możności przyznawać sobie nawzajem te szczególne udogodnienia, które się między innemi na istotę unji celnej składają.

Zastosujmy powyższe zasady do wytycznych, które dla stosunków austro-niemieckich ułożył Protokół Wiedeński i zapytajmy przedewszystkiem, czy mamy tu rzeczywiście do czynienia z takiem zjednoczeniem ustaw terytorjów i urzędów celnych, dzięki któremu strony przyszłego układu stracą zupełnie i to natychmiast swą celno-prawną odrębność, tak że wobec państw trzecich będą mogły występować jako właściwa unja celna? Wywody pisemne i ustne, przedstawione przez obie strony Trybunałowi, przyjmują prawie powszechnie i to bez żadnych wahań, że to właśnie określenie najlepiej charakteryzuje przyszłe austro-niemieckie stosunki. Podobnie sam Trybunał stwierdza, cytując przytem memorjał rządu austrjackiego: »Il n'est pas contesté et il ne saurait l'être que le régime ainsi établi remplit bien les conditions requises pour une union douanière; uniformité de la loi douanière et du tarif douanier; unité des frontières et du territoire douaniers vis à-vis d'Etats tiers; liberté de droits d'entrée et de sortie dans le trafic des marchandises entre les Etats partenaires; répartition d'après un barème déterminé des droits de douane perçus«. Z powyższem zgadza się nawet opinja mniejszości, która tylko przeprowadza rozróżnienie między zjednoczeniem celnem (fusion) a prostym związkiem (association) i to właśnie określenie uważa w danym wypadku za odpowiedniejsze.

Naszem zdaniem układ zaprojektowany w Protokóle Wiedeńskim miał bezwątpienia doprowadzić w swych ostatecznych skutkach do zupełnej unji celnej między Niemcami a Austrją[1]). Dlatego też nie podajemy w wątpliwość słuszności wniosków, które Trybunał stąd wyciągnął, uważając zamiary takie za niebezpieczne dla niezależności Austrji. Ale

---

[1]) por. Memorjał rządu włoskiego, Publications C. P. J. I., Série C. nr. 53, str. 162: „Dans les considérations qui précèdent on a étudié l'Union douanière entre l'Allemagne et l'Autriche telle quelle se présenterait lorsqu'elle serait complètement réalisée, et sans tenir compte des aménagements de caractère provisoire prévus dans le projet... La méthode qu'on a suivie semble tout à fait légitime, car, du point de vue du maintien de l'indépendance de l'Autriche, la nature de l'Union douanière doit être envisagée par rapport à la forme qu'elle revêtirait en définitive, après la période de transition". W tej samej kwestji por. także bardzo interesujące wywody w R. G., 1932, artykuł B. Nolde: „Le problème international de l'union douanière austro-allemande" str. 261–359.

z drugiej strony jest rzeczą całkiem oczywistą, że cel, który austrjaccy i niemieccy mężowie stanu w Wiedniu sobie postawili, w żadnym razie nie dałby się osiągnąć w krótkim przeciągu czasu. Wszak jeszcze w czasie wojny, a więc w chwili kiedy tego rodzaju zamysły cieszyły się w Austrji i Niemczech największem powodzeniem, prof. Julius Wolff, gorący zwolennik unji celnej, przewidywał [1]), że okres przejściowy, poprzedzający ostateczne jej wprowadzenie będzie musiał potrwać do sześćdziesięciu lat. Podobnie i prowadzone w czasie wojny rokowania austro-niemieckie dowodzą, jak niezmierne trudności trzeba przezwyciężyć, aby nietylko dopasować do siebie różne dotychczas ustawy celne i skarbowe oraz systemy traktatów handlowych, ale równocześnie zaspokoić interesy tych kół, które po jednej i drugiej stronie granicy, obwarowanej dotąd cłami, czują się zagrożone ich zniesieniem. Ta trudność jest ze wszystkich niewątpliwie największa; to też Protokół Wiedeński w pełni ją docenił, przewidując, że oba rządy zgodnie postanowią, czy, na jakie określone rodzaje towarów i na jaki okres czasu okażą się potrzebne cła międzyterytorjalne (ustęp III/2 Protokółu). Że takie czasowe środki ostrożności okazałyby się rzeczywiście konieczne, nie może naszem zdaniem ulegać najmniejszej wątpliwości. W takim razie jednak stosunek Austrji do Niemiec byłby w owym okresie przejściowym, zapewne bardzo długim, pozbawiony najistotniejszej cechy unji celnej, a mianowicie owej wolności od ceł przywozowych i wywozowych, z której korzysta handel towarowy między uczestnikami unji. Całkiem słusznie też stwierdził p. Benes na posiedzeniu Rady w dniu 19 maja [2]), że z punktu widzenia prawnego i gospodarczego słabą stroną całego planu jest to, że przewiduje właściwie unję celną sui generis. Z chwilą bowiem, gdy cła międzyterytorjalne będą utrzymane, to inni najbardziej uprzywilejowani kontrahenci Austrji i Niemiec będą w pełnem prawie, domagać się i dla siebie korzyści, które państwa te pragną zapewne tylko sobie nawzajem zastrzec. Innemi słowy na początek chodzi tu nie tyle o unję celną ile o cła preferencyjne, których dopuszczalność zależy jednak od zgody państw, korzystających bądź w Austrji bądź w Niemczech z największego uprzywilejowania. I ten szkopuł nie uszedł oczywiście uwagi autorów Protokółu i dlatego zostawili obu stronom możność prowadzenia samo-

---

[1]) „Ein deutsch-österreichisch-ungarischer Zollverband" Leipzig 1915, str. 15, cytowane u Groszmann „Systèmes de rapprochements économiques" Genève 1927, str. 25.

[2]) Publications C. P. J. I. Série C, Nr. 53, str. 29.

dzielnych rokowań handlowych, tak aby każda z nich mogła system swoich traktatów dostosować do wymagań przyszłej unji. Ale samodzielność w tej dziedzinie jest znowu jedną z cech porządku austro-niemieckiej wymiany, dzięki którym nie mógłby on w swej pierwszej fazie uchodzić za unję celną w ścisłem znaczeniu.

Widzimy więc, że nawet bez względu na zgodność austro-niemieckiej Unji celnej z traktatami mogła ona nastręczyć bardzo poważne trudności w stosunkach i Austrji i Niemiec z ich dotychczasowymi kontrahentami handlowymi. Ta strona problemu była szczególnie interesująca dla Komisji Europejskiej, skoro dotyczyła bezpośrednio racjonalnej organizacji ekonomicznej i handlowo-politycznej naszego kontynentu; to też obrady jej 3-ej Sesji, odbytej w maju 1931, były w dużej mierze poświęcone temu właśnie zagadnieniu.

ROZDZIAŁ XV.

Działalność Komisji Europejskiej.

W ciągu Sesji tej wystąpiły, jak można się było spodziewać, dwie zasadnicze tezy: francuska, broniąca idei wszecheuropejskiej solidarności, którą winny urzeczywistnić układy, obejmujące możliwie największą ilość państw kontynentu; — oraz niemiecka, wedle której podstawą tej solidarności są gospodarcze pakty regjonalne, zawarte między niewielką ilością uczestników, złączonych szczególną spólnotą gospodarczych interesów.

Ta ostatnia teorja była oczywiście skrojona na miarę wiedeńskich projektów — jej niemiecki rzecznik jednak, minister Curtius, starał się ująć ją i uzasadnić w zupełnem oderwaniu od nich [1]). Wychodził on z założenia, że jedną z głównych przyczyn kryzysu ekonomicznego jest szczupłość rynków, poprzecinanych niezliczonemi i coraz to wyżej rosnącemi barjerami celnemi. W takim razie jednak i środków zaradczych należy szukać w układach, które rozszerzą przestrzeń rynków wolnych od ceł. Przemysł, który dla zbytu swych produktów takim rynkiem rozporządza, nie potrzebuje wysokich ceł, chroniących go przed konkurencją zagraniczną. Ich stopniowa redukcja będzie więc naturalnym skutkiem rozpowszechnienia systemu unij celnych w Europie.

Dalszym argumentem jest niepowodzenie wszelkich dotychczasowych rokowań o wielostronne układy ekonomiczne. Otóż układy regjonalne, zaprowadzające unje celne między poszczególnemi grupami państw europejskich, ułatwią wzajemne porozumienie tych grup, skoro łatwiej jest pogodzić interesy kilku niż kilkunastu kontrahentów. Jednem słowem przy organizowaniu gospodarczem Europy należy stosować metodę konstrukcji od dołu, postępować raczej od szczegółów do ogółu niż odwrotnie. Unja austro-niemiecka ma być niejako tylko kamieniem

[1]) por. Commission d'étude pour l'Union Européenne, Procès verbal de la troisième Session. Dok. 1931. VII. 7. str. 13—15.

węgielnym tej budowli; ale jej twórcy zapraszają wszystkie państwa europejskie, aby czynnie współpracowały przy dalszem jej wznoszeniu.

Z punktu widzenia czystej logiki plan niemiecki przedstawia się bezwątpienia bardzo ponętnie. Jego praktyczna wartość natomiast jest znacznie mniej oczywista. Zwracamy przedewszystkiem ponownie uwagę na ogromne techniczne trudności, które trzeba pokonać, zanim się do zupełnej unji celnej doprowadzi między dwoma państwami, nawet jeżeli ich gospodarcze interesy wydają się zbliżone. To też prawdziwie korzystne dla unji celnej warunki znajdujemy tam przedewszystkiem, gdzie jedna ze stron ze względu na szczupłość swego terytorjum i zasobów gospodarczych może prosperować jedynie w oparciu o większy i silniejszy organizm; wszystkie istniejące dziś w Europie unje celne znajdują się w tych właśnie warunkach: Belgja — Luxemburg, Szwajcarja — Liechtenstein, Polska — Gdańsk. Poza temi względami pobudką do zawarcia ściślejszego gospodarczego związku między dwoma państwami może być jeszcze tylko ich wzajemna polityczna grawitacja, która też była najistotniejszym czynnikiem wiedeńskich projektów [1]). Biorąc pod uwagę wszystkie te przeszkody i specjalne warunki, żadną miarą nie można powiedzieć, że włączenie samodzielnych dotąd gospodarczo państw do większych jednostek czyli unij celnych będzie zadaniem łatwiejszem niż wprowadzenie w życie układów wielostronnych, które nie tykając gospodarczej odrębności kontrahentów, nakładają na nich tylko zobowiązania w pewnych szczególnych dziedzinach.

Ale nawet po pokonaniu tych wszystkich trudności otwartą pozostałaby kwestja, czy unje celne okażą się istotnie tem panaceum, za które system ten uważają jego zwolennicy. Stwierdzamy przedewszystkiem, że unja celna, jeżeli pozostawia nienaruszone warsztaty produkcji w obu państwach, które jednoczy, to nie ogranicza nadmiaru wytwarzanych dóbr; jeżeli zaś cel ten osiąga, potęguje klęskę bezrobocia. Otóż można się spodziewać, że polityka unji celnych poszuka wyjścia z tego dylematu w bezwzględnej walce gospodarczej ze swymi współzawodnikami; pokusa w tym kierunku będzie zaś tem silniejsza, że wzmożona potęga gospodarcza unji pozwoli korzystnie ocenić widoki zwycięstwa i zbliżenia się tym sposobem do ideału, zresztą nieosiągalnego, samowystarczalności gospodarczej. Zupełnie gołosłownem jest

[1]) tamże, str. 24 przemówienie francuskiego delegata François-Poncet, który cytuje zdanie austrjackiego ekonomisty Schüllera: „Sans une union politique étroite et sans des organes communs, une telle combinaison économique de piusieurs Etats est évidemment impossible".

więc twierdzenie, jakoby bezpośrednim skutkiem unji celnej musiało być obniżenie stawek celnych na granicy zjednoczonego obszaru, gdyż rezultat przeciwny jest równie a nawet bardziej prawdopodobny. W każdym razie z pewnością niemal można przewidzieć, że poziom wspólnej taryfy zostanie dociągnięty do wysokości stawek tego kontrahenta, u którego są one wyższe — nie zaś odwrotnie, skoro zbyt wielkiem byłoby ryzyko, związane z tak liberalnem pociągnięciem. Ten ostatni właśnie zarzut dotykał bardzo silnie projektowaną austro-niemiecką Unję, gdyż taryfa austrjacka była niemal we wszystkich swych pozycjach bardziej umiarkowana od niemieckiej.

Przeciwnikom owej Unji nie brakowało więc, jak widzimy, argumentów prawnej i gospodarczej natury dla zwalczania nietylko samej tej idei, ale także systemu, którego miała się stać podstawą. Bądź co bądź miała ona jednak tę dodatnią stronę, że system taki, choć z wielu względów wadliwy, starała się wogóle tworzyć, że wskazywała jakąś, choć może błędną drogę wyjścia ze stanu zupełnej anarchji celnej, który tak znakomicie pogłębiał skutki kryzysu gospodarczego. Dlatego też sama krytyka, choćby najsłuszniejsza, wystarczyć nie mogła, lecz należało równocześnie z nią programowi, opracowanemu w Berlinie i Wiedniu, przeciwstawić inny, służący tym samym celom, ale bardziej odpowiedniemi środkami. Konieczność wystąpienia z taką inicjatywą była nagląca zwłaszcza dla Francji, gdyż poza wszelkiemi innemi względami, które w austro-niemieckim bloku kazały jej upatrywać poważne zagrożenie własnego bezpieczeństwa, zachodziła jeszcze i ta obawa, że blok ten będzie gospodarczo rozporządzał zbyt wielką siłą atrakcyjną, aby jego wpływom mogły się oprzeć państwa południowo-wschodniej Europy. Życzliwe stanowisko, które w ciągu ostatnich Konferencyj międzynarodowych zajmowały Niemcy wobec postulatów państw rolniczych, musiało w świetle ostatnich wydarzeń uchodzić za podstawioną im zręcznie przynętę do optowania w razie potrzeby za austro-niemieckim blokiem. Te właśnie okoliczności skłoniły rząd francuski do przedstawienia Komisji Europejskiej w maju 1931 t. zw. Memorandum Konstruktywnego [1]), które niemiecką koncepcję paktów regjonalnych zastępowało programem sanacyjnym, ujętym wszechstronnie i opartym na zgodnej współpracy wszystkich bez wyjątku państw europejskich.

Ale też właśnie tutaj okazało się, jak niezmierne trudności trzeba pokonać, zanim się ową wszecheuropejską solidarność zdoła wcielić w jakieś instytucje o rzeczywistem i praktycznem znaczeniu. Już poprzednio (str. 129) wskazaliśmy na czynniki, które naszem zdaniem stanowią

[1]) Tekst jego loc. cit. str. 79—88.

w tym wypadku główną przeszkodę. Zapewne, ów nacjonalizm gospodarczy i polityczny nie jest i dzisiaj w stanie z procesów gospodarczych zupełnie wykluczyć samorzutne działanie owej solidarności, gdyż stałe ignorowanie jej praw i nakazów mści się dzisiaj bardzo wyraźnie na wszystkich państwach europejskich. Widocznie jednak swoboda nędzarza, wyzbytego ze wszelkich potrzeb i właśnie dlatego w dużej mierze niezależnego od swego otoczenia, wydaje się dzisiaj wielu narodom europejskim, względnie ich rządom, ideałem godniejszym osiągnięcia niż zamożność, której koniecznym warunkiem jest uznanie związków międzynarodowej współzależności, krępującej do pewnego stopnia swobodę ruchów.

Przy takiem nastawieniu trudno było też liczyć na rychłe i zupełne wykonanie kontruktywnego planu francuskiego, który wymagał ścisłej współpracy wszystkich zainteresowanych. Trzeba zresztą przyznać, że opracowany w pośpiechu i pod naciskiem naglących okoliczności, nosił na sobie do pewnego stopnia ich ślady i dlatego też nie wszystkie jego punkty wydają się dostatecznie przemyślane.

Największy nacisk kładł on na konieczność szybkiego ulżenia ciężkiemu położeniu rolnictwa za pomocą ceł preferencyjnych, których już od tak dawna się domagały. Zarzuty, które temu systemowi stawiano z punktu widzenia największego uprzywilejowania, rząd francuski odpiera, wskazując na wyjątkowy i przejściowy charakter tych środków oraz na drobne stosunkowo ilości zboża [1]), któreby z preferencyj miały korzystać; na ich jakość wreszcie, dzięki której zboże naddunajskie służy całkiem innym celom jak zamorskie i w rzeczywistości zupełnie z nim nie konkuruje. Zresztą aby uniknąć wszelkich zaburzeń w dziedzinie celnej i zapobiec skargom państw zamorskich, winny zboża państw naddunajskich, przywożone na rynki zachodnio-europejskie opłacać tam cło normalne. Natomiast układ, zawarty między państwami wywożącemi z jednej, a przywożącemi z drugiej strony, zgóry ustali, że pewna część wpłaconych tytułem cła kwot będzie zwrócona do wspólnej kasy państw eksportujących i rozdzielona między nie pro rata parte. Również kontyngenty zbóż, dopuszczone w ten sposób na rynki zachodnie będą ustalone za uprzedniem wspólnem porozumieniem obu grup. Memorjał francuski nie zajmuje ostatecznego stanowiska w kwestji, czy świadczenia, udzielone ewentualnie przez państwa rol-

[1]) Według Memorjału franc. w poprzednich trzech latach dziewięć głównych krajów eksportujących zboże dysponowało przeciętnie 20 milj. q zboża rocznie na eksport; z tego zaledwie 9 milj. (czyli 4.3%) przypadało na państwa naddunajskie, (str. 82).

nicze wzamian za przyznane im ulgi, powinny również opierać się na zasadzie preferencyj czy też przeciwnie największego uprzywilejowania. To ostatnie rozwiązanie uważa jednak za bardziej pożądane ze względu na konieczność najdalej idącego ograniczenia wyjątków od zasady największego uprzywilejowania.

Rozwijając plan przezwyciężenia kryzysu na ogólno-europejskiej platformie, rząd francuski nie mógł ograniczyć się tylko do sprawy zbytu płodów rolnych, ale musiał także określić, w jaki sposób należy przyjść z pomocą produkcji przemysłowej, cierpiącej na te same trudności i niedomagania, choć może w mniejszym stopniu. Za najodpowiedniejszy środek uważa w tym wypadku szeroki rozwój międzynarodowych karteli przemysłowych. Pomysł ten choć nie nowy i nie oryginalny winien według memorjału zapewnić racjonalizację, rozsądne rozmiary oraz korzystny zbyt produkcji, a zarazem obniżenie taryf celnych. Z chwilą bowiem gdy przywóz skartelizowanego produktu na dany rynek jest przez umowę kartelową ograniczony do kontyngentu, odpowiadającego niedoborowi własnej produkcji, to ochrona celna traci właściwie znaczenie odnośnie do tego kontyngentu, a stosować warto ją tylko do nadwyżki, która się w nim nie mieści [1]).

Trudno istotnie zaprzeczyć, że kartele międzynarodowe (podobnie zresztą jak i krajowe) mogą oddać duże usługi przez racjonalizację zarówno produkcji jak i zbytu. Zarzuty, które właśnie pod tym względem często im się stawia, zbija w bardzo przekonywujący sposób cytowana już rozprawa E. Groszmanna »Systèmes de rappochements économiques«, przygotowana dla użytku Międzynarodowej Konferencji Ekonomicznej w r. 1927, jak również »Rapport général sur les aspects des ententes industrielles internationales préparé pour le Comité Economique« (dok. 1931. II. B. 21.). Trudno wchodzić tutaj w szczegóły tej ciekawej dyskusji, która od lat już Ligę Narodów interesuje. Nie sposób jednak pominąć milczeniem zarzut najważniejszy i naszem zdaniem niedostatecznie odparty przez powyższe publikacje, że mianowicie kartele mogą swą gospodarczą potęgę łatwo wyzyskać w tym celu, aby na szkodę konsumenta działać przez sztuczne podbijanie cen, na szkodę zaś własnych pracowników przez sztuczne obniżanie płac. Ten wzgląd skłonił też w pierwszym rzędzie Międzynarodową Konferencję Ekonomiczną do zajęcia wobec karteli bardzo wstrzemięźliwego stanowiska.

Zresztą rozwój sieci międzynarodowych karteli znajduje swą granicę w tem, że tylko nieliczne stosunkowo gałęzie produkcji mogą

---

[1]) tamże, str. 23, przemówienie François-Poncet.

prosperować w tego rodzaju zrzeszeniach. Wchodzą tu w grę przedewszystkiem surowce oraz wytwory, znajdujące się w pierwszem stadjum przemysłowej przeróbki, wytwarzane masowo przez niewielką stosunkowo ilość przedsiębiorstw. Ale i w tym wypadku opierają się karteli-zacji często (zwłaszcza w Anglji) sami producenci, przyzwyczajeni i przywiązani do form gospodarki indywidualnej, nie zrzeszonej. Z tych właśnie powodów nie można naszem zdaniem łudzić się, jakoby kartele mogły się okazać powszechnym środkiem zaradczym na niedomagania dzisiejszego ustroju gospodarczego świata.

Złudną wydaje się zwłaszcza nadzieja, że tą drogą dojdzie się do powszechnego obniżenia taryf celnych. Nawet wspomniany już poprzednio »Rapport Général«, tak korzystnie nastrojony względem karteli, wyraźnie stwierdza, że zazwyczaj warunkiem zawarcia umowy kartelowej jest dość wydatna ochrona celna, z której poszczególne grupy narodowe danego przemysłu u siebie korzystają; umowa taka ma bowiem właśnie na celu zneutralizowanie skutków tej ochrony, która stanowi przeszkodę w ekspansji na obce rynki. Ale ochrona ta nawet po pomyślnem zakończeniu odnośnych rokowań nie staje się bynajmniej zbyteczną; czas trwania umowy jest bowiem ograniczony i nawet jeżeli się wykluczy możliwość całkowitego jej wypowiedzenia, to i tak przy ciągle powtarzających się rokowaniach o wzajemne kontyngenty eksportowe, ochrona celna, z której dana grupa narodowa korzysta, jest dla niej najpoważniejszą gwarancją uzyskania korzystnych warunków [1]). — To wszystko tłumaczy nam, dlaczego polityka taryfowa karteli jest raczej konserwatywna jak liberalna i dlaczego trudno jest z tej strony spodziewać się skutków, do których zmierzał plan francuski. Zresztą wykazywał on właśnie w tym wypadku bardzo poważną lukę o tyle, że nie podawał sposobów, któremi same rządy mogłyby do rozwoju karteli się przyczynić i z niemi współpracować; a jest to w tym całym delikatnym problemie bezwątpienia najdelikatniejsza kwestja, do której jeszcze poniżej powrócimy.

Pozostałe rozdziały memorjału francuskiego były poświęcone międzynarodowej pomocy dla Austrji oraz pomocy kredytowej dla państw, których położenie jest szczególnie krytyczne. Ten ostatni problem doznał zresztą w czasie samej Sesji Komisji Europejskiej częściowego, ale niemniej zadawalniającego rozwiązania przez podpisanie Konwencji o międzynarodowym kredycie hipotecznym dla rolnictwa, do

[1]) Dok. 1931. II. B. 21. str. 29—32

której przystąpiło trzynaście państw [1]). Praktyczne skutki tego aktu każą niestety do tej pory na siebie czekać.

Ale obok tych zasadniczych i najszerzej ujętych wniosków, t. j. austro-niemieckich z jednej, francuskich z drugiej strony, Komisja Europejska była zasypana całym szeregiem innych propozycyj, dotyczących ułatwień w międzynarodowej wymianie. Sama Komisja, rozporządzając bardzo ograniczonym czasem, nie mogła się pokusić o załatwienie tak obfitego materjału. Zadanie to przekazała osobnym komitetom, których konkluzje miała ostatecznie uporządkować i w razie potrzeby uzupełnić Podkomisja Koordynacyjna [2]). Jest to właściwie sobowtór Komisji Europejskiej, gdyż wszyscy Członkowie tejże są i w Podkomisji reprezentowani. Jej skład jednak ma charakter raczej rzeczoznawczy jak polityczny, a zakres działania ogranicza się wyłącznie do spraw gospodarczych. Podkomisja Koordynacyjna powinna spełniać niejako rolę filtru, z którego wnioski, napływające z różnych stron wychodzą w formie, nadającej się do ostatecznego załatwienia przez samą Komisję.

1. Preferencje celne.

Na pierwszy plan wysuwa się tutaj znowu sprawa ceł preferencyjnych, która dzięki długotrwałym dyskusjom była już dojrzała do ostatecznego załatwienia w tym czy innym sensie. Opór wszakże przeciw rozwiązaniom pozytywnym, wynikający z argumentów, które już znamy, bynajmniej nie był osłabł, a objawił się najdosadniej w wystąpieniu szefa delegacji angielskiej [3]). Ale w stosunku do niesłychanie ostrożnego, aby nie powiedzieć niechętnego stanowiska, które w tej sprawie zajmowały wszystkie poprzednie konferencje międzynarodowe, rezolucja powzięta przez Komisję Europejską była już pewnym postępem. Przyznała bowiem, że »poza środkami przygotowanemi lub już stosowanemi możnaby w dzisiejszych anormalnych i wyjątkowych warunkach zapewnić eksporterom zboża Europy środkowej i wschodniej korzystniejsze ceny przez ustanowienie preferencyj rolnych« [4]). Komitet zbytu przyszłych zbiorów rolnych [5]), który zaproszono do Genewy na 24 czerwca (rezolucja 2) otrzymał między innemi polecenie, aby »ewen-

[1]) Tekst w dok. 1931. VII. 7. str. 156—189.

[2]) tamże, str. 191, rezolucja 1.

[3]) tamże, str. 62.

[4]) tamże, str. 192, rezolucja 7.

[5]) przypominamy, że jest to Komitet, powołany jeszcze w styczniu przez Komisję Europejską, który swą pierwszą Sesję odbył w Paryżu od 26 do 28 lutego 1931.

tualnie« (rezolucja nie mówi w jakich warunkach ewentualność ta winna się urzeczywistnić) »zapewnić odpowiednie zastosowanie tego wyjątkowego porządku i skoordynować całość zarządzeń, przewidzianych lub już wydanych w tym celu przez państwa eksportujące w porozumieniu z importującemi«. Pozatem znajdujemy jeszcze w rezolucji zwykłe zastrzeżenia, dotyczące wyjątkowego i czasowego charakteru ulg preferencyjnych oraz interesów państw trzecich. Równocześnie staje Komisja na stanowisku, że ewentualne wzajemne świadczenia państw rolniczych nie powinny opierać się na preferencji.

Komitet, biorąc za punkt wyjścia te wytyczne, jak również zasady, ustalone jeszcze dawniej przez Konferencję A. E. C. (p. w. str. 138) skonstatował przedewszystkiem, że cła preferencyjne zostały już zastosowane w niektórych traktatach dwustronnych [1]). Ale dopuszczalność tych układów preferencyjnych uzależnia Komitet od dopełnienia następujących warunków:

1. muszą być publiczne i zarejestrowane w Sekretarjacie Ligi Narodów;

2. państwa trzecie winny wyrazić na nie swą zgodę;

3. jeśli określają świadczenia wzajemne, te ostatnie muszą być dostępne dla wszystkich najbardziej uprzywilejowanych kontrahentów;

4. preferencje będą wyrażone w zniżce stawek bądź procentowej, bądź określonej wprost pewną kwotą pieniężną;

5. będą stosowane tylko czasowo i do ograniczonych ilości zboża [2]).

W ten sposób zadośćuczyniono żądaniom państw rolniczych, a już 2 września 1931 Podkomisja Koordynacyjna, czyli w rzeczywistości sama Komisja Europejska, skoro jak wiemy skład tych dwóch organizmów jest identyczny, uznała za zgodne z powyżej określonemi zasadami układy preferencyjne, zawarte przez Niemcy z Węgrami (27 czerwca) i Rumunją (16 lipca). Podobnie uzyskały także aprobatę Komitetu rolnego Komisji Europejskiej układy preferencyjne, które Francja podpisała kolejno z Węgrami (21 września), Jugosławią (7 listopada) i Rumunją (5 stycznia 1932). Zwróćmy uwagę, że aprobując powyższe układy Komisja Europejska przyjęła atrybucję organizmu roztaczającego pewną kontrolę nad handlowo-polityczną działalnością swoich Członków. Tego rodzaju uprawnienia nie mieściły się coprawda w mandacie, udzielonym jej przez Zgromadzenie; skoro jednak nikt otwarcie nie wystąpił przeciwko ich wykonywaniu, otwierały one przed Komisją Europejską szerokie i wdzięczne pole działania.

[1]) Chodzi tu o traktaty Niemiec z Węgrami i Rumunją.

[2]) por. R. D. I. tom IX, str. 314.

Wspomniane traktaty handlowe Francji opierają się na zasadach znanych nam już z Konstruktywnego Memorandum francuskiego. Dla przykładu przytaczamy najbardziej charakterystyczne postanowienia traktatu z Jugosławją [1]): rząd francuski przyznaje Jugosławji kontyngent na uprzywilejowany przywóz zboża, odpowiadający 1/10 części tej ilości, którą według opinji rządu trzeba będzie sprowadzić z zagranicy dla potrzeb spożycia. Zboże idące na poczet kontyngentu będzie kupowane za pośrednictwem uprawnionego do tej tranzakcji Syndykatu Jugosłowiańskiego, po cenach płaconych na rynkach światowych. Na granicy francuskiej ma opłacać stawkę taryfy minimalnej. Jednakże rząd francuski zwróci część zapłaconego od każdego cetnara m. cła na ręce wspomnianego Syndykatu; zwroty te nie mogą przekraczać 30% wartości minimalnej stawki. Ustępstwa taryfowe, przyznane wzamian Francji przypadną w udziale wszystkim państwom, korzystającym w Jugosławji z największego uprzywilejowania. — System ten pozwala obejść postanowienia klauzuli, ale nie narusza wprost jej zasad, skoro od zboża, którego przywóz jest faktycznie uprzywilejowany, importer opłaca cło takie, jakie obowiązuje każdego kontrahenta, uprawnionego do największego uprzywilejowania.

Mimo tych niewątpliwych postępów, które idea ceł preferencyjnych zrobiła w praktyce, jej zwolennikom nie udało się skłonić Zgromadzenie Ligi Narodów do udzielenia jej swej aprobaty. W czasie obrad 2-ej Komisji przedstawiciele różnych państw, zwłaszcza zamorskich, wystąpili stanowczo przeciw temu, aby Liga Narodów patronowała tego rodzaju układom, skoro byłoby to sprzeczne z sasadą uniwersalności, której ma służyć. To też raport Komisji, który według projektu referenta miał stwierdzać, że samo Zgromadzenie uznaje taryfy preferencyjne jako środek zaradczy (palliatif) wyjątkowy i czasowy — raport ten w ostatecznem ujęciu uznanie powyższe przekazuje wyłącznie na rachunek państw rolniczych i podkreśla zastrzeżenia pozostałych. Stanowisko to jest niezrozumiałe, gdy się zważy, że w swej rezolucji z 21 września Zgromadzenie »z zadowoleniem rejestruje wyniki prac, dokonanych przez Komisję Studjów dla Unji Europejskiej«, która przecież w sprawie taryf preferencyjnych wypowiedziała się w sposób zupełnie podobny jak pierwotny projekt referenta 2-ej Komisji [2]).

2. Pakty regjonalne.

Problem produkcji i wymiany, poruszony przez wielu delegatów, zwłaszcza zaś we wnioskach rządu niemieckiego i Memorandum fran-

[1]) tamże.

[2]) tamże, str. 314 nn.

cuskiem został przekazany Komitetowi ekspertów, wyznaczonych po jednym przez rządy: niemiecki, belgijski, angielski, francuski, włoski, holenderski, polski, szwajcarski, czechosłowacki i sowiecki. Jego pierwszem zadaniem było sprecyzować stanowisko Komisji wobec unij celnych bądź partykularnych, bądź ogólnej, obejmującej wszystkie państwa europejskie. Komitet zajął w tej sprawie stanowisko bardzo zdecydowane, co zasługuje na szczególne podkreślenie, gdy się zważy, że składał się z przedstawicieli tylu różnych państw i wyznawców tylu różnych doktryn ekonomicznych. W swem sprawozdaniu [1]) oświadcza mianowicie bez ogródek, że »ostatecznym celem winna być najszerzej ujęta współpraca wszystkich państw europejskich, tak aby z tego kontynentu stworzyć wspólny rynek zbytu dla produkcji wszystkich krajów, z których się składa«. Jest to bardzo wyraźna zachęta do śpiesznego ukonstytuowania europejskiej Unji celnej, poparta argumentami, zaczerpniętemi z klasycznej liberalnej doktryny. Znajdujeny tam przedewszystkiem uwagi o niewspółmiernie małym wzroście międzynarodowych obrotów handlowych w stosunku do tempa produkcji, tak znacznie przyśpieszonego od końca wojny. Ten rozmach popierają wysokie cła ochronne w sposób nieracjonalny, nie uwzględniający naturalnych warunków każdego poszczególnego kraju, które go przecież uzdalniają do pewnych szczególnych rodzajów wytwórczości z wykluczeniem innych. Otóż właśnie ta specjalizacja i ona jedynie może zapewnić poszczególnym gałęziom produkcji rynki zbytu, gwarantujące opłacalność. Dotychczasowe wysiłki Ligi Narodów, zmierzające do usunięcie przeszkód, które handel międzynarodowy na każdej granicy napotyka, a wyrażone przedewszystkiem w rezolucjach Konferencji z r. 1927, osiągnęły zdaniem Komitetu dlatego tak słabe wyniki, że niedostatecznie zwracały uwagę na ścisły związek, który zachodzi między ruchem towarów z jednej, a ruchem kapitałów i sił roboczych z drugiej strony.

O ile jednak Komitet jest bardzo wymowny, dopóki zajmuje się krytyką obecnego położenia i opisem korzyści wynikających z reform, które proponuje, o tyle wywody jego tracą na wyrazistości, z chwilą gdy przystępuje do wskazania środków, z pomocą których reformy te wprowadzić w życie należy. Podkreśliwszy ogromne trudności związane z tem przedsięwzięciem, zaznacza, że choć dwustronne rokowania taryfowe zachowują zawsze w tym względzie wielką wartość (intérêt majeur), nie mogą same przez się wystarczyć. Dlatego też należy roz-

[1]) Tekst w Europe Nouvelle, Nr. 758.

patrzeć wszystkie metody, które przy należytem poszanowaniu słusznych interesów wszystkich krajów pozwalają dążyć do Unji celnej Europejskiej. Jeżeli jednak ściślejsze związki (rapprochements) ekonomiczne mają należycie spełnić swe zadanie, muszą odpowiadać następującym wymaganiom:

1. obejmować na tyle znaczną ilość państw, aby mogły stanowić czynnik prawdziwego postępu;

2. nie szkodzić interesom państw trzecich;

3. rozciągać się na ruch ludzi, towarów i kapitałów;

4. jeżeli zaś doprowadzają do układów, dalej idących niż zwyczajne traktaty handlowe, to układy te winny:

a) być dostępne dla każdego państwa, które zgłasza gotowość przystosowania się do ich postanowień;

b) korzyści, udzielone sobie nawzajem przez sygnatarjuszy przyznawać także tym państwom, które, choć do układu nie przystąpiły, są mimo to gotowe udzielić równoważnych ulg bądź w drodze kontraktowego zobowiązania, bądź na podstawie autonomicznych zarządzeń.

Rozwój tego rodzaju związków ekonomicznych nie może oczywiście pozostać bez wpływu na zasadę największego uprzywilejowania i choć Komitet ekspertów nie ma bynajmniej zamiaru zasadę tę naruszać, to uważa jednak, że pewne jej ograniczenia mogą być pożądane nawet dla tych, którzy dziś bez żadnych ograniczeń z niej korzystają. Wynikające stąd chwilowe utrudnienia rychło bowiem sobie wynagrodzą przez wzrost zamożności państw europejskich, który przecież jako cel owym ściślejszym związkom ekonomicznym przyświeca.

Trzeba przyznać, że warunki, ustalone przez Komitet ekspertów dla dopuszczalności regjonalnych związków ekonomicznych niezbyt wyraźnie uwypuklają ich właściwą naturę. Warunki pod 1, 2 i 3 domagają się od nich polityki liberalnej i to zarówno w ruchu towarów jak też kapitałów i ludzi. Warunek 4a, w myśl którego związki takie mają być dostępne dla wszystkich bez wyjątku państw ogranicza bardzo znacznie swobodę działania pierwotnych uczestników, dla których korzyści, wynikające z jakiegoś bliższego porozumienia będą z reguły o tyle tylko realne, o ile nie zostaną rozciągnięte na cały szereg innych państw. Wreszcie warunek, wymieniony pod 4b wprowadza w stosunki handlowe związku regjonalnego z innemi państwami zasadę wzajemności zamiast największego uprzywilejowania. Jest to jednak zasada, zdolna raczej ograniczyć jak rozwinąć swobodę wymiany towarów [1]).

---

[1]) por. B. Nolde w R. G., 1932. str. 333.

Powyższa część raportu jest bardzo skromnem następstwem uchwały Zgromadzenia z r. 1930, które uznało unje regjonalne za znakomity środek przełamania trudności, z któremi walczy międzynarodowa wymiana. Uchwała ta nie wydała dotąd żadnych owoców. Protokół austro-niemiecki z marca 1931, który był próbą praktycznego jej zastosowania, nie wszedł nigdy w życie. Jeżeli zaś chodzi o porozumienie między państwami rolniczemi, oparte o stały Komitet, to trzeba stwierdzić, że choć wywarło pewien wpływ na rozwój stosunków ekonomicznych, nie stworzyło jednak między uczestniczącemi w niem państwami żadnych szczególnych udogodnień pod względem wzajemnego obrotu towarowego — nie można więc uważać je za regjonalny związek gospodarczy.

Co najwyżej wypadnie zaliczyć tutaj Konwencję, zawartą w Oslo 22 grudnia 1930 między Belgją, Danją, Holandją, Norwegją i Szwecją. Coprawda i tutaj podstawy porozumienia są bardzo wąskie. Każde z powyższych państw przyrzeka jedynie, nie wprowadzać żadnych nowych obostrzeń celnych, zanim o zamiarze takim nie powiadomi wszystkich innych uczestników Konwencji i nie uwzględni uwag, które mu oni w tej sprawie przedstawią [1]). Jest to jak widzimy próba wprowadzenia w życie jednej z zasad Konwencji z 24 marca 1930. Wniosek, przedstawiony na 3-ej Sesji Komisji Europejskiej przez rządy Belgji, Luxemburga i Szwecji, który zmierzał do rozszerzenia tej reguły na wszystkie państwa europejskie, nie został w rezolucjach osobno uwzględniony. Idą one jednak jeszcze dalej, gdyż zwracają się do Rady Ligi Narodów z prośbą [2]), aby po porozumieniu z miarodajnemi czynnikami zechciała wszcząć ponowne starania o integralne wprowadzenie w życie zasad Konwencji marcowej; ponadto zaś wzywa państwa europejskie, aby niezależnie od tej akcji zasad tych przestrzegały w swych wzajemnych stosunkach. W atmosferze walki gospodarczej, która obrady Komisji otaczała, uchwała ta ma oczywiście nikłe znaczenie. Wszak nawet te skromne zobowiązania, które dla swych uczestników przewidziała Konwencja w Oslo, wytrącają im z ręki broń tak cenną w każdej walce jak możliwość zaskoczenia przeciwnika jednostronnemi zarządzeniami celnemi. Nie było więc wiele widoków, aby inne rządy zechciały w ten sposób dobrowolnie się rozbrajać.

Uwzględniając te trudności nawet Komitet Ekonomiczny [3]) uznał, że wszelkie próby pobudzenia do życia Konwencji marcowej są w obec-

[1]) Dok. 1931. VII. 7. str. 91.

[2]) tamże, str. 191, rezol. 3a.

[3]) Sprawozdanie z 35-tej Sesji, Dok. C. 427. M. 177. 1931. II. B.

nych warunkach skazane na niepowodzenie, gdyż cały szereg państw nie jest w stanie do niej przystąpić bądź ze względu na swe traktatowe stosunki, bądź — jak państwa rolnicze — dlatego, że pragną uzyskać bardziej korzystne warunki dla wywozu swych produktów. Zresztą rokowania handlowe, które W. Brytanja zaproponowała kilku rządom w listopadzie 1930, nie doprowadziły jeszcze dotąd do pozytywnych wyników. Dopóki to nie nastąpi, udział W. Brytanji w Konwencji jest wykluczony, a temsamem bezprzedmiotowe wszelkie wysiłki, aby ją w czyn wprowadzić. Zato ustalenie stosunków pewnych krajów z W. Brytanją, rozszerzone dzięki klauzuli największego uprzywilejowania na cały szereg innych, może stanowić pierwszy krok do stabilizacji a może nawet obniżenia barjer celnych.

Pozostaje jedna jeszcze próba udoskonalenia wymiany między państwami europejskiemi przy pomocy paktu regjonalnego o szerokim zasięgu. Jest nim wniosek delegacji Z. S. S. R., zmierzający do zawarcia wszecheuropejskiego paktu nieagresji ekonomicznej. Była to zresztą raczej demonstracja, wynikająca z rzeczywistych czy też symulowanych obaw sowieckich mężów stanu, aby państwa kapitalistyczne wspólnym frontem militarnym czy ekonomicznym nie zagroziły komunistycznego ustroju. Projekt Litwinowa [1]) podkreślał więc przedewszystkiem, że celem złagodzenia kryzysu państwa nietylko muszą raz na zawsze wyrzec się wojen, ale także odstąpić od wszelkich form napaści gospodarczej. Jedynie w ten sposób będzie można bowiem zapewnić pokojową współpracę państw w dziedzinie ekonomicznej, a usunąć atmosferę nieufności, niepewności i obawy, która tak silnie ciąży nad dzisiejszem położeniem. Następnie położywszy nacisk na możliwość pokojowego współżycia państw, opierających się na zgoła odmiennych ustrojach gospodarczych i społecznych, projekt w następujący sposób określa obowiązki stron: mają one »wyrzec się w swych wzajemnych stosunkach dyskryminacji wszelkiego rodzaju i uznać, że każda z nich postąpiłaby niezgodnie z zasadami niniejszego Protokółu, gdyby u siebie wprowadziła i stosowała porządek specjalny, który nie znajdując zastosowania do wszystkich innych krajów, byłby skierowany przeciw któremukolwiek lub którymkolwiek państwom, podpisanym pod niniejszym protokółem«.

Zauważmy przedewszystkiem, że wnioskodawcom zdaje się być obojętna kwestja, czy i jakiego rodzaju utrudnienia w międzynarodowym obrocie będą u siebie wprowadzać i stosować państwa, które do Protokółu przystąpią; jedynie istotnym ich obowiązkiem jest, aby te

[1]) Tekst Dok. 1931. VII. 7. str. 89.

utrudnienia nie były wymierzone przeciw jednemu szczególnie państwu lub całej ich grupie. Gospodarcza wojna wszystkich przeciw wszystkim jest, zgodnie z tem zupełnie dopuszczalna — nie wolno jej jednak prowadzić przeciw jednej upatrzonej ofierze (in concreto przeciw Sowieckiej Rosji). Poza tym jednym, dość przejrzystym celem, który wnioskowi sowieckiemu przyświecał, wnosi on właściwie, mimo pewnej obfitości swego tekstu, mało elementów nowych ponad te, które w tej samej materji zawiera już Pakt Ligi Narodów. Zakaz dyskryminacji, który protokół ma wprowadzić, jest przecież tylko nieco ściślejszem określeniem owego »traitement équitable du commerce de tous les membres«, które zgodnie z Paktem jest podstawowym obowiązkiem każdego z nich. Wypada zresztą zauważyć, że zarówno zakaz dyskryminacji jak i »traitement équitable« można jedynie wtedy skutecznie przeprowadzić, jeżeli polityka celna stron, związanych tego rodzaju układem, odpowiada następującym warunkom:

1 Państwa, których taryfa celna jest autonomiczna i nie ulega żadnym konwencyjnym zniżkom, muszą obowiązujące stawki celne stosować do wszystkich przywożonych towarów bez żadnej różnicy pochodzenia.

2. Natomiast państwa, które przyznają konwencyjne zniżki ceł, muszą być związane ze wszystkimi innymi uczestnikami układu siecią traktatów handlowych, opartych na nieograniczonej i bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania.

To jest właściwym sensem zakazu dyskryminacji i t. zw. traitement équitable, ale tego rodzaju ogólnikowe zobowiązania nie mają żadnego znaczenia, dopóki powyższe warunki nie są zrealizowane.

Choć wniosek sowiecki nie mógł w ówczesnych warunkach liczyć na realizację, Komisja Europejska poleciła Podkomisji Koordynacyjnej, aby go należycie rozpatrzyła, a ta zkolei przekazała go osobnemu komitetowi, który swe konkluzje ogłosił w listopadzie 1931 [1]). Pochwalają one ideę projektu w jej ogólnych zarysach, ale zarazem stwierdzają, że w sprawie interpretacji jego postanowień wynikły w łonie Komitetu bardzo poważne różnice, a ponadto nie udało się nawet zgodnie ustalić ostateczny tekst projektu. Wskutek tego Komitet postanowił sprawę odłożyć do następnej swej sesji, która jednak dotąd do skutku nie doszła.

W ten sposób zostało ponownie przypieczętowane niepowodzenie akcji, która poprzez pakta regjonalne, bądź ograniczone do niewielu uczestników, bądź noszące piętno wszechcuropejskiej solidarności zmierzała do uzdrowienia stosunków ekonomicznych w Europie.

[1]) Dok. 1931. VII. 18.

3. Kartele międzynarodowe.

A jednak akcja ta rozwijała się pod znakiem o tyle korzystnym i rokującym dobre nadzieje, że popierał ją swym autorytetem Komitet ekspertów, którego raport cytowaliśmy powyżej. Znacznie bardziej wstrzemięźliwe były natomiast jego konkluzje, dotyczące drugiej ze spraw, których zbadanie mu zlecono, t. j. pożyteczności międzynarodowych karteli przemysłowych. Komitet uważa wprawdzie, »że mogą one w pewnych wypadkach i pod pewnemi warunkami wywierać wpływ korzystny i że ich rozwój, choć nie może być nieograniczony byłby zdolny udoskonalić organizację produkcji w Europie«[1]); ale wymieniwszy te dodatnie strony, któreśmy już poprzednio uwzględnili, raport stawia szereg warunków, które uważa za niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania karteli. W pierwszym rzędzie domaga się, aby były zupełnie niezależne od rządów, które nie powinny używać ich jako środka presji w swej polityce handlowej. »Naogół można stwierdzić, że dodatnie strony karteli wystąpią tem wyraźniej, a ujemne będą tem mniej niebezpieczne, im skuteczniej poszczególne państwa będą dążyły do współpracy w dziedzinie taryf i traktatów handlowych, w obrocie towarów, kapitału i pracy«. Raport zajmuje jak widzimy wręcz odmienne stanowisko niż Memorandum rządu francuskiego, który współpracę ekonomiczną rządów chciał budować na fundamencie karteli, podczas gdy Komitet ekspertów uważa, że prawidłowy rozwój tychże jest zależny od poprzedniego ugruntowania takiej współpracy. Również ostatnie ustępy raportu są poświęcone przedewszystkiem środkom zdolnym ukrócić ewentualnie nadużycia karteli. Z lektury tego dokumentu odnosi się więc ogólne wrażenie, że pragnie on raczej uwydatnić niebezpieczeństwa wynikające z tego rodzaju związków, niż pochwalić ich nieograniczony rozwój[2]). W ostatecznej konkluzji wyraża jedynie życzenie, aby Liga Narodów nie ustawała w swych badaniach dotyczących wielkich problemów przemysłowych.

* * *

Raport Komitetu ekspertów ekonomicznych stanowił, obok zanalizowanego powyżej sprawozdania Komitetu zbożowego, główny przedmiot obrad zarówno 4-ej Sesji Komisji Europejskiej, jak i 2-ej Komisji Zgromadzenia w r. 1931. Pierwsza z nich przekazała wnioski ekspertów poszczególnym rządom, prosząc je o wypowiedzenie swego zdania,

[1]) E. N. Nr. 758.

[2]) por. Paul de Lapradelle, „Oeuvre de la XII-e Assemblée de la Société des Nations" R. D. I., tom IX, str. 322.

przyczem zwróciła uwagę Rady Ligi Narodów, że należałoby »zbadać dokładnie, w jaki sposób różne projekty ściślejszych związków ekonomicznych mogą się odbić na interesach państw nieeuropejskich« [1]). Mamy tu więc znowu do czynienia z dręczącą troską, aby ekonomiczna współpraca państw europejskich w żadnym szczególe nie była zwrócona przeciw krajom innych kontynentów. Przy całem zasadniczem uznaniu dla słuszności tego stanowiska niesposób zaprzeczyć, że zbyt silne jego akcentowanie stanowi poważną przeszkodę dla rozwoju prac Komisji Europejskiej.

Dalsza przyczyna jej niedostatków tkwi w tem, że zgodnie z uchwałą Zgromadzenia z 17 września 1930 Komisja Europejska, jako Komisja Ligi Narodów ma funkcje czysto doradcze z wykluczeniem wykonawczych [2]). Wszak miała ona tylko zastanowić się nad najwłaściwszym sposobem ukonstytuowania Unji Europejskiej. Ale już w ciągu drugiej Sesji zadanie to zeszło na plan drugi, a Komisja powzięła decyzje, mające bezpośrednio zaradzić najdotkliwszym przejawom kryzysu — co więcej wykonanie tych decyzyj wzięła na siebie z pominięciem organów Ligi. W ten sposób wyszła właściwie poza ramy działalności, zakreślonej jej przez Zgromadzenie i dopiero przyjęty przez nią w maju 1931 raport podkomitetu organizacyjnego przypomniał jej granice, których jako Komisja Ligi Narodów trzymać się winna: »La Commission est une commission de la Société des Nations. Comme telle elle a le devoir de soumettre des rapports au Conseil et à l'Assemblée qui décident des suites à donner à ses résolutions« [3]).

Nadmierna przedsiębiorczość, którą Komisja w początkach swej działalności objawiła, zwróciła nawet uwagę Zgromadzenia. Niektórzy delegaci (zwłaszcza japoński i norweski) zarzucali jej, że zajmuje się sprawami, należącemi do właściwości samej Ligi i dawali do zrozumienia, że dalsze jej istnienie uważają wogóle za zbyteczne. Ostatecznie przeważyło jednak zdanie przeciwne, którego bronił głównie przedstawiciel Francji [4]). Zgromadzenie bowiem w osobnej rezolucji »przyjmuje z zadowoleniem wyniki prac Komisji; pochwala raport dotyczący jej ustroju, organizacji i metod pracy; wzywa ją do dalszej pracy na

[1]) tamże, str. 323.

[2]) „L'Assemblée... invite les gouvernements des Etats européens membres de la Société des Nations, agissant... en tant que commission de la Société, à poursuivre l'enquête déjà entreprise..."

[3]) Dok. 1931. VII. 7. str. 18.

[4]) R. D I. loc. cit.

podstawie zasad, ustanowionych w rezolucji z 17 września 1930; zaleca jej, aby o ile możności zawsze zwracała się do organizmów technicznych Ligi Narodów i żeby Lidze Narodów odstępowała (déférer) uregulowanie problemów, do których rozwiązania mogłyby się według niej przyczynić państwa całego świata (susceptibles d'une solution sur le plan universel...« [1]). Ale jeżeli Liga Narodów sobie zastrzega załatwienie ogólnoświatowych problemów, to europejskie może Komisja widocznie regulować według własnego uznania, byle tylko Radzie Ligi Narodów zdawała sprawę ze swej działalności. W ten sposób obok decentralizacji technicznej, na mocy której tak różnolita działalność Ligi ześrodkowuje się w różnych komisjach, występuje także decentralizacja terytorjalna. Komisja Europejska rozporządza bowiem ogólną kompetencją w zakresie wszystkich spraw, które wyłącznie tego kontynentu dotyczą [2]). Uchwała powyższa oznacza wprawdzie dla Komisji pewne rozszerzenie jej kompetencyj w porównaniu ze stanowiskiem, które zajęło Zgromadzenie w r. 1930; niesposób jednak zgóry ustalić kryterjum, według którego pewne problemy wypada uznać za wyłącznie europejskie. Wobec silnej współzależności, która dziś cechuje wzajemne stosunki wszystkich krajów całego świata, można stwierdzić, że problemy te nie są zbyt liczne i nie należą do najważniejszych. Przypominamy, jak trudno było rozwiązać problem zbożowy w skali wyłącznie europejskiej. Stąd też właściwość Komisji, napozór szeroka, okazuje się skromną przy głębszem wniknięciu w jej istotę.

O ile mimo wszystko Komisja Europejska wyszła obronną ręką z ataków, godzących w same jej podstawy, o tyle praktyczne jej propozycje, zawarte przedewszystkiem w raporcie Komitetu ekspertów, spotkały się na 2-ej Komisji Zgromadzenia z daleko idącą niechęcią. Zwłaszcza delegat Włoch Bottai, chwaląc pożytek dwustronnych rokowań i układów handlowych, ostro skrytykował projekty unij celnych i karteli przemysłowych, które »ze szkodą państw trzecich utrwalają niesprawiedliwe stosunki, którym się pragnie zaradzić« [3]). Po ironicznych uwagach, któremi delegat holenderski Colijn napiętnował dotychczasową działalność Komisji, Szwajcar Stucki stwierdził, że »wolność handlu w granicach Europy czyli europejska Unja celna wymaga ustanowienia barjery celnej dookoła Europy..., a nie wydaje się rzeczą

---

[1]) Dok. A. 66. 1931. VII.

[2]) por. Paul. de Lapradelle, „La Commission d'étude pour l'Union européenne". R. D. I., tom IX. str. 622.

[3]) R. D. I., tom IX. str. 324.

rozsądną wysuwać w tej chwili pomysły tego rodzaju« [1]). Wprawdzie delegat Francji Rollin, otrzymawszy funkcję sprawozdawcy drugiej Komisji, starał się do swego raportu wsunąć formułki, zaczerpnięte wprost z Memorandum konstruktywnego, a więc znacznie śmielsze od uchwał samej Komisji Europejskiej i Komitetu ekspertów; ale wobec wyraźnie niechętnego stanowiska innych delegatów zarówno raport Komisji jak i rezolucje Zgromadzenia poprzestają na dosłownem niemal powtórzeniu próśb, z któremi już w maju zwróciła się Komisja Europejska do Rady i do poszczególnych Członków [2]). W ten sposób wszystkie te pomysły, które schorzałemu organizmowi gospodarczemu Europy i świata miały zapewnić jakby dawkę ożywczego soku, nie wyszły nawet po upływie tych kilku miesięcy ani o krok poza sferę wstępnych narad i uchwał. Zapewne, można — tak jak to sprawozdawca 2-ej Komisji uczynił wobec Zgromadzenia — dowodzić, jakoby sam fakt pojawienia się i poważnego dyskutowania tego rodzaju pomysłów świadczył o tem, że »świat zmierza ku jedności i solidarności ekonomicznej« [3]). Ale pociecha taka musi się rychło zamienić w gorzkie rozczarowanie, jeżeli rzeczywisty obraz świata jeszcze długo nie będzie w najmniejszym nawet stopniu odpowiadał uchwałom, których teksty piętrzą się jak dotąd bezużytecznie w archiwum Pałacu Narodów.

---

[1]) tamże.
[2]) Dok. A. 75. 1931. VII. B.
[3]) R. D. I., tom IX. str. 326.

ROZDZIAŁ XVI.

Zanik wolności handlu.

Mimo nieustających wysiłków organizacyj technicznych Ligi Narodów r. 1932 nie przyniósł pod tym względem żadnej zmiany na lepsze, a Komitet Ekonomiczny musi w swych ostatnich sprawozdaniach coraz dobitniej stwierdzać, że wszystkie jego rady i napomnienia przebrzmiewają jak głos wołającego na puszczy. Sytuacja ekonomiczna, w której świat dziś się znajduje, a zwłaszcza sytuacja handlu międzynarodowego przypomina żywo pierwsze powojenne lata. To samo skrępowanie wymiany nietylko przez cła prohibicyjne ale ponadto przez zakazy przywozu, występujące dzisiaj pod postacią wymiany skontyngentowanej i kompensacyjnej; ten sam pęd, znamionujący politykę handlową wszystkich niemal państw, aby się zamknąć we własnej skorupie i do tej zbyt ciasnej przestrzeni ograniczyć wszystkie tranzakcje swoich obywateli. Poszczególne narody i poszczególne rządy chcą za wszelką cenę wyzbyć się związków z gospodarstwem światowem, które swoje istnienie tylko w tem przejawia, że ci, którzy się odeń pragną oderwać, wysiłki swoje opłacają rosnącem bezrobociem i rosnącą nędzą.

Zresztą i przyczyny tego stanu rzeczy są częściowo przynajmniej te same co w pierwszych powojennych latach. Jak wtedy wskutek nadmiaru wydatków i nadmiaru zniszczeń, wywołanych przez wojnę — tak i dziś wskutek znacznych kosztów, spowodowanych życiem nad stan prawie wszystkich państw w okresie korzystnej konjunktury, wymiana międzynarodowa została pozbawiona swojej najistotniejszej podstawy tj. stałej wartości pieniądza, która określa wartość zawieranych tranzakcyj. Pierwsze wstrząsy walutowe wystąpiły w czerwcu 1931, spowodowane załamaniem się najpoważniejszych instytucyj bankowych w Austrji i Niemczech. Drugą ich fazę notujemy we wrześniu w związku z oderwaniem funta angielskiego od złotej podstawy. Skutki tych wydarzeń objęły dwadzieścia kilka krajów całego świata; jedne z nich, chcąc utrzymać

swój pieniądz przy parytecie złota, inne, pragnąc zapobiec dalszej jego dewaluacji, wydały szereg zarządzeń, które ograniczając obrót obcemi dewizami, utrudniają płatność zaciągniętych zagranicą zobowiązań i podcinają przywóz z zagranicy. Naodwrót, zdobycie obcych dewiz i walut dla pokrycia własnych staje się w tych warunkach potrzebą, która zmusza do jeszcze bardziej intensywnego forsowania wywozu do tych krajów, których waluta utrzymuje jeszcze swą stałą wartość. Nic dziwnego, że te ostatnie bronią się przez coraz bardziej surowe zarządzenia celne przed zalaniem własnego rynku obcym towarem, który wskutek różnicy w kursie walut korzysta tam z pewnej premji, znajduje chętnych nabywców dzięki t. zw. dumpingowi walutowemu. Stwierdzamy ten fakt, nie chcąc tu rozstrzygać pytania, czy takie ograniczenie obcego przywozu ze strony krajów o stałej walucie jest uzasadnione ich własnym interesem. Można pod tym względem żywić pewne wątpliwości, gdy się zważy, że kraje te, mając z reguły więcej wierzytelności jak długów, mogą tylko o tyle liczyć na odebranie swych należności, o ile ich dłużnicy będą w stanie zdobyć odpowiednią ilość złota lub walut złotem pokrytych, których dostarczyć im może tylko eksport własnej produkcji.

Ograniczenia spowodowane poderwaniem stałej wartości pieniądza objęły, wskutek zaraźliwych właściwości, które je cechują, w krótkim czasie świat cały, stwarzając błędne koło gdzie handel światowy zamiera. Można oczywiście być różnego zdania co do kwestji, czy nędza i bezrobocie, na które dziś wszystkie kraje tak dotkliwie cierpią, są w pierwszym rzędzie wywołane naszkicowanym powyżej podwiązaniem arteryj handlu światowego, czy naodwrót to ostatnie jest tylko wtórnym objawem kryzysu, wywołanego zgoła innemi czynnikami. Za pewnik jednak można uznać, że dzisiejszy ustrój gospodarczy świata, nastawiony na masową produkcję i zbyt masowy może prawidłowo funkcjonować tylko wtedy, jeżeli handel korzysta ze znacznej wolności. Zupełną będzie ona wtedy, jeżeli i w granicach danego państwa i ponad niemi wszelkie możliwe tranzakcje będą bezwarunkowo dopuszczalne — stan taki otwiera niewątpliwie najszersze rynki zbytu. — Oczywiście każde cło, nałożone na towar, przywożony z zagranicy (lub wywożony tamże), jest pewnem ograniczeniem wolności handlu, gdyż stanowi warunek, utrudniający sprzedaż wzgl. kupno danego towaru. Dopóki jednak towary po opłaceniu nałożonego na nie cła mogą być sprowadzane bez dalszych ograniczeń i bez względu na to, z jakiego pochodzą kraju, dopóty istnieje też wolność handlu, choć w ograniczonej formie. Ale środkiem, godzącym w samą jej istotę, będzie zakaz zawierania pewnych transakcyj,

a specjalnie w odniesieniu do handlu zagranicznego zakaz przywożenia lub wywożenia pewnych towarów.

Otóż wraz z zaburzeniami walutowemi, które nawiedziły Europę w r. 1931, coraz szersze zastosowanie znajduje jedna z bardzo licznych odmian tych środków restrykcyjnych, t. j. system kontyngentów przywozowych. Już poprzednio (str. 82) przedstawiliśmy, w jaki sposób Komitet Ekonomiczny starał się system ten uzgodnić z klauzulą największego uprzywilejowania. Obecnie pragniemy jeszcze wskazać na pewne jego charakterystyczne cechy, które wolność handlu w najdotkliwszy sposób ograniczają. Myślą przewodnią systemu kontyngentów jest dopuszczenie na dany rynek tylko takiej ilości pewnego towaru, jaka według statystycznych danych z ostatnich miesięcy wystarcza dla pokrycia konsumpcji. Przywóz wszelkiej nadwyżki jest albo wogóle zakazany, albo też obłożony cłami tak wysokiemi, że się nie opłaca. Zaznaczmy mimochodem, że podstawy, na których się rządy w tym wypadku opierają są niepewne jak wszelkie dane statystyczne i mogą łatwo spowodować omyłkę wysoce niepożądaną dla rzeczywistych interesów narodowego gospodarstwa.

Ale niezależnie od tego kontyngenty, ustalane zazwyczaj na okres kilku miesięcy zmuszają zagranicznych dostawców do jak najszybszego wykonania zamówień, tak aby uprzedzić wyczerpanie kontyngentu. Nie trzeba podkreślać, jak wielkie techniczne komplikacje wywołuje taki wyścig wskutek nagłego gromadzenia się towaru w magazynach celnych. Chcąc tego uniknąć, trzeba zamiast kontyngentów globalnych, ustanowionych bez względu na pochodzenie towaru, a więc formalnie zgodnych z klauzulą największego uprzywilejowania, przydzielać poszczególne jego ułamki różnym krajom, przyczem oczywiście trudniej już będzie utrzymać się w ramach klauzuli. Ponadto jednak, aby zapewnić racjonalne i sprawiedliwe rozłożenie dostaw, importer krajowy bywa zmuszany pokrywać swe zapotrzebowanie jedynie za pośrednictwem pewnych imiennie w układzie z danym krajem wskazanych, zagranicznych korporacyj, jak izby handlowe, syndykaty eksportowe itd.[1]) Można sobie wystawić, że tego rodzaju ograniczenie wolnej konkurencji pozwala zagranicznemu dostawcy, samodzielnie ustalać ceny i warunki dostawy, tak że przywóz, zredukowany wskutek kontyngentu pod względem wagi może łatwo zwiększyć swą wartość. O ile więc pewnem jest, że system kontyngentów bardzo poważnie redukuje obroty handlu międzynaro-

[1]) E. N., Nr. 732, J. Proix „La politique douanière des contingentements". — Rev. Pol. Parl., tom 153, Gabriel Brizon „Contingentements et offices de compensation" str. 225 n.

dowego, o tyle jak widzimy gospodarcze korzyści, które stąd mają wyniknąć, są często aż nadto wątpliwe.

Inne ograniczenie, zastosowane jak się zdaje po raz pierwszy w r. 1931 to t. zw. obrót kompensacyjny. Służy on wyłącznie jako środek obrony przeciw restrykcjom walutowym, które zaprowadziły pewne rządy, utrudniając przez to swym zagranicznym dostawcom odzyskanie należytości za dostarczone towary. Dla przykładu przedstawimy pokrótce, w jaki sposób Francja stara się przez szereg układów kompensacyjnych trudnościom tym zaradzić. Na podstawie układu kompensacyjnego, zawartego przez Francję dajmy na to z Węgrami handel między obu krajami ulega następującym ograniczeniom [1]): kupiec francuski, zamierzający sprowadzić towary z Węgier musi się starać w tym celu o pozwolenie, które otrzyma tylko pod warunkiem, że zapłatę, zamiast wprost swemu dostawcy, uiści w urzędzie kompensacyjnym. Kwoty, które do kas kompensacyjnych wpływają służą do pokrycia dostaw, wysłanych z Francji do Węgier. Oczywiście likwidacja taka może nastąpić dopiero wtedy, gdy węgierski dłużnik swą należność wpłacił do takiejże kasy, funkcjonującej na Węgrzech. Gromadzące się w ten sposób tu i tam kwoty pozwalają więc najpierw zaspokajać roszczenia obustronnych eksporterów, następnie zaś unikać zapłaty w walucie czy dewizach zagranicznych, która siłą rzeczy jest niebezpieczna dla pieniądza, opartego na niepewnych podstawach. Obrót kompensacyjny odwleka wprawdzie likwidację wierzytelności, gdyż zanim się dokona jakichkolwiek wypłat, trzeba czekać, aż płynność obustronnych kas będzie mniejwięcej równomierna; mimo to jednak i mimo że pośrednictwo kasy nie jest, przynajmniej we Francji, dla eksportera obowiązkowe, z reguły będzie on najchętniej z jej usług korzystał, skoro pokrycie się na innej drodze jest wysoce utrudnione wobec restrykcyj dewizowych. Z drugiej strony dla krajów, które te ostatnie stosują, przedstawia obrót kompensacyjny najpewniejszy sposób ulokowania nadwyżki eksportowej, co inaczej napotkałoby właśnie dlatego na znaczne trudności, że zarządzenia te, zamykając faktycznie granicę dla obcego przywozu, wywołują u państw innych uzasadnione represje. Jest to więc w dzisiejszych warunkach zło konieczne, które pozwala przynajmniej w ograniczonych rozmiarach utrzymać wymianę z zagranicą.

Obrót kontyngentowy i kompensacyjny jest bardzo znamiennym przykładem nowej orjentacji, którą w swej polityce handlowej przybiera wiele państw, dokonując zwrotu od gospodarki wolnej do tego, co lite-

[1]) Rev. Pol. Parl. loc. cit.

ratura francuska nazywa »économie dirigée«, której wytyczne oraz kierunek i rozmiary rozwoju wykreśla państwo. Dawniej rząd, ustanawiając cła, których ciężar zresztą co chwila zmniejszały traktaty handlowe, starał się z jednej strony uzupełnić swoje dochody, z drugiej zapewnić krajowym producentom pewną premję w stosunku do zagranicznych. Dziś gdy obok ceł występują coraz to częściej zakazy, ubrane w tę czy inną formę, obywatele tracą możność zaopatrywania się w pewien artykuł tam, gdzie warunki po temu są najkorzystniejsze; w wielu wypadkach zaś nie wolno im wogóle go sprowadzać. Wskutek tego i traktaty handlowe zmieniają całkowicie swój charakter. O ile dawniej miały na celu ułatwić obrót i zapewnić obu stronom odpowiednie korzyści, o tyle dzisiaj uświęcają one stan, który wytwarzają wspomniane zarządzenia, a jak Komitet Ekonomiczny z naciskiem podkreśla, istnieją traktaty, które niejako upoważniają strony do tego, aby sobie wzajemnie szkodzić[1]). Zresztą jeżeli nawet korzystne traktaty handlowe są dziś jeszcze w mocy, to ich praktyczne znaczenie jest nikłe, skoro każdej chwili mogą być obalone nieprzewidzianemi zarządzeniami, podyktowanemi przez kryzys. Jakaż jest wartość stawek skonsolidowanych, pyta Komitet Ekonomiczny, jeżeli się do nich doda taksę, mającą wyrównać dewaluację pieniądza tego kraju, który z konsolidacji korzystał? Jakież praktyczne znaczenie ma jeszcze zasada równości, gwarantowana przez klauzulę największego uprzywilejowania, jeżeli zamiast niej wzajemność (réciprocité) staje się coraz częściej regulatorem stosunków handlowych między poszczególnemi państwami? Coprawda sam Komitet Ekonomiczny przeciwko tym metodom, krępującym wolność handlu, zaleca tylko, aby rząd, który je zastosować zamierza, poprzednio porozumiał się z zainteresowanymi. Zapewne, że w ten sposób szkodliwość ich zostałaby po części usunięta, ale równocześnie także skuteczność, która w dużej mierze zależy od możliwości zaskoczenia drugiej strony.

Trzeba zresztą podkreślić, że kryzys międzynarodowej wymiany, który w tej chwili przeżywamy, pogłębia się bardzo znacznie wskutek ostatecznego zwrotu, który w ciągu lat 1931/32 dokonał się w polityce celnej W. Brytanji, jednej z ostatnich ostoi wolnego handlu na świecie. Już poprzednio wyłuszczyliśmy powody, dla których od połowy 19-go wieku właśnie wolny handel był niewzruszoną niemal podstawą angielskiego gospodarstwa. Nie poderwała jej nawet fala protekcjonizmu, która z końcem zeszłego wieku zaczęła coraz silniej wzbierać we wszystkich niemal państwach starego i nowego świata. Oczywiście jednak

[1]) R. M. 1932. 6. str. 266.

utrzymanie tej oazy wolnego handlu było w tych warunkach coraz trudniejsze i tem tłumaczy się też gwałtowna kampanja, którą w latach 1901 do 1906 prowadził Joseph Chamberlain w tym duchu, aby z całego Imperjum Brytyjskiego stworzyć zwarty rynek gospodarczy i odgrodzić go od reszty świata murem ceł ochronnych. Wybory z roku 1906, przynosząc walne zwycięstwo partji liberalnej, odsunęły jednak na czas dłuższy realizację tych projektów.

Dopiero wojna zmusiła Anglję do zaprowadzenia całego szeregu ograniczeń w wymianie z zagranicą, ale jak wiemy nie była ona pod tym względem odosobnioną. Po zawarciu pokoju cofnięto je wprawdzie wcześniej jak gdzieindziej, ale zato poza czysto fiskalnemi cłami, które już przed wojną obowiązywały, wprowadziła ustawa z 9-go czerwca 1921 (t. zw. industries safeguarding act) nowe, wynoszące 33 $^1/_3$ % wartości danego towaru, a obciążające przywóz tych artykułów, których fabrykacja w czasie wojny była się szczególnie rozwinęła. Lista ich nie była wprawdzie zbyt długą, ale jako symbol niemniej znamienną; zresztą szeregi zwolenników protekcjonizmu nie przestawały wzrastać w następnych latach, propagując głównie starą ideę Chamberlaina t. zw. »Empire free trade«. Pod ich wpływem uchwalono też ustawę zaprowadzającą wzajemne cła preferencyjne między Metropolją a zamorskiemi posiadłościami W. Brytanji.

Pęd do protekcjonizmu, bardzo silny w społeczeństwie doznał pewnego zahamowania przez ponowne dojście do władzy w r. 1929 gabinetu Labour Party, którego minister skarbu, dzisiejszy Lord Snowden, należy do najbardziej niezłomnych zwolenników wolnego handlu. Ale argumenty, przemawiające za jego utrzymaniem coraz bardziej traciły swą siłę przekonywującą wobec zapór celnych, wzrastających w Europie i w Ameryce równolegle z kryzysem gospodarczym. To też brak należytej reakcji ze strony W. Brytanji zaczęto coraz powszechniej uznawać za przyczynę niepokojącego rozwoju jej bilansu handlowego, którego deficyt od r. 1928 do 1930 wynosił kolejno w miljonach £ 351736, 381714, 386385. Przypominamy, że z wiosną 1931 podjął rząd robotniczy jeszcze jedną ale i ostatnią próbę, aby ten stan rzeczy poprawić, nie wzmacniając ochrony celnej. W tym celu zaproponował kilku rządom europejskim podjęcie rokowań, które miały doprowadzić do obniżenia stawek celnych na rzecz produktów angielskich o jakie 25%. Ale rokowania te, toczące się wśród rosnącego napięcia taryf celnych nie wydały żadnych pozytywnych wyników, a ponowne i to druzgocące zwycięstwo konserwatystów w wyborach z 27 października 1931 przesądziło ostatecznie o protekcjonistycznym kierunku angielskiej

polityki celnej. Tego nieuniknionego rozwoju nie zdołali nawet powstrzymać tak zdecydowani zwolennicy wolnego handlu jak Snowden i Sir Herbert Samuel, którzy uczestniczyli w utworzonym po wyborach narodowym rządzie.

Jednym z pierwszych aktów nowej izby była uchwała, upoważniająca rząd do obciążenia artykułów, przywożonych w nadmiernych ilościach cłem, dochodzącem do 100% ich wartości. Minister handlu Runciman niezwłocznie skorzystał z tych pełnomocnictw i już 20 listopada ogłosił listę, obejmującą 23 kategorje różnych artykułów, które miały przy przywozie opłacać cło wynoszące 50% wartości. Bardzo szybko (1 i 19 grudnia) nastąpiły nowe dekrety, które podobnież za pomocą cła 50% ad walorem miały zahamować przywóz dalszych artykułów przemysłowych. Jeszcze gorzej zostały wkrótce potem potraktowane niektóre produkty ogrodnicze i rolnicze, na które nałożono cła, wynoszące 100% wartości [1]). Choć te dekrety, nie stosujące się zresztą do Dominjonów stawiają W. Brytanję w rzędzie państw skrajnie protekcjonistycznych, miały one, zgodnie z oświadczeniem Runcimana wobec Izby Gmin, stanowić tylko środki tymczasowe, przygotowujące zaprowadzenie jednolitej taryfy celnej. Taryfę taką uchwaliła Izba 3 lutego 1932; [2]) jej struktura jest prosta, gdyż ogranicza się do ustanowienia stawki generalnej, wynoszącej 10% ad valorem, z tem że nie podlegają jej artykuły, które już poprzednio były obciążone cłami, wynoszącemi 1/3 względnie połowę wartości. Stawka 10% nie stosuje się zresztą do większości surowców i jest tylko pewnem minimum, które w danym razie może wzróść do 100%. Rzeczywiście już 25 kwietnia ta zasadnicza stawka została przez nową uchwałę Izby podwyższona do 20% [3])

Kraje szczególnie dotknięte temi zarządzeniami, a więc przedewszystkiem Francja, Belgja, Holandja i Niemcy, wysunęły niezwłocznie propozycję wszczęcia rokowań, aby się choć częściowo zabezpieczyć przed skutkami tego nowego protekcjonizmu angielskiego. Przyjmując zasadę takich rokowań rząd angielski oświadczył jednak, że uważa je za przedwczesne, gdyż w obecnych warunkach nie mogłyby w niczem zmienić nowych taryf [4]). Ta wstrzemięźliwość jest zupełnie wytłumaczona

---

[1]) Rev. Pol. Parl. tom. 150.

[2]) E. N. Nr. 731, Roger Nathan „La révolution douanière en Grande Bretagne".

[3]) Rev. Pol. Parl. tom. 151, Y. M. Goblet „Nationalismes politiques et économiques en Grande Bretagne" str. 254.

[4]) E. N. Nr. 738, Roger Nathan „La politique économiquede la Grande Bretagne et la préparation de la Conférénce d'Ottawa".

nadziejami, związanemi z zapowiedzianą na lipiec konferencją imperjalną w Ottawie, która miała ostatecznie uregulować stosunki gospodarcze między Metropolją a Dominjami. Jeżeli jednak pewne koła spodziewały się, że na konferencji tej zostanie urzeczywistniony Empire free trade, to musiał je spotkać pewien zawód. Zresztą postulat ten był przedewszystkiem hasłem pewnej kampanji politycznej i właśnie dlatego mało kto starał się sprecyzować jego właściwe znaczenie. Ale bez względu na to, czy ma wyrażać absolutną niezależność gospodarczą Imperjum od reszty świata, czy też tylko pewne usprawnienie imperjalnego rynku przy pomocy wydatnych preferencyj — w każdym razie musi jego zrealizowanie doprowadzić do handlowo-politycznej izolacji poszczególnych części Imperjum w stosunku do reszty świata. Otóż izolacja taka jest stanowczo przeciwna interesom samej Metropolji, skoro handel z Imperjum wynosił w r. 1929 tylko 37% ogólnych obrotów zagranicznych, a w r. 1931 spadł do 36,3%, podczas gdy w tym samym okresie udział krajów europejskich w handlu brytyjskim wzrósł z 35,3 na 41% [1]). Takie więc radykalne przestawienie handlowo-politycznej orjentacji, faworyzujące bezwzględnie Dominjony ze szkodą europejskich klientów, musiałoby, wywołując z ich strony represje, narazić W. Brytanję na bardzo poważne straty. Podobnie zresztą i Dominjony nie mogły dla korzyści, wynikających z silnie wzmożonej zwartości rynku imperjalnego, poświęcać ożywionych stosunków handlowych z innemi krajami.

Sprzeczność, istniejąca między potrzebą zewnętrznej ekspansji z jednej strony, a tendencją do wyłączności rynku imperjalnego z drugiej, została w pewnym stopniu złagodzona przez kompromisowe wyniki konferencji w Ottawie (lipiec sierpień 1932) [2]). Dominjony otrzymały na rynku Metropolji pewne szczególne uprzywilejowanie bądź przez to, że obowiązujące stawki celne zostały w stosunku do nich obniżone, bądź w tej formie, że zwyżka taryf, do której Metropolja się zobowiązała, nie będzie ich dotyczyć. Mimo to jednak, poza tym uprzywilejowanym przywozem z Dominjonów, pozostaje jeszcze dość znaczna nadwyżka, której będą mogły dostarczyć inne kraje. Tak np. układ z Australją pokrywa w bardzo drobnej tylko części zapotrzebowanie Anglji na mięso wołowe; kontyngent 100 tysięcy ton bekonów, przyznany całemu Imperjum stanowi tylko 6-ą część przywozu tego

[1]) Rev. Pol. Parl. loc. cit.

[2]) Europe Nouvelle, Nr. 759, Louis Joxe „La fin de la Conférence d'Ottawa", — Rev. Pol. Parl. tom 153, Y. M. Goblet „Chomage, douanes et politiciens de Grande Bretagne". str. 256—265.

produktu do Anglji. Największemi stosunkowo sukcesami może się poszczycić Kanada, która uzyskała poważne zwyżki ceł na masło i drzewo, pochodzące z poza Imperjum. Wzamian za to przyznała preferencje celne aż 220 produktom angielskim. Podobne choć mniej rozległe ustępstwa uzyskała Anglja od innych Dominjonów. Na szczególną uwagę zasługuje klauzula, figurująca w ostatecznych konkluzjach Konferencji, w myśl której poszczególne rządy zobowiązują się nie zawierać żadnego traktatu, naruszającego wyłączność preferencyj, obowiązujących w obrębie Imperjum; ponadto mają być rozwiązane traktaty tego właśnie rodzaju, które w tej chwili obowiązują.

Choć w czasie Konferencji w Ottawie znać było zwłaszcza u przedstawicieli W. Brytanji bardzo wyraźną troskę, aby możliwie uszanować interesy postronnych krajów, nie da się zaprzeczyć, że jej wyniki wzmacniają bardzo wydatnie protekcjonizm w poszczególnych częściach Imperjum, a dzięki kontyngentom, które wprowadzają na szeroką skalę, doznaje wolność handlu światowego za ich sprawą dalszego krępowania.

ROZDZIAŁ XVII.

Problem Europy Środkowej.

Wszystkie omówione w poprzednim rozdziale zarządzenia zmierzają do tego, aby dany kraj oderwać od kryzysu światowego, pozostawiając inne ich własnemu losowi. Ale izolacja taka przeprowadzić się nie da ze względu na niedostateczność zasobów poszczególnych krajów, a obojętność na losy drugich, ma swoje granice tam, gdzie zaczyna się troska o zwrot udzielonych im poprzednio kredytów. Otóż państwa naddunajskie, zwłaszcza zaś Austrja i Węgry, które w czasach dobrej konjunktury wchłonęły wielką ilość międzynarodowych pożyczek, głównie francuskich i angielskich, znalazły się wskutek kryzysu w położeniu tak ciężkiem, że spłata tych należności stanęła pod bardzo poważnym znakiem zapytania. Cała akcja za ułatwieniem i sfinansowaniem zbytu zboża naddunajskiego oraz szczególna pomoc obiecana Austrji były podyktowane obawą o losy tych pożyczek. Praktyczne skutki tych wysiłków były jak wiemy nikłe, a sytuacja państw naddunajskich stawała się wobec poważnego zagrożenia ich waluty z miesiąca na miesiąc coraz bardziej niepokojąca i coraz bardziej stanowczo wymagała zewnętrznej interwencji.

Potrzebę takiej pomocy zrozumiały oczywiście same państwa zainteresowane, ale mimo wszelkich dzielących je różnic politycznych były zgodne w tem, że nie powinna ona w żadnym razie doprowadzić do ugruntowania hegemonji jednego wielkiego mocarstwa w tej części Europy ani też do podziału sfery wpływów pomiędzy nie. Na tym punkcie, jak stwierdził p. Benes w deklaracji z 22 marca 1932, jest Mała Ententa najzupełniej solidarna z Węgrami [1]). »I dlatego ciągnął dalej, nie powinny mojem zdaniem wielkie mocarstwa uważać w przyszłości Europy Środkowej za obszar kolonizacji i ekspanzji ekono-

[1]) E. N. Nr. 738.

micznej lub za przedmiot walki o hegemonję, ale za teren współpracy ekonomicznej i przyjacielskiego współdziałania«. Realizacja tego projektu jest jednak według czeskiego męża stanu zależna od należytego porozumienia gospodarczego samych państw naddunajskich, za którem przemawiała przedewszystkiem ich wielowiekowa przeszłość historyczna, spędzona wspólnie w granicach Monarchji Habsburskiej. Po kilkunastu latach samodzielnego istnienia zdołały one wprawdzie na tyle przystosować się do zmienionych warunków, że powrót do zupełnej wspólnoty gospodarczej w postaci np. jakiejś unji celnej nie dałby się łatwo przeprowadzić. Jednakże ich wzajemna współzależność gospodarcza jest jeszcze tak silna, a szkody wynikające z zerwania wielu dawnych więzów tak oczywiste, że układ, zmierzający do usprawnienia handlu w granicach dawnej Monarchji, wydaje się jeszcze najpewniejszym środkiem zaradczym przeciw kryzysowi, szczególnie ostremu w tej części Europy. Korzyści wynikające z takiego układu dla wszystkich jego uczestników staną się tembardziej oczywiste, gdy się zważy, że za wyjątkiem Czechosłowacji, która w r. 1929 tylko 23% swych zagranicznych obrotów handlowych załatwiała z innemi państwami naddunajskiemi (zaliczamy tu oprócz niej Austrję, Węgry, Rumunję, Jugosławję) — dla wszystkich pozostałych stosunek ten wynosi od 40 do 50% [1]).

Opierając się na tych przesłankach i kierowany ponadto obawą, aby fatalne położenie państw sukcesyjnych nie pchnęło ich w objęcia Niemiec, wystąpił rząd francuski 2-go marca 1932 z memorjałem, skierowanym do gabinetów w Berlinie, Rzymie i Londynie [2]). Powołuje się tam na ostatni raport Komitetu Finansowego Ligi Narodów i podkreśla, że opłakana sytuacja państw naddunajskich jest tylko częściowo spowodowana ogólnym kryzysem, że w znacznej mierze wynika z trudności, które są tym krajom wyłącznie właściwe i że właśnie dlatego wymaga rozwiązania pomijającego paljatywy, a opartego na szeroko zakrojonym programie sanacji. Rząd francuski jest wprawdzie zdania, że zawarcie unji celnej pomiędzy temi państwami byłoby niemożliwe zarówno ze względów gospodarczych jak i politycznych; uważa natomiast, że zamierzony cel możnaby osiągnąć przez układ na podstawie preferencyjnej. Szczegółowe opracowanie tegoż należałoby pozostawić państwom zainteresowanym, nie krępując ich żadnemi z góry ustalonemi wytycznemi. Dopiero potem wypadłoby wezwać kompetentne organa

[1]) tamże, Nr. 740, str. 507.
[2]) tamże, Nr. 738.

Ligi Narodów, aby ostatecznie wykończyły program w ten sposób opracowany i uzupełniły go układami, przez które postronne państwa winny zrezygnować w stosunkach z krajami naddunajskiemi z przysługującego im prawa do największego uprzywilejowania.

Plan francuski spotkał się u państw sukcesyjnych z przyjęciem naogół przychylnem, ale zarazem i z życzeniem, wysuniętem głównie przez Benesza [1]), aby same wielkie mocarstwa uzgodniły najpierw swe stanowisko wobec tych projektów, bez czego byłyby one, zdaniem czeskiego ministra, zgóry skazane na niepowodzenie. Zgoda ta jednak była od początku mało prawdopodobna. Nie mówiąc już o politycznych interesach Włoch i Niemiec, które obawiały się wzrostu wpływów Francji na terenie, zorganizowanym zgodnie z jej planami, oba te mocarstwa nie chciały dopuścić do układów preferencyjnych, któreby musiały ograniczyć zbyt ich towarów w dolinie Dunaju i silnie wzmocnić konkurencję przemysłu czeskiego, która ich, nie bez racji zresztą, niepokoiła. Mimochodem trzeba wspomnieć, że Polska, która przecież nad Dunajem posiada bardzo poważne interesa gospodarcze, a w memorjale rządu francuskiego wogóle nie była wspomniana, odnosiła się bez entuzjazmu do wysuniętych w nim projektów.

Te różnice zdań miały zostać wyrównane na Konferencji czterech wielkich mocarstw w Londynie, która obradowała od 6-go do 8-go kwietnia. Jeżeli ktokolwiek pokładał w niej jakieś nadzieje, to zostały one zupełnie zawiedzione. Konferencja wysłuchała sprzecznych poglądów poszczególnych delegatów [2]) i odroczyła się, polecając osobnemu podkomitetowi, aby określił sposoby sanacji stosunków nad Dunajem. Wobec wyraźnego rozdźwięku między wielkiemi mocarstwami należało w każdym razie do tego celu dążyć innemi drogami niż ta, która części dawnej Monarchji Austro-Węgierskiej miała doprowadzić do pewnej wspólnoty gospodarczej, nigdy zresztą dokładnie nie określonej.

Sprawa ta mieściła się również na porządku dziennym Konferencji, która w czerwcu 1932 zebrała się w Lausanne. Jej głównem zadaniem było ostateczne uregulowanie problemu reparacyj, a wtórnem ekonomiczna odbudowa Europy. Ścisła współzależność tych dwu zagadnień jest istotnie tak oczywista, iż można się tylko dziwić, dlaczego były one dotąd traktowane zawsze odrębnie. Sądzimy, że tutaj właśnie tkwi jedna z przyczyn, dla których wszystkie konferencje ekonomiczne, bądź dyplomatyczne, bądź doradcze kończyły się niepo-

[1]) tamże.
[2]) R. D. I. tom. X str. 237.

wodzeniem, a problem reperacyj utykał przez trzynaście lat na coraz to nowych prowizorjach. Ale Konferencja Lozańska, powołana do łącznego traktowania obu zagadnień, zdołała po czterotygodniowych mozolnych rokowaniach załatwić zaledwie pierwszą część swego programu. Nie będąc z braku czasu w stanie zająć się należycie drugą, zwróciła się jedynie do Ligi Narodów z propozycją, aby w odpowiedniej chwili zwołała światową Konferencję Ekonomiczną i Finansową. Ponadto w pełnem uznaniu szczególnych trudności, z któremi walczą kraje Europy południowej i wschodniej, powołała Konferencja do życia nowy komitet, który miał w ciągu następnej sesji Komisji Europejskiej przedstawić jej konkretne propozycje, dotyczące specjalnie:

a) środków zdolnych pokonać trudności, które te kraje napotykają przy swych wypłatach zagranicznych i usunąć obecne ograniczenia wymiany;

b) wszelkich zarządzeń, któreby mogły ożywić wymianę handlową zarówno tych krajów pomiędzy sobą jak też z krajami innemi, a jednocześnie zaradzić trudnościom, wynikającym dla rolników środkowej i południowej Europy ze spadku ceny zbóż, przyczem oczywiście należałoby uszanować prawa państw trzecich [1]).

Wszystkie rządy europejskie (z wyjątkiem skandynawskich, bałtyckich i pirenejskich) wysłały po dwu delegatów do tego Komitetu, który pod przewodnictwem p. Georges Bonnet obradował w Stresa od 5-go do 20-go września 1932. W raporcie przedstawionym przezeń Komisji Europejskiej zajmują sprawy finansowe znacznie więcej miejsca. Jest to zupełnie zrozumiałe, gdy się zważy ich palącą aktualność, wywołaną chwiejnością walut, ograniczeniami obrotu dewizowego oraz zamrożeniem zagranicznych kredytów. Ale raport [2]) kilkakrotnie z naciskiem podkreśla, że usunięcia tych wszystkich szkodliwych objawów można się tylko o tyle spodziewać, o ile dotknięte niemi kraje potrafią przez wywóz własnej produkcji zdobyć dostateczną ilość złota czy dewiz zagranicznych. Spotykamy więc i tutaj wniosek oczywisty, a wysnuty już przez tyle poprzednich konferencyj, że prawidłowa t. j. możliwie swobodna wymiana handlowa jest najpierwszym warunkiem uzdrowienia gospodarczego organizmu świata, podobnie jak nim jest prawidłowe krążenie krwi, gdy chodzi o organizm ludzki. Otóż dla państw naddunajskich, wśród których Rumunja, Węgry i Jugosławja posiadają strukturę gospodarczą wybitnie rolniczą, to usprawnienie wymiany międzynarodowej jest równoznaczne z podniesieniem ceny płodów rolnych,

[1]) E. N., Nr. 753.
[2]) tamże, Nr. 766.

stanowiących ich główny artykuł wywozowy. Tak więc i Konferencja w Stresa musiała swą główną uwagę poświęcić temu problemowi.

Stały Komitet Bloku państw agrarnych, który na tydzień przed Konferencją obradował w Warszawie, położył także główny nacisk na tę stronę zagadnienia, domagając się prócz tego rychłego zniesienia zakazów przywozu i wskazując na braki odnośnej Konwencji z r. 1927, która właśnie dlatego nie mogła wejść w życie, że w rzeczywistości nie dotyczyła ani artykułów rolnych, dotkniętych szeroko ujętemi zastrzeżeniami, ani hodowlanych, których przywóz mogły każdej chwili wykluczyć odpowiednio ułożone przepisy weterynaryjne. Należycie opracowana konwencja weterynaryjna byłaby więc niezbędnym warunkiem prawdziwie skutecznego zniesienia zakazów przywozu i wywozu [1]).

Jeśli chodzi o waloryzację cen zboża, to Konferencja w Stresa poszła śladem swych poprzedniczek, upatrując w cłach preferencyjnych najskuteczniejszy środek dla dopięcia tego celu. Zalecany przez nią system preferencyj wzorował się na układach zawartych przez Francję z Rumunją, Węgrami i Jugosławją (p. wyż. str. 163). Każde z państw, kupujących zboże naddunajskie i gotowych współdziałać w rewaloryzacji winno uiścić pewną opłatę na rzecz funduszu waloryzacyjnego, ustalonego na 75 miljonów franków szwajcarskich rocznie. Fundusz ten będzie rozdzielony między państwa eksportujące, którym na podstawie danych statystycznych z lat 1929/31 przyznaje się globalny kontyngent eksportowy, wynoszący w miljonach q dla pszenicy 16, jęczmienia pastewnego 15, kukurydzy 13·5, żyta 4, jęczmienia browarnianego 3, owsa 1. Osobny Komitet będzie sumy płynące z funduszu waloryzacyjnego rozdzielał pomiędzy państwa sprzedające w stosunku do ilości wywiezionego przez każde z nich zboża. W ten sposób możnaby cenę cetnara pszenicy podnieść o 2 fr, szw. Charakterystycznym rysem wniosków Konferencji w Stresa jest to, że udziały państw kupujących w funduszu waloryzacyjnym niekoniecznie muszą być uiszczone w gotówce; można bowiem na ich poczet zaliczyć także pieniężną wartość preferencyjnych zniżek, udzielonych państwom w traktatach dwustronnych. Niemcy oświadczyły, że w funduszu mogłyby uczestniczyć tylko w ten sposób. Stosując go, zyskiwało się tę wielką korzyść, że zawarte już poprzednio na podstawie preferencyjnej traktaty, można było włączyć do nowego systemu rewaloryzacji zboża.

Słabą stroną wszystkich powyższych propozycyj jest najpierw to, że nie dadzą się one zastosować do państw, gdzie przywóz płodów rolnych jest wolny; poważne trudności może dalej nastręczyć

[1]) tamże.

określenie wysokości udziałów państw kupujących w funduszu. Konferencja nie dała pod tym względem żadnych wskazówek, a każdy z proponowanych w tym celu kluczy (jak % ogólnych dochodów skarbu albo wpływów celnych albo wartości obrotów zagranicznych) może się okazać niesprawiedliwy dla tego czy innego państwa. Dalsza komplikacja wynika ze stanowiska Niemiec; nie wiadomo bowiem, czy wartość korzyści, przyznanych przez nie państwom zainteresowanym w traktatach dwustronnych, nie uzupełniona żadnemi świadczeniami gotówkowemi, będzie stanowiła przyczynek na tyle poważny, aby mógł służyć za podstawę do ustalenia świadczeń pozostałych uczestników funduszu [1]).

Dokonane w Stresa dzieło, stanowi niewątpliwie bardzo poważny i oryginalny wysiłek ulżenia doli państw naddunajskich. Ale jego skuteczność zależy jak widzimy od uzgodnienia bardzo powikłanych kwestyj. Otóż można się obawiać, że zanim rządy zdążą dojść w tej sprawie do zgody, rozpłynie się ta korzystna atmosfera, której Konferencja w Stresa swe względne powodzenie zawdzięcza. Istotnie już stanowisko, które zajęła Komisja Europejska, wobec przedstawionych jej projektów robiło wrażenie gry na zwłokę [2]). Sama ich zasada została wprawdzie przyjęta, ale poszczególne rządy zapowiedziały, że przedstawią różne zastrzeżenia, gdy będzie chodziło o praktyczne jej zastosowanie. Jak można było przewidzieć zastrzeżenia takie wniosła przedewszystkiem W. Brytanja, która w funduszu waloryzacyjnym uczestniczyć nie chciała. Inne, wyszczególnione w przyjętej przez Komisję rezolucji, dotyczyło praw państw trzecich, które jak wiadomo tego rodzaju układy umiały dotąd zawsze przez swą opozycję unicestwić. Przewodniczący Herriot skonstatował wreszcie [3]), że rządy będą mogły wypowiedzieć się w sposób ostateczny dopiero, kiedy konkretne projekta zostaną im przedstawione. Komitetowi zaś powołanemu przez Ligę Narodów z pośród członków Komitetu Ekonomicznego, finansowego i innych rzeczoznawców polecono zbadać, czy i w jakiej formie mógłby powstać fundusz normalizacji monetarnej, przewidziany w ogólnych zarysach przez Konferencję w Stresa. Miał on składać się ze zwrotnych zaliczek, uiszczonych przez wszystkich uczestników odnośnej konwencji, a państwom środkowej i wschodniej Europy miał zapewnić środki, z pomocą których mogłyby przywrócić stałość swej waluty lub przynajmniej wzbudzić poczucie zaufania i bezpieczeństwa. Wspomniany Ko-

[1]) Rev. Pol. Parl. tom 153 „La Conférence de Stresa" str. 23—35.
[2]) E. N. Nr. 766.
[3]) R. M. 1932, 10, str. 395.

mitet winien także rozpatrzeć sposoby równoległego funkcjonowania takiego funduszu z funduszem rewaloryzacji cen zboża, którego charakter jest zresztą odmienny skoro powinien powstać z bezzwrotnych rocznych kontrybucyj i to natychmiast, podczas gdy stworzenie tamtego jest przewidziane dopiero w dalszej przyszłości, a udziały jego uczestników podlegają zwrotowi. — Taki jest w tej chwili stan prac, zapoczątkowanych przez Konferencję w Stresa. Normalna powolność procedury, stosowanej do tego rodzaju spraw, jak również stanowisko gabinetów, które niechętnie angażują swe zasoby pieniężne dla ratowania innych, kiedy same ledwie umieją koniec z końcem związać — obie te okoliczności nie pozwalają liczyć się z rychłem przeprowadzeniem akcji ratowniczej na rzecz państw rolniczych Europy.

Powyższy problem był zresztą jedynym, którym zajmowała się Komisja Europejska w ciągu swej 6-ej Sesji w październiku 1932. Ta szczupłość jej porządku dziennego, rażąca w porównaniu z bogactwem poprzednich sesyj, jest naturalnym wynikiem niepowodzeń wszystkich jej dotychczasowych poczynań, które kolejno utykały wobec niechęci rządów do wiązania sobie rąk jakiemikolwiek zbiorowemi zobowiązaniami. Przymusową bezczynność, w którą popadła Komisja Europejska, przyznał także wobec Zgromadzenia Ligi Narodów sprawozdawca 6-ej Komisji (dla spraw politycznych), stwierdzając[1]), że okoliczności nie pozwoliły Komisji wykonać tego, co zamierzała. To też i Zgromadzenie ograniczyło się tylko do lakonicznego wezwania, aby Komisja prowadziła swe prace nadal zgodnie z rezolucją z 17 września 1930.

W rezolucjach ostatniego Zgromadzenia[2]), można przedewszystkiem podziwiać wytrwałość, z jaką głoszą potrzebę rzeczywistej i natychmiastowej współpracy wszystkich krajów, zniesienia zapór handlu międzynarodowego, oraz ustępstw, które każdy kraj powinien zrobić na rzecz międzynarodowego porozumienia gospodarczego. Wreszcie znajdujemy tam pełne ufności zwroty pod adresem oczekiwanej światowej Konferencji Ekonomicznej i Finansowej. Wiązane z nią nadzieje, służą zdaje się Lidze Narodów za płaszczyk, osłaniający jej własną bezradność.

Jako dorobek ubiegłego roku wymieniają rezolucje:

1) Projekty trzech konwencyj weterynaryjnych, opracowane przez Komitet Ekonomiczny i uważane powszechnie za zdatną podstawę dla obrad Konferencji Dyplomatycznej, która zgodnie z życzeniem Zgromadzenia winna się zebrać w ciągu roku 1933.

[1]) tamże, str. 396.
[2]) tamże, str. 441.

2) Nową procedurę, ustaloną przez Radę dla pokojowego załatwienia sporów natury ekonomicznej pomiędzy państwami, z której będzie można korzystać od 1 stycznia 1933.

Początki tej ostatniej idei sięgają jeszcze wstępnej Konferencji A. E. C. z marca 1930. Jeden z punktów »Programu przyszłych rokowań« dotyczył bowiem »stworzenia przy boku Rady Ligi Narodów stałego biura pojednania i arbitrażu, którego zadaniem byłoby badać i rozstrzygać wszelkie trudności, przedłożone przez uczestniczące państwa, a dotyczące wykładni i zastosowania zarządzeń natury ekonomicznej jak również konwencyj handlowych dwustronnych i wielostronnych, które są obecnie w mocy lub zostaną w przyszłości zawarte«. Po szczegółowych studjach, które mu wyjaśniły, jak się przedstawia w obowiązujących obecnie konwencjach gospodarczych sprawa pokojowego załatwiania tego rodzaju sporów, doszedł Komitet Ekonomiczny [1]) do wniosku, że stworzenie w tym celu stałego organizmu byłoby w obecnych warunkach niewskazane. Postępowanie ugodowe nie osiąga bowiem często zamierzonych skutków z następujących powodów:

a) jego powolność i drobiazgowość, w najwyższym stopniu niepożądana wobec szybkich zmian, którym ulegają warunki ekonomiczne;

b) skład organizmów ugodowych, których członkowie nie mogą być wtajemniczemi we wszystkie szczegóły życia gospodarczego, a ponadto, jeżeli są sędziami, zbyt chętnie stosują kryterja czysto prawne w wypadkach, kiedy sytuacje faktyczne i względy techniczne odgrywają przeważającą rolę;

c) trudność, którą strony napotykają, gdy chodzi o zgodę co do osób, mających wydać odnośne orzeczenie, ze względu na ich narodowość.

Otóż stały organizm dla pojednania i arbitrażu nie potrafi, zdaniem Komitetu Ekonomicznego, wszystkich tych braków uzupełnić, raczej je nawet spotęguje. Słusznem natomiast wydaje się powołanie przez Radę pewnej liczby ekspertów, do których wrazie potrzeby mogłyby się strony zwracać, nie przyjmując zresztą zgóry żadnego w tym kierunku zobowiązania. Procedura, proponowana przez Komitet Ekonomiczny, przedstawia się więc w ogólnych zarysach jak następuje: korzystać z niej mogą jedynie państwa (z wykluczeniem wszelkich innych osób czyto fizycznych czyto prawnych) bez względu na swą przynależność do Ligi Narodów. Tylko jeżeli jej zażądają obie strony, jest interwencja ekspertów możliwa, ale zasadniczo kompetencja ich rozciąga

[1]) Sprawozdanie z 37-mej Sesji, J. O. 1932, 1, str. 594—598.

się na wszystkie zatargi natury ekonomicznej. Eksperci w liczbie czternastu są mianowani przez Radę na pięć lat, winni należeć do różnych państw i posiadać odpowiednie kwalifikacje. Podanie, domagające się ich interwencji winno wskazać: przedmiot zatargu i strony, liczbę ekspertów, którzy mają orzekać, zadanie, które im strony wyznaczają, a które może polegać bądź na wydaniu zwykłej opinji lub orzeczenia arbitrażowego, bądź na pojednaniu. Eksperci mogą być wskazani albo przez strony albo przez prezesa Komitetu Ekonomicznego lub jego zastępcę. Zwracając się do ekspertów, strony zobowiązują się przez to samo przyjąć postanowienia niniejszego regulaminu, a jeśli żądają orzeczenia arbitrażowego, winny mu się poddać i wykonać je w dobrej wierze. Procedurę ustalają w każdym wypadku sami eksperci.

Dodatnią stroną naszkicowanego tu regulaminu jest jego prostota i to, że państwa, które zechcą z jego postanowień korzystać, nie potrzebują uprzednio wiązać się żadną konwencją. Jego rzeczywista skuteczność i przydatność jest jednak dlatego wątpliwa, że konwencje ekonomiczne a zwłaszcza handlowe są w dzisiejszych warunkach bardzo słabą więzią prawną dla stron; można się więc obawiać, że w razie powstania jakiegokolwiek poważniejszego zatargu strony będą raczej wolały wypowiedzieć wogóle przyjęte zobowiązania niż ryzykować postępowanie ugodowe, którego wynik może nie odpowiadać ich interesom.

ZAKOŃCZENIE

Przystępując do oceny wyników akcji, przedstawionej w poprzednich rozdziałach, przypominamy nasze oczywiste założenie, według którego akcja ta musi się opierać na prawnem podłożu wszelkich stosunków międzynarodowych, to jest na normie »pacta sunt servanda«. Możemy ją nazwać normą blankietową, gdyż jej moc obowiązująca staje się aktualną tylko dzięki przewidzianym w niej, ale bliżej nie określonym umowom. Ich treść pozwala nam dopiero zorjentować się, do jakiego stopnia państwa, które je zawarły, wyrzekły się zupełnej swobody działania w pewnych sprawach, zobowiązując się regulować je tylko w porozumieniu ze swoim kontrahentem, względnie w taki sposób, jaki umowa zgóry określiła. Każda umowa staje się więc podstawą współdziałania międzynarodowego, podstawą mniej lub więcej szeroką, zależnie od jej treści i od ilości państw, które w niej uczestniczą.

Już w rozdziale IV zaznaczyliśmy, że (i wyjaśniliśmy dlaczego) umowy, ustalające współdziałanie państw w zakresie ich ustawodawstwa celnego ograniczają się najczęściej do dwóch tylko kontrahentów. Prawda, że różne umowy tego typu regulują pewne przedmioty w zupełnie podobny sposób. Klauzula największego uprzywilejowania zasługuje, jak wiemy, na szczególną uwagę wśród takich wspólnych wielu traktatom postanowień i nie trzeba powtarzać, jak wielka jest ich praktyczna wartość, skoro wprowadzają pewną jednolitość do porządków wymiany, stworzonych przez różne traktaty handlowe. Ale postanowienia takie są zazwyczaj ugruntowane tylko w umowie, która je zawiera, nie opierają się zaś na żadnem szerszem porozumieniu, któreby wszystkie uczestniczące w niem państwa wiązało w ich wzajemnych stosunkach handlowych pewnemi regułami, bez względu na to, czy poszczególni kontrahenci takiego zbiorowego układu zawarli, względnie czy w przyszłości zawrą, między sobą osobny traktat handlowy. Takie zbiorowe porozumienie może zresztą przyjąć także warunkową formę: wiąże ono

wtedy kontrahentów tylko o tyle, że jeśli zechcą w przyszłości przystąpić do dwustronnego uregulowania jakiejś materji, uczynią to jedynie w taki sposób, jaki przewiduje zbiorowe porozumienie. Komitet Ekonomiczny opracował np. formułę klauzuli największego uprzywilejowania właśnie w tym celu, aby po przyjęciu jej przez poszczególne państwa mogła wejść do traktatów, które one zawrą na podstawie największego uprzywilejowania.

Liga Narodów, która jest właściwym organem współdziałania międzynarodowego, stara się rozszerzyć jego podstawy w dziedzinie stosunków handlowych zwłaszcza przy pomocy umów, ustalających ogólne i bezwzględnie wiążące zasady. Ale możliwości, których pod tym względem dostarcza jej Pakt, są nadzwyczaj szczupłe. Wprawdzie już przepis art. 23e, nakazując wszystkim Członkom, aby nawzajem swój handel traktowali sprawiedliwie i równomiernie, stara się oprzeć stosunki wymienne w ramach Ligi na pewnej wspólnej podstawie, z której zejść nie wolno. Nakaz ten jednak jest ujęty w formę tak luźną, że nie może służyć i w rzeczywistości nigdy nie służył dla uzasadnienia jakichś wzajemnych roszczeń prawnych między Członkami Ligi. Ponieważ zaś z drugiej strony same uchwały organów Ligi (Rady i Zgromadzenia) nie mogą w tym wypadku być bezpośredniem źródłem takich powszechnie (między jej Członkami) obowiązujących zasad, jedyną możliwą pod tym względem drogą pozostają układy zbiorowe. Skoro więc Liga nie może występować jako organ prawodawczy, jej rola ogranicza się jedynie do przygotowania i inspirowania podobnych układów.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat była jej praca pod tym względem bardzo wytężona. Przypominamy najważniejsze tylko jej etapy: Konferencja Brukselska 1920; Konwencja dla uproszczenia formalności celnych 1923; Międzynarodowa Konferencja Ekonomiczna 1927; Konwencja znosząca zakazy i ograniczenia przywozu i wywozu 1927; Konwencja znosząca zakazy wywozu skór i kości oraz ustalająca wysokość stawek przywozowych na te artykuły 1928; Konferencja dla uzgodnionej akcji ekonomicznej 1930 i akty, które się z niej zrodziły t. j. Konwencja handlowa i Protokół dotyczący przyszłych rokowań; wreszcie prace Komisji Europejskiej, ześrodkowane głównie w r. 1931. Jeśli się zważy, jak niezmiernie uciążliwych przygotowań wymagała każda tego rodzaju konferencja czyto doradcza czy dyplomatyczna, jak niezmierne trudności trzeba było przezwyciężyć, nim się doprowadziło do podpisania jakiejkolwiek konwencji, to trzeba przyznać, że swoje bardzo ograniczone zadania Liga spełniła z należytem ich zrozumieniem i z wielkim nakładem wysiłków. Zasługa ta jednak przypada wy-

łącznie Sekretarjatowi i Organizacji Ekonomicznej i Finansowej, gdyż na nich wspomniane zadania ciążą w pierwszym rzędzie, podczas gdy Rada i Zgromadzenie zazwyczaj poprostu rejestrują projekty należycie przygotowane przez tamte organy i przekazują je rządom do rozpatrzenia. Od tych ostatnich zależy zaś wyłącznie, czy i w jakiej mierze projekty te wejdą w życie.

Oceniając więc wspomnianą działalność Ligi Narodów, trzeba zawsze pamiętać, że żaden z jej organów nie ma najmniejszego wpływu na wynik obrad i rokowań, którym ona patronuje. Sami Członkowie, uznając Ligę Narodów za organ międzynarodowego współdziałania, przyznali jej w zakresie stosunków handlowych kompetencje jedynie techniczne, a każden z nich zastrzegł wyłącznie sobie decyzję, w jakiej mierze zechce na rzecz współdziałania w ramach Ligi poświęcić swobodę, która mu przysługuje w stosunku do swoich urządzeń celnych. Pod tym względem nie wprowadził Pakt żadnych zmian, a Liga Narodów może podstawy międzynarodowego współdziałania wzmocnić i rozszerzyć tylko o tyle, o ile na to wyrażą zgodę jej Członkowie. Bezsilność Ligi, którą tak często jej się wytyka, wypada więc raczej nazwać niezdolnością jej Członków do należytego współdziałania.

Niezdolność ta objawiła się zaś właśnie w dziedzinie wymiany handlowej w sposób szczególnie jaskrawy, skoro praktyczne wyniki zestawionych poprzednio konferencyj nie odpowiadają bynajmniej wysiłkom, związanym z ich przygotowaniem. Reguły, któreby można uznać za wytyczne rozwoju międzynarodowych stosunków handlowych, zyskały moc obowiązującą w niewielkiej liczbie i w ograniczonym zakresie. Należy tutaj najpierw Konwencja dla uproszczenia formalności celnych, dzisiaj zresztą w dużej mierze zapomniana. Konwencja, znosząca zakazy i ograniczenia przywozu i wywozu weszła w życie między siedmioma tylko państwami, a znajdujemy w niej tyle zastrzeżeń, że jej praktyczne znaczenie jest nader wątpliwe. Układ, dotyczący skór i kości, a więc bardzo wąskiego odcinka międzynarodowych stosunków wymiennych, posiada — jako pierwszy zbiorowy układ taryfowy — wartość raczej symboliczną i znacznie ograniczoną wskutek tego, że do tej pory pozostał jedynym w swoim rodzaju. Wszelkie dalsze próby zbiorowego ograniczenia autonomji taryfowej poszczególnych rządów spełzły bowiem na niczem; przypominamy tylko upadek projektu rozejmu celnego i losy zastępującej go Konwencji Handlowej z marca 1930, która nigdy w życie nie weszła; rokowania o cła preferencyjne dla zbóż południowej i wschodniej Europy, które jak dotąd zostały udzielone tylko w niektórych traktatach dwustronnych.

Wypada wymienić tu jeszcze wysiłki, podjęte poza Ligą Narodów, choć w zgodzie z jej dążeniami. Przypominamy Konwencję w Oslo (str. 166) oraz Konwencję, podpisaną w Genewie 18 lipca 1932 przez Holandję z jednej i Unję Celną Belgja-Luxemburg z drugiej strony [1]). Postanowienia tego układu są daleko idące, gdyż kontrahenci zobowiązują się nie podwyższać w swych wzajemnych stosunkach istniejących ceł ochronnych ani nie wprowadzać nowych; Konwencja przewiduje ponadto, że kontrahenci będą co rok obniżać o 10% stopę swych stawek celnych aż do 50% ich obecnej wartości. Żadne nowe zakazy ani ograniczenia przywozu i wywozu nie będą wprowadzone, z zastrzeżeniem przyjętych powszechnie w tym względzie wyjątków (por. rozdz. X). Wreszcie gwarantują sobie kontrahenci nawzajem nieograniczone i bezwarunkowe największe uprzywilejowanie. Charakterystycznym rysem Konwencji jest to, że pozostaje na tych samych warunkach dostępna dla każdego innego państwa; dotąd jednak żadne z możliwości tej nie skorzystało; zresztą nawet pierwotni sygnatarjusze dotąd jej nie ratyfikowali.

Musimy więc stwierdzić niepowodzenie akcji, z której miały się zrodzić powszechnie obowiązujące reguły postępowania w międzynarodowej wymianie handlowej, tak aby solidarność i współzależność ekonomiczna poszczególnych państw mogła spocząć na jednolitej prawnej podstawie. Bezskuteczność tych wysiłków nie miałaby zresztą tak wielkiego znaczenia, gdyby niezależnie od nich dwustronne traktaty regulowały w sposób zadawalniający stosunki handlowe między członkami społeczności międzynarodowej. Tymczasem od wojny przestały one w znacznej mierze spełniać swe zadanie, skoro służą przedewszystkiem do tego, aby opatrzeć w prawno-międzynarodową sankcję taryfy wyśrubowane do nadmiernej wysokości oraz inne utrudnienia handlu międzynarodowego [2]). Objawom tym miały przeciwdziałać układy zbiorowe, określające zgóry pewne granice, któreby autonomję celną poszczególnych państw zwężały i zapobiegały jej przerostom. Jeżeli jednak traktaty dwustronne okazały się dla dopięcia tego celu środkiem niedostatecznym, to do zbiorowych odnoszą się rządy niechętnie właśnie dlatego, że ich skuteczność byłaby pod tym względem bez porównania większa, że zyskawszy raz moc obowiązującą, krępowałyby w wyższej mierze jak dwustronne ich swobodę ruchów. Kiedy więc układy zbiorowe są najbardziej potrzebne dla rozluźnienia więzów, krępujących

[1]) Tekst w E. N., Nr. 759.

[2]) por. raport K. E., cytowany na str. 177.

handel międzynarodowy — widzimy, że właśnie wtedy rozbijają się one o opór rządów, które wierzą jedynie w skuteczność zarządzeń, wydanych na podstawie szeroko ujętej autonomji.

Trudno powiedzieć, czy i jakie istnieją w tych warunkach widoki, aby w dziedzinie międzynarodowej wymiany ugruntować współdziałanie na podstawach szerszych i mocniejszych niż dotychczasowe. Jako objaw pocieszający należy w każdym razie zanotować, że wiara w taką możliwość mimo wszystkich rozczarowań dotąd nie wygasła. Wszak zapowiedziana już od szeregu miesięcy światowa Konferencja Ekonomiczna i Finansowa zostaje zwołana właśnie w tym celu, aby wspólnie obmyśleć i wspólnie wprowadzić w życie środki, zdolne zaradzić spustoszeniom, wyrządzonym przez kryzys w gospodarstwie światowem i zapobiec dalszym jego skutkom. Pomyślne wyniki takiej współpracy są jednak bezwątpienia uwarunkowane układami zbiorowemi, które winny autonomję celną ograniczyć w tych dziedzinach, gdzie jej przerosty są szczególnie rażące: jak np. formalności celne, zakazy i ograniczenia przywozu i wywozu, wysokość taryf. W takich ramach natomiast autonomiczne zarządzenia mogą naszem zdaniem współpracę międzynarodową lepiej zagwarantować, niż system traktatów dwustronnych, tak jak go dzisiaj większość państw pojmuje i stosuje. Niweczy on bowiem z jednej strony dobroczynne skutki klauzuli największego uprzywilejowania, z drugiej zaś staje się pobudką do układania taryf (t. zw. tarifs de marchandage), których nadmierna wysokość jest obliczona na przyszłe konwencyjne obniżki, często wogóle nie realizowane. Organizacja Ekonomiczna Ligi Narodów poszła więc właściwą drogą przywiązując tak wielkie znaczenie do układów zbiorowych i tem wyżej trzeba cenić wysiłki, podjęte przez nią w tym kierunku, choć dotąd nie nagrodzone powodzeniem.

To też po tylu ujemnych doświadczeniach trudno przypuszczać, aby przyszła Konferencja Londyńska mogła się stać punktem zwrotnym w rozwoju, który od końca wojny przybrały międzynarodowe stosunki handlowe. Ale z drugiej strony trzeba też stwierdzić, że autonomja celna, wyzyskana do ostatnich granic możliwości w tym celu, aby dany kraj oderwać od gospodarstwa i od kryzysu światowego, nie wydała pożądanych owoców w żadnym z krajów, gdzie tę metodę zastosowano. Jeżeli przy jej pomocy można zbliżyć się do ideału samowystarczalności, to sukces taki, z konieczności zresztą tylko częściowy, staje się zarazem i przyczyną i objawem znacznego ograniczenia potrzeb czyli zubożenia społeczeństwa, które pragnąc czerpać jedynie z własnych zasobów, musi się wyrzec korzystania z wielu dóbr, dostępnych

tylko drogą zagranicznej wymiany. Takiemi ofiarami musi więc państwo, które autonomji celnej w ten sposób używa, opłacić utrzymanie czy też rozszerzenie zakresu swej swobodnej, nie związanej kompetencji.

Nie chcemy rozstrzygać, czy i w jakiej mierze postępowanie takie jest uzasadnione względem na narodowe bezpieczeństwo i związaną z tem konieczność wyposażenia gospodarstwa narodowego w takie środki, któreby mu pozwoliły o własnych siłach przetrzymać wojnę, nawet długotrwałą. Możemy tylko stwierdzić, że od zadawalającego uregulowania problemu bezpieczeństwa zależy w dużej mierze, czy poszczególne kraje będą i nadal odgradzać się od reszty świata coraz wyższym i coraz bardziej nieprzenikliwym murem, czy też potrafią zapewnić sobie pokój i dobrobyt materjalny, ograniczając swą swobodę działania przez zgoden współdziałanie, rozwijające się w granicach prawa narodów, wyraźnie zakreślonych i obwarowanych prawdziwie skutecznemi sankcjami.

Objaśnienie skrótów

Anzilotti: Cours de Droit International, t. I, Paris 1929 (tłumaczenie).

Ass. S. Pl.: Actes de la N. Assemblée de la S. D. N., Procès verbaux des Séances Plénières.

Ass. C. N.: Actes de la N. Assemblée de la S. D. N., Procès verbaux des Séances de la N. Commission.

Conf. A. E. C.: Conférence Internationale pour une Action Economique Concertée.

Dok. NN.: dokumenty Ligi Narodów z właściwą numeracją.

E. N.: Europe Nouvelle.

J. O.: Journal Officiel de la Société des Nations.

K. E.: Komitet Ekonomiczny Ligi Narodów.

Kelsen, Problem: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. 2. Aufl. Tübingen 1928.

Kelsen, Staatslehre: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925.

Nolde, Traités de Commerce: Droit et Technique des Traités de Commerce, w Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, tome (3, 1924/II.)

Publ. C. P. J. I.: Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale.

R. D. I.: Revue de Droit International (Lapradelle'a).

R. G.: Revue Générale de Droit International Public.

R. M.: Résumé Mensuel des Travaux de la Société des Nations.

R. Pol. Parl.: Revue Politique et Parlementaire.

Redslob: Histoire des Grands Principes du Droit des Gens, Paris 1923.

Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl. Berlin 1924.

Sukiennicki: La Souveraineté des Etats en Droit International Moderne, Paris 1927.

Tibal André: La Crise des Etats Agricoles Européens et l'Action Internationale; Bulletin n-os 2, 3, 4, 5 des Publications de la Conciliation Internationale, 1931.

Verdrosz, Einheit: Die Einheit des rechtlichen Weltbildes, Tübingen 1923.

Verdrosz, Verfassung: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien 1926.

Spis rzeczy.

Str.

Wstęp 1

CZĘŚĆ I.

Suwerenność, Solidarność i Autonomja celna.

Rozdział I. Suwerenność i solidarność 3
Rozdział II. Autonomja celna państw 13
Rozdział III. Traktaty handlowe 21

CZĘŚĆ II.

Autonomja celna Członków Ligi Narodów.

Rozdział IV. Geneza i znaczenie gospodarczych postanowień Paktu Ligi Narodów 31
Rozdział V. Organizacja Ekonomiczna i Finansowa Ligi Narodów 45
Rozdział VI. Metody działania Organizacji Ekonomicznej . . . 52

CZĘŚĆ III.

Wskazówki Międzynarodowej Konferencji Ekonomicznej.

Rozdział VII. Przebieg Konferencji 63
Rozdział VIII. Akcja autonomiczna i dwustronna 70
Rozdział IX. Klauzula największego uprzywilejowania 77
Rozdział X. Umowy zbiorowe.
1. Zakazy wywozu i przywozu 91
2. Akcja zbiorowa za obniżeniem ceł na pewne grupy towarów 98
3. Traktaty zbiorowe a klauzula największego uprzywilejowania 100
Rozdział XI. Rozejm celny 103

CZĘŚĆ IV.

Solidarność w granicach Europy.

Rozdział XII. Plany Federacji Europejskiej 118
Rozdział XIII. Europejskie problemy rolne i preferencje celne . 131
Rozdział XIV. Austro-niemiecka Unja celna 144
Rozdział XV. Działalność Komisji Europejskiej 155
Rozdział XVI. Zanik wolności handlu 173
Rozdział XVII. Problem Europy Środkowej 182
Zakończenie 192
Objaśnienie skrótów 196

WYDZIAŁOWA BIBLIOTEKA PRAWNICZA