

Part Code
ST1316

DANES
-PICTA
.COM

R

G

B

WH

GR

BL

Grey Scale #13

C

M

Y

K

A

1

2

3

4

5

6

M

8

9

10

11

12

13

14

15

B

17

18

19

DR. MACIEJ STARZEWSKI

NEUTRALNOŚĆ
WE WSPÓŁCZESNEM PRAWIE
MIĘDZYNARODOWEM

Odbitka z miesięcznika

„POLITYKA NARODÓW”

WARSZAWA — 1933

Inches
Centimetres

Blue

Cyan

Green

Yellow

Red

Magenta

White

3/Color

Black

Colour Chart #13

DANES
-PICTA
.COM

DR. MACIEJ STARZEWSKI

NEUTRALNOŚĆ
WE WSPÓŁCZESNEM PRAWIE
MIĘDZYNARODOWEM

Odbitka z miesięcznika
„POLITYKA NARODÓW”

WARSZAWA — 1933

DR. MACIEJ STARZEWSKI

NEUTRALNOŚĆ
WE WSPÓŁCZESNEM PRAWIE
MIĘDZYNARODOWEM

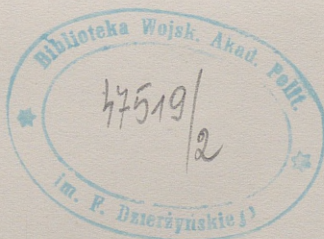
Odbitka z miesięcznika

„POLITYKA NARODÓW”

W A R S Z A W A — 1933

341(327)

Odbito
w
Drukarni
Współczesnej
w Warszawie
Szpitalna 10



1.

Według dość rozpowszechnionego poglądu, neutralność, jako instytucja prawa narodów, ma się znajdować obecnie w fazie głęboko sięgających przemian. Neutralność niema już być dzisiaj tem samem, czem była przed wielką wojną; nie może mieć też takiego jak dawniej zastosowania. Owe przekształcenia mają się odbywać na skutek przede wszystkim postępu organizacji społeczności międzynarodowej, wywołanego przez założenie Ligi Narodów.

Istotnie Liga jest dziełem dążności sprzecznych ze skłonnościami poszczególnych państw do zamykania się w sobie i zachowywania doskonałej obojętności wobec konfliktów pomiędzy innemi państwami. Liga opiera się na zasadach solidarności wszystkich członków, wzajemnej ich współzależności i współpracy. Pakt Ligi głosi wyraźnie, że „wszelka wojna lub groźba wojny, niezależnie od tego, czy jest wymierzona wprost przeciw któremuś z członków, czy też nie, dotyczy interesów całego Związku“ (art. 11, ustęp 1). Pakt zobowiązuje zrzeszonych do wzajemnego szanowania i chronienia obecnej ich niezależności politycznej oraz terytorjalnego stanu posiadania przeciw wszelkiej napaści z zewnątrz (art. 10); uznaje rozpoczęcie wojny przez członka bez dotrzymania ustalonych przez Pakt w tym względzie przepisów za akt wojny wobec wszystkich pozostałych członków; stanowi sankcje mające być wprowadzone w czyn zbiorową siłą stowarzyszonych. Jakżeż wobec tego państwo, wchodzące w skład Ligi, mogłoby w razie wybuchu wojny myśleć o zachowaniu neutralności? Uważać tę wojnę za nieobchodzącą go rem inter alios actam, zachowywać wobec wojujących stron jedną kową bezstronność, traktować je całkowicie równorzędnie? Pakt wy-

daje się rozsnuwać tak gęstą sieć wspólności pomiędzy narodami, że przez jej oczka nie mogłaby już wślizgnąć się neutralność.

Szereg autorów,¹⁾ czerpiąc natchnienie z dążeń, jakie Pakt przejawia, skłania się do uznania neutralności za instytucję nie odpowiadającą stopniowi rozwoju, jaki osiągnęły stosunki pomiędzy narodami. Nie mogą wprawdzie zamknąć oczu na fakt, że Liga Narodów nie jest bynajmniej uniwersalną, że dwa z pomiędzy najpotężniejszych mocarstw nie stanęły w jej szeregach, że przeto Pakt nie jest miarodajny dla stosunków zewnętrznych wszystkich państw. Wiedzą również, że Pakt, przy bliższej analizie, nie zamyka prawnie wszelkich możliwości dla neutralności państw poddanych jego władzy. Wierząc jednak w zdolność Ligi do objęcia wcześniej czy później wszystkich narodów, wierząc także, że więzy zadziergnięte przez Ligę będą zacieśniały się coraz mocniej, że reguły Ligi coraz szerzej uznawane i coraz pełniej urzeczywistniane zapanują wkońcu nad całym życiem ludzkości, — uważają neutralność za instytucję jeżeli jeszcze obecnie nie całkowicie z prawa wyrugowaną, to w każdym razie skazaną na zanikanie. W przyszłości neutralność będzie jedynie zabawką nie nadającym się do praktycznego zastosowania. Przy obecnym już jednak stanie rzeczy straciła wiele z dawnego znaczenia²⁾.

Zanikanie instytucyj przewidują więc badania głównie na tej podstawie, że choć Pakt Ligi, nie pozbawił w pełni neutralności dotychczasowych uzasadnień, to jednak osłabił je znacznie; nie może więc obecnie się oprzeć na nich tak mocno, jak ongiś. A chodzi o uzasadnienia zarówno ideologiczne i prawnicze, jak praktyczno-celowe.

Ideą tkwiącą na dnie neutralności jest pacyfizm. Niegdyś można było żywić przekonanie, że jest ona środkiem jeżeli nie zapewnienia pokoju, to przynajmniej ograniczenia, zlokalizowania konfliktów zbrojnych, środkiem zatem zdolnym zapobiec rozszerzaniu się pożogi wojennej. Liga Narodów stworzyła jednak inną broń w walce

¹⁾ Por. n. p. Cohn. *Neutralité et la Société des Nations*. (Munch: les origines et l'oeuvre de la Société des Nations. Copenhague 1924. II. 199—201). Borel. *La neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations*. (R. G. D. I. P. 2^e série, t. II. 1920). *Politis*. Les nouvelles tendances du droit international. (Paris 1927).

²⁾ Por. *Fauchille-Bonfils*. *Traité de droit international public*. Paris 1921. Nr. 1446—11. Podobnie *Prof. Zygmunt Cybichowski* pisze: „Podkreślić trzeba, że pojęcie neutralności dla Ligi i jej członków przestało istnieć, zakłócenie pokoju przez jakiekolwiek państwo nie jest dla Ligi i jej członków obcą sprawą, lecz własną sprawą, o której powiedzieć sobie muszą: tua res agitur“. (*Prawo międzynarodowe*. Warszawa 1932 — str. 104).

z wojną. Organizując społeczność międzynarodową dla zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa, gwarantując członkom ich stanowisko oraz stan posiadania i stojąc na straży nienaruszalności tych dóbr, mobilizując siły członków przeciwko wojnom bezprawnym i kierując wspólną akcją przeciwko winnemu bezprawia, otwiera Liga o wiele skuteczniejszą drogę i zdolna jest ziścić w pełniejszej mierze ideę „wielkiego pokoju“, niż to mogła czynić neutralność. Ta ostatnia odsłania państwa, tłumi w nich poczucie solidarności narodów, zasklepia w kręgu ciasnych egoistycznych interesów i celów. Co więcej nawet, instytucja neutralności nie tylko nie pomaga sprawie pokoju, lecz popiera wojny. Podsycając bowiem nadzieje na obojętne zachowanie się wielu państw, może pobudzić, rachującego na bezkarność a dufnego w swą przemoc, do aktów gwałtu. Liga natomiast grozi burzycielowi pokoju oraz prawa solidarną reakcją wszystkich członków i określa szereg sankcyj, które wprowadzone w ruch wspólnym ich wysiłkiem, spadną nieuchronnie na winowajcę. Idea pokoju porzuca neutralność jako bezużyteczne dla siebie narzędzie, posiada bowiem w Lidze aparat bardziej celowy i sprawniejszy.

Z punktu widzenia zasad prawnych opierała się neutralność z jednej strony na przysługującym wszystkim państwom nieograniczonym prawie wojny, z drugiej zaś strony na pełnej swobodzie państw zajęcia wobec prowadzonej przez innych wojny stanowiska zgodnego z ich pojęciem własnego interesu. Obydwie zasady wypływały z axjomatu pełnej suwerenności. Suwerenność sprawiała, że każda wojna była uprawniona, oraz, że każde z państw pozostających poza konfliktem mogło czynnie wchodzić w grę, bądź też zachować neutralność i zaznaczyć przez to samo, że uważa obydwie strony za jednakowo godne jego szacunku. Pakt Ligi Narodów zmienił gruntownie dawne ujęcie suwerenności, nadewszystko w odniesieniu do omawianych dwóch atrybutów. Ujął prawo do wojny w reguły, które odjęły mu dotychczasowy charakter anarchiczny i ograniczyły go znacznie, otwierając legalną możliwość wojen tylko w pewnych wypadkach. Równocześnie nałożył Pakt na członków obowiązki zwrócenia się przeciwko nadużywającemu wojny wbrew jego przepisom. Obowiązki te nie pozwalają traktować napastnika narówni z ofiarą, i krępują wolny wybór stanowiska wobec wybuchu zbrojnego starcia. Członkowie Ligi nie mogą zachować się bezstronnie wobec rozpoczętej bezprawnej wojny. Winni są zareagować na nią czynnie i szukać na winowajcy zadośćuczynienia. Podstawy prawne neutralności uległy przeto zmianie. Legalne jej możliwości

zwały się tak znacznie, że rola jej w życiu międzynarodowym nie może być już taka sama jak niegdyś.

Neutralność nie jest już wreszcie zdolna zapewnić dzisiaj temu, kto się w nią przyobleka korzyści, jakich jeszcze kilkadziesiąt lat temu mógł od niej oczekiwać. Doświadczenia wielkiej wojny nie pozwalają ludzi się co dotego. Wojna odbija się ujemnie na życiu oraz interesach państw neutralnych w wyższym nieraz stopniu niż na samych wojujących. Skazane na rozliczne cierpienia nie mogą spodziewać się nietylko jakichś korzyści, które los wojny tylko walczącym przynosi, — nietylko uwzględnienia w przyszłym pokoju żywotnych ich interesów, — ale nawet uszanowania ich uprawnień jako neutralnych. Wolność żeglugi i handlu państw neutralnych stała się mitem podczas ostatniej wojny. Państwa wojujące narzucały im siłą zakazy, wzbraniały wszelkich stosunków handlowych ze stroną przeciwną, uniemożliwiały na olbrzymich przestrzeniach morza żeglugę, niszczyły ich okręty minami i łodziami podwodnymi. Przy takim zatem stanie rzeczy staje się neutralność z czysto praktycznego stanowiska samobójczym przedsięwzięciem, na które nie odważy się chyba żaden Rząd.

Z tych wszystkich względów skłonni są autorowie, niechętni neutralności, odesłać ją do lamusa przeszłości. Przyznają wprawdzie, że prawniczo może ona jeszcze wieść przez czas pewien żywot życia. Wierzą jednak, że całkowicie wyruguje ją dalszy rozwój prawa, skoro pójdzie po linii wskazań ideologii pacyfistycznej oraz wzrostu wśród cywilizowanych narodów poczucia wspólności interesów. Prawo musi wreszcie modelować się na doświadczeniach rzeczywistości; te zaś uczą, że postęp środków technicznych pozwala wojującym na zupełnie nieliczenie się z uprawnieniami interesami neutralnych, co samo już wystarcza, aby w praktyce życia nie dopuścić neutralności do głosu. Wszyscy ci autorowie inspirowani są słowami Prezydenta Wilsona, wygłoszonymi 2 kwietnia 1917 r.: „Gdy wchodzi w grę pokój świata i wolność narodów, nie da się neutralność urzeczywistnić i nie jest też wówczas pożądana“. Wilson spodziewał się przytem, że Liga Narodów uczyni kwestję wolności mórz bezprzedmiotową, skoro pod jej panowaniem nie będzie neutralnych, którzyby mogli domagać się podobnych uprawnień.

Obok tych poglądów, źle wróżących dla neutralności, pojawiają się także inne, bardziej względne i ostrożniej z nią się obchodzące. Są autorowie, którzy przyjmując wpływ Paktu na kształtowanie instytucji neutralności, odrzucają jednak twierdzenia o niemożliwości po-

stawy neutralnej dla członków Ligi. Konstruuja przeciwnie szereg hipotez dotyczących wypadków, w których zachodzi dla państw związanych Paktem prawo utrzymania neutralności nawet w stosunku do wojny prowadzonej przez innych członków Ligi. Sądzą jednak, że wpływ Paktu przejawia się głównie w czym innym. Oto, obok dawnej, klasycznej neutralności rozwija się obecnie na tle Paktu nowa instytucja, jak gdyby neutralności zmodyfikowanej, niepełnej, dopuszczającej odchyień od bezwzględnych reguł. Byłby to stan niezany dawnemu prawu, nie będący ani uczestnictwem w wojnie, ani właściwą neutralnością. Pozwalałby nie biorącym bezpośredniego udziału w wojnie stosować różną miarę wobec stron wojujących, a zwłaszcza popierać pod względem gospodarczym jedną z nich z wyłączeniem drugiej ³⁾).

Nie brak wkońcu opinii sceptycznej wobec nowinek. Pojawia się coraz częściej zwłaszcza w publicystyce, a hołduje jej wielu czynnych polityków przypatrujących się zbliska międzynarodowemu życiu. Według niej, im bardziej oddalamy się od entuzjastycznej epoki zakładania Ligi, im więcej możemy przekonywać się pod próbą doświadczeń o lukach Paktu, im jaśniejsze się stają przejawiane przez Rządy tendencje interpretacji jego przepisów oraz prawdziwa wola polityczna państw, — tem mniej mamy podstaw do odmawiania neutralności szans urzeczywistnienia się w życiu w najczystszej, klasycznej postaci oraz w szerokiej nawet skali.

Praca niniejsza ogranicza się do zbadania problemu stosunku neutralności do ostatnich etapów rozwoju prawa międzynarodowego. Staje więc wyłącznie na gruncie prawa pozytywnego. Zajmuje się tem, co obowiązuje, a nie zastanawia się nad tem, co byłoby pożądane, lub co możnaby przewidywać, patrząc na rzecz przez pryzmat subiektywnych nadziei, lub z punktu widzenia praktycznej oceny politycznych sytuacji. Prawnika interesują przede wszystkim dwie kwestje: 1) jakie legalne możliwości otwiera dla neutralności obecnie panujące prawo, 2) czy na skutek zmian zaszłych w prawodawstwie międzynarodowym treść pojęcia neutralności doznała zmiany, czy też mamy ciągle jeszcze do czynienia z tem samem jego znaczeniem. Cały temat pracy wyczerpuje się zatem w poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania. Nie poraz pierwszy piszący o tym odcinku prawa międzynarodowego stawiają sobie taki cel wraz z założeniem oparcia się na pozytywnych tekstach. W literaturze istnieje już nawet wybitna

³⁾ Patrz n. p. Fauchille op. cit. 1446—13. Także Borel op. cit. Str. 170—171.

praca „La neutralité et la Société des Nations“, John B. Whitton⁴⁾, profesora Uniwersytetu w Princeton⁴⁾). Praca znakomicie obmyślana, szeroko rozplanowana, a przeprowadzona metodycznie. Whitton nie umiał jednak wyzwolić się w pełni od ideologicznych nastawień, położył też zbyt silny akcent na przypuszczeniach co do przyszłej ewolucji. Wyprowadza dlatego niezawsze poprawne wnioski nawet z przesłanek ściśle przez siebie ustalonych, a ostateczne wyniki rostapia w wątkach raczej politycznej natury, zamiast obrysować je ostrym prawniczym konturem. Usprawiedliwia to próbę ponownego wzięcia zagadnienia na warsztat, podjętą zresztą z całą świadomością, że praca Whittona winna być uznana za podstawową.

2.

By móc odpowiedzieć na powyżej postawione pytania, należy przede wszystkim zdać sobie sprawę z tego, czym jest owa „klasyczna“ neutralność, zwłaszcza zaś, jakie obowiązki ciążyą na państwach przyjmujących tę postawę. Nie chodzi oczywiście o dokładne badanie zapuszczające się we wszystkie odgałęzienia i zakamarki instytucji. Wystarczy uchwycenie zasadniczych rysów oraz tych krawędzi, które bezpośrednio stykają się z postawionem zadaniem.

Neutralność, podobnie jak wiele innych instytucyj prawa narodów, nie posiada wyczerpującego, wszechstronnego, we wszystkich częściach ustalonego unormowania pozytywnego. Najwięcej reguł w tym względzie zawierają dwie Konwencje, będące dziełem drugiej Konferencji Haskiej, a noszące datę 18 października 1907 r. Jedną z nich to Konwencja V. „dotycząca praw i obowiązków państw oraz osób neutralnych w wypadku wojny lądowej“, druga zaś to Konwencja XIII „dotycząca praw i obowiązków państw neutralnych w wypadku wojny morskiej“. Konwencje te nie zostały przyjęte przez wszystkie państwa (przecież nawet Anglja i Japonja do nich nie przystąpiły), jednak jak stwierdza zgodna opinja naukowa, ujmują w swych normach uznane naogół zasady mające rządzić stanem neutralności i odbijają wiernie, zwłaszcza w punktach określających obowiązki państw neutralnych, zwyczaje i poglądy ustalone w ciągu ostatnich trzech wieków. Haska kodyfikacja reguł neutralności stanowi po dziś dzień jedyną legalną podstawę instytucji, nie zmienio-

⁴⁾ Recueil des Cours de l'Academie de droit international. 1927. II. (Tome 17 de la Collection). Str. 449—571.

na przez żaden późniejszy tekst. Wiąże też państwa, które do niej przystąpiły: m. i. V Konwencja także Polskę od dnia 9 lipca 1925 r. Praca niniejsza może na Konwencjach oprzeć się tem mocniej, że temat jej zahacza wyłącznie o obowiązki państw neutralnych. Bardzo sporne i mniej opracowane części Konwencji, odnoszące się do uprawnień państw neutralnych, zwłaszcza na morzu, mogą być tutaj pominięte. I co się tyczy obowiązków, niema zresztą potrzeby sporządzać ich dokładnego katalogu. Wystarczy wymienić najważniejsze, których niedotrzymanie musiałoby być uważane za naruszenie neutralności, a tem samem uzasadniać rozpoczęcie kroków wojennych ze strony obrazonego w swych prawach państwa wojującego przeciwko temu, co łamiąc obowiązki neutralności, przestał być tem samem neutralnym.

Otóż do takich obowiązków, wyszczególnionych w Konwencjach należy zaliczyć następujące, które można ująć w trzy grupy:

1. Obowiązki przeszkodzenia wykorzystywania terytorjum neutralnego dla celów operacyj wojzkowych, wzgl. dla działań bezpośrednio służących prowadzeniu wojny. Konwencja V stanowi w art. 5., że państwo neutralne nie powinno cierpieć na swajem terytorjum żadnego z następujących działań państw prowadzących wojnę, wzgl. innych osób, mających wojującym służyć: a) Przeprowadzanie wojsk lub przeznaczonych dla armji transportów (convois) czyto broni i amunicji, czyto środków zaopatrzenia (art. 2). W związku z tem pozostają przepisy Rozdziału II Konwencji „o kombatantach internowanych oraz rannych pielęgowanych w państwach neutralnych“. Najważniejszy z nich zawiera art. 11, nakazujący państwu neutralnemu, które przyjmuje na swe terytorjum wojska należące do armji wojujących, internować je. b) Zakładanie stacji radio-telegraficznej, wzgl. jakiegokolwiek urządzenia mającego służyć jako środek łączności z siłami wojującemi na lądzie lub morzu; korzystanie z tego rodzaju urządzenia założonego na terytorjum neutralnem przez państwo prowadzące wojnę dla celów wyłącznie wojskowych, a nie otwartego dla użytku publicznego (art. 3). c) Tworzenie oddziałów wojskowych, tudzież otwieranie biur werbunkowych na rzecz państw wojujących (art. 4). Wszelkim tego rodzaju naruszeniom neutralności ze strony państw wojujących winno się państwo neutralne przeciwstawić wszystkimi rozporządzalnymi środkami: art. 10 głosi, że nie można uważać za akt nieprzyjazny faktu, gdy państwo neutralne odpięra nawet siłą zamachy na swą neutralność.

Analogiczne obowiązki ustanawia Konwencja XIII, z tą jednak

różnicą, że prostego przejazdu przez wody terytorjalne okrętów wojennych oraz łupów państw wojujących nie uważa za naruszenie neutralności. Konwencja nakłada na państwa neutralne wyraźną powinność roztaczania nadzoru przy pomocy środków jakimi rozporządza celem przeszkodzenia pogwałcenia przepisów Konwencji ze strony państw wojujących (art. 25). Stanowi równocześnie, że tolerowanie przez państwo neutralne odnośnych działań byłoby naruszeniem własnej neutralności (art. 1), oraz przepisuje, że wykonywanie ze strony państwa neutralnego praw określonych w Konwencji nie może być uważane za akt nieprzyjazny przez żadne z państw wojujących, które odpowiednie artykuły przyjęło. W szczególności państwo neutralne nie może dopuścić następujących działań państw wojujących, wzgl. mających im służyć: a) Wszelkich aktów nieprzyjacielskich, z zaborem okrętów i towarów włącznie, oraz wykonywaniem prawa wizyty, jakichby się dopuściły okręty wojenne na wodach terytorjalnych państwa neutralnego (art. 2). Gdy okręt jakiś został zabrany na wodach terytorjalnych państwa neutralnego, państwo to winno, o ile łup znajduje się jeszcze w obrębie jego jurysdykcji, użyć środków jakimi rozporządza, aby łup został uwolniony wraz z oficerami i załogą, oraz by internować załogę, którą zaborca obsadził okręt (art. 3). b) Używania portów oraz wód neutralnych jako baz operacyjnych morskich do walki z przeciwnikiem, — specjalnie dla zakładania tam stacyj radio-telegraficznych, tudzież wszelkich urządzeń mających służyć jako środek łączności z siłami walczącymi na lądzie lub morzu, (art. 5). c) Ustanawiania na terytorjum neutralnem lub na okręcie przebywającym na wodach neutralnych trybunału łupów (art. 4). d) Przyspasabia, wzgl. zbrojenia okrętów, które nasuwają rozmaite powody do przypuszczenia, że są przeznaczone do krążenia po morzu lub do udziału w operacjach nieprzyjacielskich przeciwko państwu, z którym neutralny pozostaje w spokoju; odjazdu poza obręb własnej jurysdykcji okrętu przeznaczonego do krążenia po morzu lub do udziału w operacjach wojennych, gdy okręt ten został w obrębie jurysdykcji w całości lub w części przystosowany do użytku wojennego (art. 8). Oprócz wymienionych obowiązków ciąży ponadto na państwach neutralnych z mocy Konwencji XIII pewne obowiązki będące następstwem zasady, że prosty przejazd okrętów wojennych państw wojujących i zabranych przez nie łupów przez wody terytorjalne neutralnych oraz chwilowe zawijanie ich do portów neutralnych nie tworzy naruszenia neutralności. Oto one: a) Państwo neutralne może zezwolić na naprawę w swoich portach i zatokach

uszkodzeń okrętów wojennych państw wojujących lecz tylko w mierze, jaka jest niezbędna dla bezpieczeństwa ich żeglugi; nie mogą natomiast dopuszczać, aby te okręty wzmacniały w jakikolwiek sposób swą siłę bojową (art. 17). b) Państwa neutralne nie mogą pozwalać, żeby okręty wojenne państw wojujących używały neutralnych portów, zatok oraz wód terytorjalnych dla odnawiania, wzgl. powiększania swego zaopatrzenia wojennego lub uzbrojenia, tudzież dla uzupełnienia załogi (art. 18). Nie mogą też pozwalać, aby te okręty zaopatrywały się w żywność w portach i zatokach neutralnych w większej mierze, niż tego wymaga uzupełnienie zapasów normalnych w czasie pokoju. Co się tyczy zaopatrzenia w paliwo, neutralne państwo może pozwolić na załadowanie takiej tylko ilości, jaka jest potrzebna do osiągnięcia najbliższego portu ojczystego, wzgl. do wypełnienia magazynów paliwa okrętu; w każdym razie ponowne zaopatrzenie się w paliwo w porcie państwa neutralnego przez ten sam okręt wojenny, jest dopuszczalne dopiero po upływie trzech miesięcy (art. 19 i 20). c) Państwa neutralne winny uwolnić łup przyprowadzony do ich portu wraz z jego oficerami i załogą oraz internować załogę, którą zaborca łup obsadził, wówczas, gdy przyprowadzenie nastąpiło z innych powodów aniżeli niezdadność do żeglugi, zły stan morza, brak paliwa wzgl. żywności, a także wówczas, gdy po ustaniu przyczyny uzasadniającej wejście do portu, łup nie zastosuje się do rozkazu natychmiastowego odjazdu (art. 21 i 22).

II. Do drugiej grupy obowiązków państw neutralnych można zaliczyć te, które polegają na powinności równego traktowania wszystkich stron prowadzących wojnę. Według art. 7 Konwencji V państwo neutralne nie ma mianowicie obowiązku przeszkadzać wywozowi, wzgl. tranzytowi na rzecz jednej lub drugiej ze stron prowadzących wojnę, broni, amunicji oraz wogóle wszystkiego, co może być pożyteczne dla armji lub floty. Według zaś art. 8 państwo neutralne nie ma obowiązku zabraniać wzgl. ograniczać używanie na rzecz prowadzących wojnę kabli telegraficznych lub telefonicznych tudzież aparatów telegrafu bez drutu, które stanowią własność bądź jego samego, bądź towarzystw lub osób prywatnych. Otóż art. 9 Konwencji stanowi, że wszelkie zarządzenia ograniczające lub wzbraniające, wydane przez państwo neutralne w przedmiocie, o którym mówią art. 7 i 8, winny być stosowane równomiernie do wszystkich wojujących. Państwo neutralne winno ponadto czuwać, by tę samą powinność uszanowały towarzystwa i osoby prywatne, będące wła-

ścicielami kabli telegraficznych, telefonicznych, wzgl. aparatów telegrafu bez drutu.

Konwencja XIII w art. 9, stanowi podobnie, że państwo neutralne winno jednakowo stosować do obydwu stron wojujących warunki, ograniczenia i zakazy, jakie wydaje w przedmiocie dopuszczenia do swych portów, zatok wzgl. wód terytorjalnych, okrętów wojennych państw prowadzących wojnę.

III. Ostatnia wkońcu grupa obowiązków zachodzi tylko w Konwencji XIII. Art. jej 6 głosi mianowicie: „Zabronione jest oddawanie przez państwo neutralne z jakiegokolwiek tytułu, wprost lub pośrednio, państwu prowadzącemu wojnę okrętów wojennych, broni i amunicji, tudzież wszelkiego materiału wojennego“.

Żadna z Konwencji nie kusi się o zdefiniowanie stanu neutralności. Co więcej obydwie pomijają milczeniem obowiązki dla tego stanu najbardziej istotne, wyrastające z samego rdzenia neutralności. Nie wspominają np. zupełnie o tem, że państwo neutralne nie może dostarczać stronom wojującym posiłków w ludziach, ani oddawać im do rozporządzenia własnych oddziałów wojskowych: Konwencje wychodzą widocznie z założenia, że to jest samo przez się zrozumiałe, że skoro jest mowa o neutralności, nie może być w tym względzie żadnych wątpliwości. Leży w tem jednak niepełność Konwencji, jeżeli chodzi o całkowitą i wyczerpującą charakterystykę prawa neutralności. Powstają pytania, czy oprócz owych w Konwencjach określonych obowiązków neutralności, nie ciążyą jeszcze na państwach neutralnych jakieś inne, pominięte w pozytywnych tekstach nie dlatego, że niema co do nich powszechnej zgody, lecz dlatego, że wypływają z samej natury rzeczy, i, że o nich nie potrzeba wspominać. Owa niepełność Konwencji zmusza do szukania brakujących momentów w doktrynie stworzonej przez naukę prawa międzynarodowego i uzupełnienia Konwencji temi przynajmniej tezami nauki o neutralności, które stanowią trwałe i niezaprzeczalny fundament całej instytucji.

Nie wdając się w rozpatrywanie różnych uczonych teoryj i mniej lub więcej bogato rozbudowanych definicyj, można przyjąć jako punkt wyjścia, że neutralność jest stanem będącym przeciwieństwem udziału w toczącej się wojnie. Kto bierze udział bezpośredni w wojnie przy pomocy własnej siły zbrojnej staje się stroną walczącą i nie może być tem samem neutralny. Jeszcze to jednak nie wystarcza; neutralny, aby utrzymać się w swej roli, musi wstrzymać się nawet od pośredniego udziału i temu celowi służą przepisy Konwencji o nie dopuszczaniu ze strony neutralnego na własnem terytorjum do aktów

państw wojujących, związanych z prowadzeniem wojny, a również przepisy o niedostarczaniu środków wojennych. Pojęcie pośredniego udziału jest jednak rozciągle i można niem objąć działania, o których Konwencje nic nie mówią. Pośrednim udziałem w wojnie jest naogół wszelkie zachowanie się, mogące stać się pomocą dla jednej ze stron w jej akcji wojennej, wzgl. mogące którejś ze stron szkodzić przy prowadzeniu przez nią wojny. Czy np. udzielanie przez państwo neutralne jednemu z państw wojujących środków finansowych da się pogodzić z neutralnością? Lub przeszkadzanie poza obrębem swego terytorjum w działaniach wojennych rozwijanych przez jedną ze stron np. przez przełamywanie blokady, wyławianie min i t. p.? Nauka odpowiada zgodnym chórem autorów „że tego rodzaju akty byłyby sprzeczne z neutralnością⁵⁾”. Jednomysłność jest tutaj tak wielka, że odnośne obowiązki uznać należy za wchodzące w skład samej istoty prawnej neutralności, mimo, że Konwencje nie określają ich wyraźnie. Neutralny winien wstrzymać się od tego rodzaju działań i przestałby być neutralnym nawet wówczas, gdyby skierowały się one na rzecz obydwu stron, wzgl. przeciwko nim obu. Tam więc, gdzie obowiązek neutralności polega na całkowitem wstrzymaniu się od pewnych działań, mogących wywrzeć bezpośredni skutek na bieg wojny, można przyjąć uzupełnienia nauki.

Niektórzy autorowie idą jednak dalej i domagają się od państwa neutralnego, by w stosunkach swoich z państwami wojującymi zachowało całkowitą bezstronność. Bezstronność tę interpretują przytem w ten sposób, że winna polegać na stworzeniu dla państw wojujących równych sytuacji. Tak np. Liszt⁶⁾ żąda, aby neutralny rozciągał równomiernie na państwa walczące wszelkie stanowione przez siebie warunki, ograniczenia lub zakazy, a nawet, aby nie odmawiał drugiemu tego co przyznae jednemu. Zgoda, gdy chodzi o materje wiążące się bezpośrednio z prowadzeniem wojny; Konwencje Haskie normują właśnie tę kwestję, V w artykule 9, XIII w artykule tą samą liczbę zaopatrzonym. Rozciąganie jednak tych obowiązków na wszelkie wogóle stosunki musiałoby doprowadzić do takiej konsekwencji, że państwo neutralne przestałoby być wogóle państwem, przemieniając się w czystą neutralność. Gdyby neutralni mieli mieć obowiązek trzymania wobec wojujących bezwzględnie równej szali we wszystkim, należałoby im zabronić wprowadzania w stosunku do

⁵⁾ Patrz n. p. Fauchille op. cit. Nr. 1457, 1453.

⁶⁾ Franz Liszt. Das Völkerrecht. (Zwölfte Auflage). Berlin 1925 — Str. 537.

nich jakichkolwiek różnic na polu cel, tranzytu, kontyngentowania przywozu i t. d. Równałoby się to zakazowi prowadzenia wszelkiej samodzielnej polityki. Neutralny byłby skazany na wyłączne strzeżenie pełnej bezstronności przy zupełnem odsunięciu względów na własne interesy i żywotne potrzeby. Prawda, że neutralność nie jest prostem przedłużeniem stanu pokoju, że nakłada na przyoblekającego ją szereg obowiązków wobec walczących. Obowiązki te ścieśniają swobodę działań suwerennego skądinąd państwa, jak wogóle powinności wynikające z prawa międzynarodowego. Obowiązków tych nie można jednak rozszerzać w ten sposób, aby ogarniały całą połączoną szereg możliwych stosunków państwa neutralnego ze stronami wojującymi, aby rozrastały się dławiąc życie neutralnego. Ograniczenia jego praw w czasów pokoju nie mogą prowadzić do wymagania, aby całkowicie podporządkował sobie idei niewywierania nawet odległego wpływu na bieg wojny, chociażby w drodze pociągnięcia najluźniej związanych z walką i przedsięwziętych z innych względów, aniżeli chęć pomagania czy szkodenia wojennym działaniom stron walczących. Odcinek obowiązków neutralnych opartych na zasadzie równego traktowania stron wojujących, rozważany w sposób oderwany, posiada dość mgliste zarysy. W oczach wielu teoretyków występuje stąd złudzenie perspektywiczne, przesunięcie granicy poza linię obowiązków uzasadnionych rozwijaniem akcji wojennej. Wymaganie bezstronności od neutralnych musi się jednak zmieścić w kole obrysowanem wyraźnie przez wojnę i stosunek do tej wojny. A wówczas okaże się, że Konwencje właśnie w ten sposób ujmują powyższy rodzaj obowiązków neutralnych, ścieśniając ogólną zasadę do rozmiarów wyszczególnionych w nich wypadków. Okaże się również, że niema potrzeby opuszczać na danym odcinku gruntu pozytywnego prawa. Przeciwnie, wykraczanie poza szlaki przez nie zbudowane, grozi zbłądzeniem na manowce.

3.

Rozwiązanie zagadnienia, w jakiej mierze rozwój powojennego prawa międzynarodowego wpłynął na legalne możliwości państw zajmowania neutralnego stanowiska, należy szukać przede wszystkim w Pakcie Ligi Narodów. Pakt bowiem nakłada na olbrzymią większość państw, należących do Ligi, szereg obowiązków na wypadek wybuchu wojny, tak, że rozstrzygającą dla zagadnienia staje się kwestja, czy i o ile te nowe obowiązki dadzą się pogodzić z postawą

neutralną. Pakt jest też po dziś dzień jedynym dokumentem posiadającym dla zagadnienia zasadniczą wagę. Późniejsze od niego układy nie posiadają tak wielkiego jak on zasięgu, bądź też nie dotyczą bezpośrednio problemu neutralności. Tak np. Pakt Łokarneński ma tylko regionalny charakter. Pakt zaś Kellogga, nie zawiera żadnej sankcji i nie organizuje przeciwko przełamującemu żadnej zbiorowej akcji, a przez to pozostawia związanym nim państwom pełną swobodę ustosunkowania się do wybuchłej wbrew niemu wojny, więc i ew. obrania stanowiska neutralnego.

Pakt Ligi może oczywiście powodować ew. ścieśnienie prawa do neutralnego stanowiska wyłącznie tych tylko państw, które do niej przystąpiły. Państwa, pozostające poza Ligą nie zaciągnęły żadnych obowiązków, któreby krępowały ich pierwotne uprawnienia jako państw suwerennych, któreby tem samem, wzbraniały im zachowywać neutralność. Państwa te nie zamierzają też rezygnować z powyższego atrybutu swej suwerenności, ani w jakikolwiek sposób ograniczać go z góry. Świadczą o tem umowy, jakie zawierają między sobą. Wyraźnie przejawia się odnośna ich wola np. w Pakcie zawartym w Paryżu 17 grudnia 1925 r. pomiędzy Turcją a Z. S. R. R. Artykuł pierwszy brzmi: „W razie akcji zbrojnej skierowanej przeciwko jednej z zawierających umowę stron ze strony jednego lub kilku państw trzecich, zobowiązuje się druga umawiająca się strona zachować w stosunku do pierwszej neutralność“. Żadnych zastrzeżeń czy ograniczeń obowiązku neutralności traktat nie zawiera: nie potrzebują ich wprowadzać państwa niezwiązane Paktem Ligi. Mogą więc zobowiązywać się do bezwarunkowego stosowania neutralności we wszystkich wypadkach wojny.

Pełnej tej swobody członkowie Ligi nie posiadają, a zbadanie przepisów Paktu pozwoli ocenić w jakiej mierze doznali uszczuplenia swego prawa do neutralności. Uszczuplenia powyższe wypływają z obowiązków ciążących na członkach w razie wybuchu wojny. Należy więc przedewszystkiem rozpatrzyć kwestję, czy są na tle Paktu możliwe takie wojny, wobec których nie powstają po stronie członków żadne obowiązki, co by mogły być uznane za sprzeczne z neutralnością. Nasuwają się przytem trzy następujące hipotezy: 1. Wojna wybuchła pomiędzy państwami, które są członkami Ligi. 2. Wojna wybuchła pomiędzy członkiem Ligi a państwem nie należącym do Ligi. 3. Wojna wybuchła pomiędzy państwami stojącymi poza Ligą. W każdym z tych wypadków należy odmiennie traktować obowiązki



skupionych w Lidze państw odnośnie do zachowania się ich wobec toczącej się wojny.

I. Jest rzeczą wiadomą, że Pakt Ligi Narodów nie organizuje bynajmniej krucjaty przeciwko każdemu wszczynającemu wojnę, że nie pozbawia państw, które mu się poddały, prawa wojny. Stara się jedynie prawo to ograniczyć, uwarunkować, poddać korzystanie z niego pewnym regułom. Nie każda wojna stanowi przełamanie Paktu. Pakt potępia tylko bezwzględnie wojny napastnicze, których celem jest zniweczenie niepodległości członka Ligi, lub wydarcie mu części jego terytorjum (art. 10). Wojny podejmowane w innych celach są natomiast dopuszczalne, lecz nie mogą być wszczynane bez zachowania przepisów artykułów 12, 13 i 15 Paktu.

Pakt wprowadził do prawa międzynarodowego rozróżnienie pomiędzy wojnami. Odtąd pewne z nich są zabronione, inne jednak muszą być uznane za dozwolone. Pomijając t. zw. wojny domowe, — wojna dozwolona może mieć miejsce pomiędzy członkami w następujących wypadkach: 1) Art. 12 w ustępie 2 stanowi: „We wszystkich wypadkach, jakie niniejszy artykuł przewiduje, winna zapaść decyzja w rozsądnym terminie, sprawozdanie zaś Rady winno być ustalone w ciągu sześciu miesięcy licząc od dnia, w którym sprawę do Rady wniesiono“. Otóż przekroczenie owych terminów czy to przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej, czy przez sąd rozjemczy, czy wreszcie przez Radę, rozwiązuje stronom ręce tak, że mogą uciec się do wojny, nawet bez czekania na upływ trzechmiesięcznego terminu ustanowionego w tym samym artykule ⁷⁾. 2) Jeśli sprawozdanie Rady w przedmiocie sporu nie zostało ustalone jednomyślnie (nie licząc głosów przedstawicieli stron), wzgl. gdy sprawozdanie Zgromadzenia nie zostało uchwalone głosami wszystkich członków wchodzących w skład Rady oraz większością głosów pozostałych członków, strony spór wiodące odzyskują swobodę działania. Ustęp 7 artykułu głosi wyraźnie na taki wypadek: „...członkowie Ligi zastrzegają sobie prawo działania w sposób, jaki uznają za konieczny dla utrzymania prawa i sprawiedliwości“ ⁸⁾. 3) Gdy obydwie strony pozostające w sporze odrzucają rozstrzygnięcie arbitrażowe lub sądowe wzgl. zalecenie Rady, mają otwartą drogę do kroków zbrojnych, po odczekaniu upływu terminu określonego art.

⁷⁾ Por. Schücking & Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes. (Zweite Auflage). Berlin 1924. — Strona 93 oraz 515—516.

⁸⁾ Schücking & Wehberg, op. cit. Str. 598—599.

12⁹⁾). — 4) Gdy jedna ze stron odmówi wykonania orzeczenia arbitrażowego lub sądowego wzgl. jednomyślnego zalecenia Rady, strona przeciwna może dochodzić wykonania zbrojnie¹⁰⁾). Wprawdzie art. 13 nakazuje w ust. 4 Radzie, by w razie niewykonania orzeczenia zaproponowała środki zdolne zapewnić wykonanie. Niemniej jednak własna pomoc strony oręcznie szukającej urzeczywistnienia orzeczenia byłaby całkowicie legalną. W razie zaś odmówienia wykonania jednomyślnego zalecenia Rady przez jedną ze stron, druga strona uciekająca się do wojny dla egzekucji zalecenia, pośrednio jest do tego przez sam Pakt upoważniona, skoro członkowie Ligi zobowiązali się ustępem 7 artykułu 15 „nie uciekać się do wojny przeciwko stronie, która stosuje się do wniosków sprawozdania“. 5) Ustęp 8 artykułu 15 stanowi: „Jeżeli jedna ze stron utrzymuje, że spór dotyczy kwestji, którą prawo narodów pozostawia wyłącznej właściwości tejże strony, Rada zaś to uzna, — wówczas Rada stwierdzi to w sprawozdaniu, nie zalecając żadnego rozwiązania“. Wprawdzie Rada, wzgl. Zgromadzenie będą mogły nadal zajmować się sporem na podstawie ogólnego upoważnienia artykułu 11: „Liga winna w razie wojny lub groźby wojny przedsięwziąć środki zdolne zabezpieczyć pokój narodów“, żadnej jednak pozytywnej propozycji rozwiązania sporu nie są władne stawiać. Otóż wielu autorów¹¹⁾ upatruje w omawianym wypadku również możliwość wojny legalnej. A chociaż Schücking i Wehberg¹²⁾ sprzeciwiają się temu i uważają, że „skoro nawet Liga nie może mięszać się do wewnętrznych spraw danego państwa, tem mniej może takie prawo przysługiwać pojedynczemu członkowi“, — to jednak twierdzenie ich nie trafia do przekonania. Niewątpliwie bowiem stoi się tutaj wobec konfliktu, dla którego Pakt nie znajduje żadnego rozwiązania, a nie zabrania równocześnie jego wszczynania. Strony mają wobec bezradności Paktu swobodę poszukiwania rozstrzygnięcia w drodze walki po wyczekaniu na upływ trzech miesięcy.

Tam, gdzie występuje wojna dozwolona, nie ciąży ze względu na nią na członkach Ligi z mocy Paktu, żadne obowiązki, któreby nie dały pogodzić się z zajęciem neutralnego stanowiska. Zobowią-

⁹⁾ Schücking i Wehberg. Op. cit. 93 i 596.

¹⁰⁾ Schücking i Wehberg. Op. cit. 596—597.

¹¹⁾ N. p. Dr. Mirosław Gonsiorowski. Société des Nations et Problème de la Paix. Paris 1927. T. II. str. 370. Także Whittton. Op. cit. Str. 482.

¹²⁾ Op. cit. str. 589.

zania stosowania sankcji wypływające z art. 16 nie mają w takim wypadku zastosowania. Przeciwnie nawet, możliwość spontanicznego orężnego mieszania się do wojny ograniczona jest przepisami, określającymi wojnę niedozwoloną. Członek interweniujący zbrojnie bez zachowania artykułów 12, 13 i 15, stałby się winnym przełamania Paktu i ściągnąłby sankcje na siebie. Neutralność staje się tutaj nie prawem już, lecz wprost obowiązkiem członków nie uczestniczących w konflikcie, który wojnę wywołał. Nawet wówczas, gdy wojnę spowodowała odmowa wykonania wyroku, członkowie ci nie mieliby prawa stawiać na własną rękę czynnie po stronie tego, kto przedsięwziął wyprawę, dla wymuszenia na przeciwniku wymiaru sprawiedliwości¹³⁾. A zatem Pakt Ligi, gdy chodzi o wojnę dozwoloną, nie tylko nie uchyla neutralności, lecz nawet ją umacnia. Ze stanu chwiejnego, zależnego od woli stosującego go państwa, staje się ona w omawianym wypadku stanem nakazanym, którego samowolnie porzucać nie wolno. Co więcej, Pakt udziela tutaj neutralności swoich gwarancji. Dawniej neutralność nie była bowiem zależna wyłącznie od woli chcącego ją zachować; każdy z prowadzących wojnę mógł, gdy mu to było potrzebne, wystąpić zbrojnie przeciwko neutralnemu i wciągnąć go do wojny. „Każdy może pozostać neutralnym tylko tak długo, jak tego chce sąsiad“¹⁴⁾. Obecnie Pakt chroni neutralność i nie pozwala członkom Ligi wszczynać pomiędzy sobą wojny, wbrew jego postanowieniom. Wojującemu nie wolno zaczepiać neutralnego bez poprzedniego poddania procedurze ligowej powstałego z nim sporu i bez uszanowania nakazanych terminów. Wojna dozwolona określona Paktem nadała neutralności solidność i trwałość, jakiej przedtem nie posiadała¹⁵⁾.

II. Wojna pomiędzy państwem uczestniczącym w Lidzie a państwem do Ligi nie należącym otwiera, ze względu na obowiązki członków do przedsięwzięcia działań ew. sprzecznych z obowiązkami neutralnych, następujące możliwości: 1) Gwarancja art. 10 Paktu działa na rzecz członków Ligi przeciwko każdemu napastnikowi, zarówno członkowi, jak nieczłonkowi Ligi. W razie zatem napaści, groźby

¹³⁾ Inaczej W h i t t o n. Op. cit. passim.

¹⁴⁾ H a m m a r s k j ö l d. La Neutralité en général. Biblioteca Visseriana. T. III. Str. 59.

¹⁵⁾ Zgodnie W h i t t o n. Op. cit. Str. 459, 477 i 479. Wyłącza jednak wypadek, gdy jedna ze stron odmawia zastosowania się do rozstrzygnięcia wydanego przez Ligę.

napaści lub jej niebezpieczeństwa rozumianych w znaczeniu art. 10 a skierowanych przeciwko członkowi Ligi ze strony państwa obcego Lidze, konkretyzują się odnośne obowiązki członków, co nie pozwoli im ew. pozostać neutralnymi. 2) W razie powstania konfliktu pomiędzy państwami, z których jedno tylko jest członkiem Ligi ma zastosowanie art. 17 Paktu. Postanawia on, że Rada zaprasza państwo poza Ligą stojące, by poddało się ciężącym na członkach zobowiązaniom w przedmiocie załatwiania sporów, a to pod warunkami, jakie Rada uzna za słuszne. Na tle art. 17 możliwe są następujące sytuacje: a) Państwo obce zaproszenie przyjmuje: w tym wypadku zdanie 2 ustępu 1 art. 17 stanowi, że wchodzi w zastosowanie przepisy artykułów 12 do 16 z zastrzeżeniem zmian, jakie Rada uzna za konieczne. Wynik procedury ligowej może być taki sam, jak w wypadkach sporów pomiędzy członkami. Ewentualnie zatem może zająć także wojna dozwolona, wobec której niezaangażowani bezpośrednio w wojnie pozostali członkowie będą obowiązani zachować neutralność. Jeśliby jednak któreś z państw pozostających w sporze uciekło się do wojny niedozwolonej, pozostali członkowie Ligi będą obowiązani wprawić przeciwko niemu w ruch sankcje art. 16, bez względu na to czy naruszającym obowiązek będzie członek Ligi, czy obcy. b) Państwo obce zaproszenie odrzuca. W takim wypadku możliwe są znowu dwie ewentualności: aa) Uciekającym się do wojny jest członek Ligi; wtedy inni członkowie mają pełne prawo pozostać neutralnymi. bb) Uciekającym się do wojny jest państwo obce Lidze; wtedy według postanowienia ustępu 3, art. 17 mają wejść przeciwko niemu w życie sankcje art. 16. c) Rada nie uchwali ew. zaproszenia jednostronnie. Wówczas, w razie wybuchu zbrojnego konfliktu, członkowie Ligi mają prawo zachować neutralność, o ile wojna nie będzie nosić charakteru napaści na członka Ligi w rozumieniu art. 10. — Z powyższego przeglądu sytuacji wynika jasno, że w licznych wypadkach neutralność członków Ligi znajdzie pełne uzasadnienie.

III. W razie sporu pomiędzy państwami, z których żadne nie należy do Ligi, Rada winna również wystosować do nich zaproszenie z art. 17 a wówczas: a) Na wypadek odrzucenia przez obydwie strony zaproszenia, może Rada według ustępu 4 art. 17 przedsięwziąć wszelkie środki oraz stawiać wszelkie propozycje zdolne zapobiec krokowi nieprzyjacielskim i sprowadzić rozwiązanie konfliktu. S c h ü c k i n g = W e h b e r g ¹⁰⁾ twierdzą, że Rada może

¹⁰⁾ Op. cit. Str. 644.

w szczególności uchwalić wprowadzenie w ruch sankcyj. Można by na to zauważyć, że tego rodzaju uchwała miałaby wszelkie szanse pozostać czysto platoniczną, wobec braku wyraźnego obowiązku członków do wykonywania w danym wypadku sankcyj. Można by także dowodzić, że owe sankcje mogłyby mieć miejsce tylko jako środek presji, mającej na celu niedopuszczenie do wybuchu wojny, że natomiast Rada nie miałaby prawa ich uchylać przeciwko żadnej ze stron prowadzących wojnę, skoro upoważnienie jej opiewa tylko na „zapobieganie krokom nieprzyjacielskim i sprowadzenie rozwiązania konfliktu“, oczywiście rozwiązania pokojowego, zanim jeszcze konflikt stał się zbrojnym. Trudno jest w każdym razie zaprzeczyć w danym wypadku członkom Ligi prawa zachowania neutralności i obciążać ich obowiązkiem stosowania sankcyj. b) Zaproszenia przyjmuje tylko jedno z państw pozostających w sporze: Pakt nie rozstrzyga wyrażnie tego wypadku. Dałoby się wprowadzić wnioski, że sankcje mogą być tutaj zastosowane, skoro ostatnie zdanie ustępu 1 art. 17 każe stosować postanowienia artykułów 12 do 16, gdy „zaproszenie zostanie przyjęte“. Wobec zaś odrębnego unormowania wypadku ustępu 4 „gdy obydwie strony odrzucą zaproszenie“, a co zatem idzie wobec nie obejmowania przez tę normę wypadku „odrzućcia przez jedną tylko ze stron“, ogólnikowe zdanie „gdy zaproszenie zostanie przyjęte“ należałoby uzupełnić słowami „przez jedną choćby tylko stronę“. Takie rozumowanie nie byłoby jednak trafne. Ustęp 3 art. 17 przewiduje bowiem sankcje wyrażnie tylko przeciw takiemu państwu obcemu Lidze, które, odrzuciwszy zaproszenie, ucieka się do wojny przeciw jakiemuś członkowi Ligi. Należący zatem do Ligi nie mają żadnego obowiązku wykonywania sankcyj w obronie państwa nie wchodzącego w skład Ligi, chociażby ono zaproszenie Ligi przyjęło. Słusznie więc Schücking i Weber piszą: „Gdy chodzi o dwóch nieczłonków Ligi, z których jeden odmówił uczynić zadość zaproszeniu Rady, jedna zaś ze stron wystąpi zbrojnie przeciwko drugiej, może być brane pod uwagę jedynie zastosowanie ustępu 4 w drodze analogii“¹⁷⁾. c) Obydwa obce Lidze państwa przyjmą zaproszenie. Wówczas powstanie sytuacja odpowiadająca w zupełności sytuacji scharakteryzowanej powyżej jako wypadek II. 2a. — W większości zatem wypadków wojen toczących się pomiędzy państwami stojącymi poza Ligą, członkowie Ligi będą posiadać pełną legalną możliwość stosowania neutralności.

¹⁷⁾ Op. cit. Str. 643.

Szereg traktatów zawartych przez poszczególnych członków Ligi z państwami należącymi do Ligi świadczy też o tem, że członkowie nie zamierzają zrzekać się prawa do neutralności w razie ziszczenia się hipotez przedstawionych wyżej pod II i III, jak również o tem, że mają pełną świadomość ograniczenia do pewnych jedynie wypadków obowiązków wypływających z Paktu a nie dających się pogodzić z neutralnością.

Charakterystyczne w tym względzie są zwłaszcza traktaty zawierane ze Związkiem Z. S. R. R. Wyraźnie mówi o neutralności Traktat z 24 kwietnia 1926 r. zawarty z Z. S. R. R. przez Niemcy: „Art. 2. Gdyby jedna ze stron umawiających się, pomimo swej pokojowej postawy, została zaatakowana przez jakieś trzecie państwo lub przez kilka państw trzecich, druga z umawiających się stron będzie przestrzegała neutralność przez cały czas trwania konfliktu”. Wyraźnie również mówi o neutralności „Traktat o nieagresji i o pokojowym załatwianiu sporów” zawarty pomiędzy Finlandją a Z. S. R. R. w dniu 21. I. 1932 r. Art. jego 2 opiewa: „Gdy jedna ze stron zawierających umowę stanie się przedmiotem napaści ze strony jednego lub kilku państw trzecich, druga z wysokich umawiających się stron zobowiązuje się zachować neutralność przez cały czas trwania konfliktu. Jeśli jedna z wysokich umawiających się stron ucieknie się do napaści przeciwko państwu trzeciemu, druga z wysokich umawiających się stron będzie mogła wypowiedzieć niniejszy traktat bez uprzedniego zawiadomienia”. Zastrzeżenie wypowiedzenia zabezpiecza Finlandji możliwość wypełnienia obowiązków wynikających z Paktu Ligi. Nie używa terminu „neutralność”, „Pakt o nieagresji” zawarty pomiędzy Polską a Z. S. R. R. w dniu 25 stycznia 1932 r. W innych słowach mówi jednak o tem samym: „Art. 2. Gdy jedna ze stron stanie się przedmiotem napaści ze strony jednego lub kilku państw trzecich, druga strona zobowiązuje się nie udzielać im żadnej pomocy ni poparcia, zarówno bezpośredniego, jak pośredniego przez cały czas trwania konfliktu”. Późem następuje zastrzeżenie wypowiedzenia, posiadające takie samo brzmienie, jak zastrzeżenie traktatu finlandzkiego. Identycznie sformułowane zobowiązania i zastrzeżenia zawiera Art. 2 „Paktu o nieagresji francusko-sowieckiego” z dnia 29 listopada 1932 r. Jeszcze inną stylizację wykazuje „Traktat o nieagresji” zawarty pomiędzy Litwą a Z. S. R. R. w dniu 28 września 1926 r. „Na wypadek gdyby jedna ze stron, pomimo swej pokojowej postawy, została zaatakowana przez jedno lub kilka państw trzecich, druga z umawiających się stron zobowiązuje się nie udzie-

łać pomocy temu państwu, wzgl. tym państwom w ich walce przeciwko stronie będącej ofiarą napaści". Zastrzeżenie, że Pakt nie może szkodzić zobowiązaniom zaciągniętym przez Litwę na mocy Paktu Ligi Narodów zawiera dołączona do Traktatu nota Ministra Spraw Zagranicznych Litwy.

Ciekawie przedstawia się także „Traktat przyjaźni i bezpieczeństwa” pomiędzy Persją a Afganistanem z 26 listopada 1927 r. Ustęp 2 art. 2 Traktatu opiewa: „W wypadku, gdyby jedna z umawiających się stron stała się przedmiotem napaści ze strony jednego lub kilku państw trzecich, druga strona zobowiązuje się zachować neutralność przez cały czas trwania kroków nieprzyjacielskich. Strona będąca przedmiotem napaści winna będzie nie naruszać tej neutralności ze swej strony, pomimo wszelkich względów wypływających z interesów politycznych, strategicznych i taktycznych”. Artykuł zaś 4 zawiera zobowiązanie strony neutralnej do strzeżenia neutralności oraz do przeciwstawienia się własną siłą zbrojną działaniom państwa znajdującego się w wojnie z jedną z umawiających się stron, stanowiącym pogwałcenie neutralności. W dalszym ciągu wymienia artykuł owe naruszające neutralność przedsięwzięcia, przyczem wychodzi daleko poza postanowienia Konwencji Haskich. Neutralny winien mianowicie niedopuszczyć do przeprowadzenia przez swoje terytorjum wojsk, broni oraz materiału wojennego, do przechodzenia przez nie armij znajdujących się w odwrocie, — oraz do werbowania na niem rekrutów. Nadto jednak winien przeszkadzać w zaopatrywaniu się tam w środki żywności, zwierzęta pociągowe oraz wogóle we wszystko co jest potrzebne do celów wojny, — oraz nie pozwolić na przedsięwzięcie u siebie wojskowych wywiadów. Charakterystyczne jest zobowiązanie do przeszkadzania popieraniu przez trzecie państwo prowadzące wojnę buntów ludności neutralnej oraz do wzbudzania ich dla celów wojskowych. Dołączona do Traktatu nota Ministra Spraw Zagranicznych Persji zawiadamia rząd Afganistanu, że cesarski rząd Persji, troskliwy o wypełnianie swych zobowiązań, uważa, iż obowiązki zaciągnięte na mocy Traktatu nie stoją w sprzeczności z obowiązkami jakie na nim ciążyą wobec Ligi Narodów, oraz, że będzie szanował swe obowiązki członka Ligi.

4.

Dotychczasowe wywody prowadzą do stwierdzenia, że członkowie Ligi nie mogliby ew. przybierać neutralnej postawy jedynie

w wypadku takich wojen, wobec których Pakt domaga się wprawienia w ruch zbiorowych sankcyj.

Są to następujące wojny: 1) Wszelkie wojny napastnicze, zagrożające niepodległości, wzgl. całości terytorjum członków Ligi (art. 10). — 2) Wojny niedozwolone pomiędzy członkami Ligi z tego powodu, że rozpoczęto je wbrew postanowieniom artykułów 12, 13 i 15 Paktu, mianowicie: a) Wojna zaczęta wbrew zobowiązaniu poddania każdego sporu, mogącego pociągnąć za sobą zerwanie stosunków bądź postępowaniu arbitrażowemu lub załatwieniu na drodze sądowej, bądź zbadaniu ze strony Rady (zdanie 1 ustępu 1 art. 12). b) Wojna zaczęta wbrew zobowiązaniu nieuciekania się do wojny przed upływem terminu trzech miesięcy, licząc od zapadnięcia orzeczenia arbitrażowego, wzgl. sądowego, lub uchwalenia przez Radę (Zgromadzenie) sprawozdania (zdanie 2 ustępu 1 art. 12). c) Wojna zaczęta wbrew zobowiązaniu nieuciekania się do wojny przeciwko takiemu członkowi, który zastosował się do orzeczenia (ust. 4 art. 13) wzgl. do sprawozdania przyjętego jednomyślnie przez Radę (ust. 6 art. 15) lub uchwalonego przez Zgromadzenie potrzebną większością głosów (ustęp 10 art. 15). — 3) Wojny przeciwko członkowi rozpoczęte przez państwo nienależące do Ligi, które odrzuciło zaproszenie Rady co do załatwienia sporu środkami Ligi (ust. 3 art. 17). — 4) Wojny pomiędzy członkiem Ligi a nieczłonkiem, który przyjął zaproszenie Rady, posiadające analogiczne znamiona jak wojny niedozwolone pomiędzy członkami (ust. 1 art. 17). — 5) Wojny pomiędzy państwami stojącymi poza Ligą, które poddały spór procedurze ligowej, noszące cechy analogiczne do wojen niedozwolonych pomiędzy członkami (ust. 1 art. 17).

Należy zbadać, czy w obliczu takich wojen członkowie Ligi posiadają legalną możność przybrania neutralnej postawy, czy też nie. Pakt nakłada na nich w tych wypadkach szereg obowiązków. Odpowiedź przeto zależeć będzie od rozwiązania następujących dwóch pytań: 1) czy te obowiązki dadzą się pogodzić z obowiązkami państwa neutralnego, 2) od jakich warunków zależy powstanie konkretnego obowiązku zachowania się, określonego odnośnemi przepisami Paktu.

Zastanowienie się nad temi kwestjami może wydać się zbyt czułe ze względu na brzmienie pierwszego zaraz zdania artykułu 16 Paktu: „Jeśli członek Ligi ucieka się do wojny wbrew zobowiązaniom przyjętym w artykułach 12, 13 wzgl. 15, uważa się go ipso facto za dopuszczającego się aktu wojny przeciwko wszystkim innym

członkom Ligi". MoŜnaby przeto mniemać, Ŝe skoro zachodzi akt wojny, tem samem zapanował stan wojny, wiêc o neutralnoœci nie moŜe byæ mowy. Na takie ujęcie sprawy nie pozwala jednak powszechnie przyjęta wykładnia owej wstêpnej deklaracji art. 16. Wykładnia ta znalazła oficjalny wyraz w uchwale drugiego Zgromadzenia Ligi z 27 wrzeœnia i 4 paŝdziernika 1921 r.: „Jednostronny akt państwa winnego nie moŜe stwarzaæ stanu wojny, otwiera jedynie moŜnoœæ przedsiêwzięcia ze strony innych członków Ligi aktów wojny, wzgl. oœwiadczenia, Ŝe znajdujã siê w stanie wojny z państwem, które Pakt przełamało". Wiêc ów „akt wojny" nie wystarcza jeszcze sam przez siê do postawienia wszystkich pozostałych członków Ligi w szeregu kombatanatów zwróconych frontem przeciwko winowajcy. Rodzaj reakcji zaleŜy od nich samych i ew. dopiero reakcja w formach wojennych moŜe uczyniæ z nich strony wojujące. Deklaracja artykułu 16 nie wyłącza przeto neutralnoœci członków Ligi w razie przełamania Paktu w drodze wojny ze strony jakiegoœ zwiãzanego nim państwa.

JakieŜ obowiãzki nakłada art. 16 na członków? Dadzã siê one podzieliæ na nastêpujãce grupy: I. Obowiãzki polegajãce na wprowadzeniu w ruch t. zw. sankcyj ekonomicznych (ustêp 1), mianowicie: 1) Natychmiastowe zerwanie z winowajcã wszelkich stosunków handlowych oraz finansowych. 2) Zabronienie wszelkich stosunków pomiêdzy wlasnymi obywatelami a obywatelami państwa, które Pakt zламаło. 3) Spowodowanie ustania wszelkiego znoszenia siê pomiêdzy obywatelami państwa gwałcãcego Pakt, a obywatelami kaŝdego innego państwa naleŜącego do Ligi lub nienaleŜącego, a to w zakresie stosunków finansowych, handlowych oraz osobistych. II. Obowiãzki polegajãce na zbrojnym udziale w wojnie egzekucyjnej przeciwko winowajcy (art. 2) Na Radzie ciãŜy mianowicie powinnoœæ zalecenia róŜnym rządom dostarczenia kontyngentu sił wojskowych, morskich i lotniczych, przy pomocy których członkowie Ligi będã współdziałali w siłach zbrojnych przeznaczonych do wymuszenia poszanowania dla zobowiãzań wobec Ligi. — III. Obowiãzek wzajemnego udzielania sobie przez członków poparcia przy przeprowadzaniu zarządzeñ gospodarczych i finansowych, wydanych na podstawie art. 16, a to w celu sprowadzenia do najmniejszej miary strat i niedogodnoœci, mogãcych wyniknãæ z tych zarządzeñ (zdanie 1 ustêpu 3). NaleŜy tu równieŜ obowiãzek udzielania sobie wzajemnej pomocy dla oparcia siê wszelkim specjalnym środkiem zastosowanym przeciwko jednemu z nich przez państwo łamiãce Pakt (zda-

nie 2 ustępu 3). — IV. Obowiązek przedsięwzięcia zarządzeń mających na celu ułatwienie przejścia przez własne terytorjum wojsk każdego członka biorącego udział we wspólnej akcji, podjętej dla zapewnienia poszanowania zobowiązaniom wobec Ligi.

Zachodzi pytanie, czy członek Ligi, który w wykonaniu swych obowiązków, wynikających z art. 16, podejmuje określone nimi działania, może utrzymywać, że mimo to zachowuje się neutralnie?

Nie ulega wątpliwości, że udział w sankcji wojskowej (grupa II obowiązków) jest jednoznaczny z porzuceniem neutralności. Dostarczenie zaleconego przez Radę kontyngentu jest wdaniem się w wojnę. W razie zbrojnej egzekucji związkowej uczestniczące w niej państwa stają się stronami wojującymi.

Możliwa, a w praktyce nawet prawdopodobniejsza, jest jednak sytuacja, w której Liga nie zareaguje na złamanie Paktu w tak mocny sposób, względnie, w której Rada ograniczy ekspedycję do uczestnictwa kilku tylko państw, a nawet jednego, np. państwa najbliższego sąsiadującego z łamiącym Pakt, czy też rozporządzającego w danej chwili siłami największymi lub dającymi się najłatwiej uruchomić. Na członkach nie biorących bezpośredniego udziału w akcji wojennej ciąży mimo to w takich wypadkach obowiązki grup I, III i IV. Czy wykonywanie ich da się pogodzić z obowiązkami neutralności? Czy też przeciwnie państwo prowadzące wojnę, przeciwko któremu zastosował członek Ligi odnośne środki, będzie mogło uważać go za naruszającego obowiązki neutralności i traktować jako wroga, znajdując się z nim w stanie wojny?

Z koła członków Ligi nie uczestniczących bezpośrednio w działaniach wojskowych, co do których zatem istnieje jeszcze możliwość neutralności, należy już zgóry wyłączyć tych, co w wykonaniu obowiązków grupy IV otwierają przejście przez własne terytorjum wojskom państw uczestniczących w wojnie egzekucyjnej. Stoi to bowiem w całkowitej sprzeczności z jednym z najbardziej zasadniczych obowiązków państwa neutralnego, określonym w artykułach 2, i 5-tym V Konwencji Haskiej. Kto dopuszcza do przejścia przez własne terytorjum wojsk któregoś z państw walczących, przestaje być neutralnym.

Pozostają jeszcze do rozpatrzenia obowiązki grupy I i III pod względem pogadzalności ich z postawą neutralną. Zerwanie stosunków handlowych oraz finansowych (obowiązek z grupy I) samo przez się nie wykracza przeciwko obowiązkom państw neutralnych. Neutralność nie może przecież pochłaniać samodzielności państwa

i nie może pozbawiać prawa strzeżenia własnych interesów przy pomocy środków pokojowych. Zerwanie stosunków, o których mowa, może wystąpić w stanie pokoju i nie wywiera wpływu na jego zmianę. Może być formą represalij, albo też pochodzić z potrzeb własnej polityki, gdy te nakazą chwilowe przecięcie szkodliwych gospodarczo więzów. W danym jednak wypadku strona walcząca, przeciwko której zarządzenie się zwraca, miałaby wszelką podstawę do uznania zrywającego stosunki za przechodzącego do obozu nieprzyjacielskiego, mimo, że sam Pakt nie zdaje się uważać wytworzonego stanu rzeczy za wojenny, skoro nie wspomina o równoczesnym zerwaniu stosunków dyplomatycznych. Zerwanie bowiem odnośnych stosunków następuje ze względu na toczącą się wojnę. Ma być narzędziem osłabienia jednej ze stron wojujących, pozbawienia jej nie tylko środków koniecznych do prowadzenia wojny, lecz nawet możliwości wydobycia z siebie sił pozwalających wojnę przetrwać, odcięcia jej zupełnego i doprowadzenia do wyczerpania. Jest ogniwem w szeroko pomyślanym systemie quasi-blokady, stosowanej przez członków Ligi wobec prowadzącego wojnę właśnie dlatego, że tę wojnę prowadzi, i w tym celu, by prowadzenie jej utrudnić, a nawet uniemożliwić. Środek aczkolwiek ograniczony do momentów finansowo-gospodarczych jest niemniej wmieszaniem się do wojny, zaznaczeniem nieprzyjaznego stosunku wobec jednej ze stron. Głębsze wmyślenie się w położenie zrywającego poprze ten pogląd, wskazując, że w konsekwencji zerwania nie będzie on mógł uniknąć aktów wprost już sprzecznych z obowiązkami państwa neutralnego. Zerwanie musi przecież objąć normalnie także zakaz wywozu oraz tranzytu „broni, amunicji i wogóle wszystkiego, co może być potrzebne dla armji lub floty“. Art. 7 V-ej Konwencji Haskiej pozwala neutralnemu na te czynności pod wyraźnym jednak warunkiem zastrzeżonym w art. 9, a nakazującym mu traktować pod względem odnośnych ograniczeń i zakazów równomiernie wszystkich prowadzących wojnę. Zrywający będzie zmuszony stanąć również w sprzeczności z art. 9 Konwencji XIII-tej. Pakt nie zabrania wprawdzie wyraźnie tej równomierności, nie potrzeba jednak chyba udawadniać, że byłaby sprzeczna z całą treścią art. 16 Paktu. Przeciwnie — o czem bliżej poniżej — z art. 16 da się nawet wyprowadzić twierdzenie, że członkowie Ligi stosujący sankcje gospodarcze przeciwko jednej ze stron wojujących, mają równocześnie dopomagać drugiej. Jedna tylko jedyna Szwajcarja, dzięki wyjątkowemu swemu stanowisku w łonie Ligi Narodów, wpływających z zagwarantowania jej wieczystej neutralizacji,

mogłaby zakazy w materjach, o które chodzi, stosować równomiernie zarówno wobec winowajcy, jak jego przeciwnika i państw wprowadzających przeciwko niemu w czyn sankcje ¹⁸⁾).

Trudno jest wobec tego zgodzić się z autorami którzy jak np. Whitton ¹⁹⁾ uważają, że zerwanie stosunków gospodarczo-finance wych dałoby się naogół pogodzić z neutralnością. Prawda, że żaden tekst nie nakłada na niewojujących obowiązku traktowania zupełnie takiego samego stron pozostających w wojnie, ani też obowiązku utrzymywania z nimi stosunków gospodarczych. Całkowite jednak ich zerwanie z jedną ze stron musi dotyczyć także punktów, co do których prawo narodów wymaga od neutralnych stanowczo równego traktowania stron wojujących. A taka znowu równomierność nie dałaby pogodzić się z obowiązkami członka Ligi.

Nie trzeba przytem zapominać, że utrzymanie stanu neutralności zależy nietylko od woli państwa, chcącego postawę tę przybrać, nietylko od własnej oceny czy akta jego uczynią zadość obowiązkowi neutralności, ale także od zdania prowadzących wojnę o tem, czy dane państwo zachowuje się wobec nich w sposób odpowiadający neutralności. Wojujący, z którym państwo trzecie zrywa wszelkie stosunki gospodarcze (temsamem wiążące ich umowy, jeśli nie wszystkie, to przynajmniej handlowe i komunikacyjne w szerokim słowa znaczeniu) musiałby mieć bardzo mocne nerwy i niezłomną wolę nieotwierania oczu na zachowywanie się tego państwa, by mimo wszystko traktować je jako neutralne i szanować jego prawa wynikające z neutralności. Starano się pogodzić sankcję ekonomiczną z obowiązkami neutralnych przy pomocy konstrukcji zbudowanej na twierdzeniu, że członek Ligi, który Pakt przełamał, zgodził się sam, podpisując Pakt, na to, aby współtowarzysze z Ligi zastosowali doń sankcje gospodarcze, skoro stanie się winnym wojny za bronionej ²⁰⁾. Tego rodzaju konstrukcja nie jest zdolna uratować sytuacji. Na jej podstawie możnaby bowiem dowodzić, że także członkowie biorący udział w wojnie egzekucyjnej pozostają neutralnymi. Nietrudno jednak obalić wprost konstrukcję, gdy się zauważy, iż podpisujący Pakt bynajmniej nie zobowiązali się przez to traktować stosujących przeciwko nim sankcje jako neutralnych, oraz, iż jest mocno wątpliwą rzeczą, by wojujący uznał się winnym i stosować

¹⁸⁾ Por. Schücking & Wehberg. Op. cit. Str. 635.

¹⁹⁾ Op. cit. Str. 500—501.

²⁰⁾ Whitton & Oppenheim. Op. cit. Str. 509.

wany przeciwko sobie bojkot gospodarczy przyjął pokornie, jako sprawiedliwy i zasłużony. Bardziej wnikliwą od teoretyków okazała się Rada Związkowa Szwajcarii, pisząc w swem Orędziu z 1919 r.: „Ostatnia wojna wykazała, iż broń gospodarcza jest jedną z najstraszniejszych. Ten, kto użyje jej przeciwko krócej ze stron wojujących, zostanie przez nią uznany za nieprzyjaciela i będzie odpowiednio traktowany“.

Drugi z obowiązków I grupy pociąga za sobą akty, co do których przyjmuje się naogół zgodnie niewspółmierność ich z neutralnością. Zakaz stosunków pomiędzy poddanymi mógłby być bowiem chyba skuteczny jedynie przy zastosowaniu internowania, wzgl. wydalenia obywateli winowajcy, przebywających na terytorjum zakazującego państwa. Takie zaś środki uważa się za dopuszczalne tylko w odniesieniu do obywateli państwa nieprzyjacielskiego²¹⁾. Usiłowano wprowadzić stonować rygoryzm postanowienia Paktu i zrewidować odnośny jego punkt, wprowadzając zamiast terminu „obywatele“ wyraz „mieszkańcy“. Zmieniony tekst, przyjęty w 1924 r. przez Zgromadzenie Ligi, nie doczekał się jednak ratyfikacji.

Trzeci wkońcu obowiązek grupy I ma na celu spowodowanie przecięcia wszelkich stosunków państwa, które dopuściło się wojny niedozwolonej, oraz jego obywateli z całym zewnętrznym światem. Pakt nie wskazuje środków, przy pomocy których ma być ten obowiązek wykonywany. Mogłyby one ograniczyć się do wydania szeregu wewnętrznych zarządzeń. Niewątpliwie jednak nie wystarczyłyby wówczas do urzeczywistnienia w pełni ustanowionej przez Pakt sankcji. Cel możnaby zatem osiągnąć jedynie przy pomocy zorganizowania wzdłuż granic winowajcy strefy obsadzonej wojskiem, które trzymałoby go jakby w oblężeniu. Rozciągnięcie takiego wojskowego kordonu jest środkiem nowym, dotychczas prawu międzynarodowemu nieznanym. Jest to jednak środek tak ostry i dotkliwy, że teoretyczny wysiłek w kierunku dociągnięcia go do znaczenia pokojowych środków presji posiada nadto już chyba akademicki charakter²²⁾. W rzeczywistości „oblężony“ nie uzna nigdy pokojowych wobec siebie zamiarów „oblegających“. Jeśli zaś chodzi o morskie odcinki kordonu, to omawiana akcja musiałaby poprostu przybrać postać blokady wojny morskiej, unormowanej deklaracją Londyń-

²¹⁾ Stwierdza to między innymi także Rada Szwajcarii we wzmiankowanym Orędziu.

²²⁾ N. p. Whitton mówi o blokadzie pokojowej, op. cit. str. 506 i 508.

ską z 26 lutego 1909 r. Byłaby zatem środkiem przysługującym tylko państwom prowadzącym wojnę, środkiem świadczącym o tem, że stosujący go prowadzi wojnę. Uczestniczący w blokadzie staną się więc przez to samo stronami w wojnie, a o ich neutralności nie będzie mogło być mowy. Pomijając bowiem bardzo sporną kwestję uprawnień t. zw. blokady pokojowej²³⁾, wystarczy stwierdzić, że nawet gdyby ten rodzaj blokady był instytucją uznaną przez prawo międzynarodowe, nie mógłby w żadnym wypadku stawiać przeszkód państwom trzecim w komunikowaniu się z blokowanym. Nie dopuszczać trzecich do blokowanego może tylko blokada wojenna to jest właśnie głównym celem blokady organizowanej przez Ligę i bez tego nie mogłaby być prawdziwie skuteczną, ani też wypełniać obowiązku, jaki z mocy Paktu ciąży na członkach Ligi²⁴⁾. Jeśli się zaś uzna, że wykonanie obowiązku, o którym mowa, musiałoby przybrać na odcinku morskim formę blokady wojennej, to wówczas nie będzie można uchylić się od wyciągnięcia wniosku, że także terytorjalny kordon, przedłużający i uzupełniający akcję morską, nie może być w istocie swojej czemś innem, jak operacją wojenną. Tem samym także blokada już prowadzona wyłącznie na lądzie przeciwko państwu nie posiadającemu granicy morskiej będzie posiadać ten sam charakter działania wojennego, niedający się pogodzić z neutralnością.

Abstrahując od „oblegania“ winowajcy, należy jednak również stwierdzić, że same czysto wewnętrzne zarządzenia wydane w wykonaniu omawianego obowiązku musiałyby sprzeciwiać się zasadom neutralności. Spełniający obowiązek musiałby państwu dotknąć temu sankcjami oraz jego poddanym, a nadto wszystkim trzecim ze względu na stosunki z nim, odebrać możliwość korzystania ze swoich środków komunikacyjnych: przewozowych, pocztowych, telegraficznych, telefonicznych i t. p. Wiadomo, że art. 7 Piątej Konwencji pozwala neutralnym na wydanie tego rodzaju zakazu odnośnie do wywozu i tranzytu, art. zaś 8 otwiera im również możliwość zabronienia korzystania z kabli, tudzież urządzeń telegrafu bez drutu. Czyni to jednak wyłącznie pod warunkiem równomiernego stosowania ograniczeń i zakazów do wszystkich prowadzących wojnę. W danym zaś wypadku musiałby zakaz uderzać normalnie tylko w jedną ze stron wojujących.

²³⁾ P. Fauchille. Op. cit. Nr. 991.

²⁴⁾ Gonsiorowski. Op. cit. T. II. Str. 417.

Rozpatrywanie obowiązków grupy I. należy zamknąć stwierdzeniem, że państwo, które je wykonuje nie może równocześnie uczynić zadość obowiązkom państwa neutralnego, określonym prawem pozytywnym.

Nie czynią wyłomu we wspólnym charakterze obowiązków art. 16 Paktu, wykazującym sprzeczność z neutralnością, obowiązki grupy III. Jeśli się bowiem wyobrazi jakiegoś członka Ligi, nie biorącego żadnego udziału w przeprowadzaniu przeciwko winowajcy sankcyj, a spełniającego tylko obowiązek pomocy wobec państw stosujących choćby tylko ekonomiczne sankcje, (te zaś ostatnie nie mogą być uważane za neutralne), to tem samem będzie pomagał wyłącznie nie jednemu frontowi wojennemu i działał na szkodę strony przeciwnej. Obowiązek pomocy prowadzi zresztą wprost do działań sprzecznych z neutralnością: do finansowania akcji nieprzyjatelnej w formie udzielania pożyczek, bądź nawet w formie przejęcia części kosztów, a także do ew. dostarczania środków technicznych. Prowadzi w szczególności do popierania ofiary wojny zabronionej przy zerwaniu z zasadą równego traktowania stron wojujących, chociażby np. do aprowidowania wyłącznie okrętów wojennych napadniętego. Ofiara jest przecież również członkiem Ligi, któremu inni zrzeszeni winni są „udzielać pomocy, aby oparł się wszelkim specjalnym środkom, skierowanym przeciwko niemu przez państwo, które Pakt przełamało“. Chociaż zatem Pakt nie stanowi wyraźnie na wypadek wprawienia w ruch sankcyj wyłącznie gospodarczych — żadnych pozytywnych świadczeń członków na rzecz ofiary wojny zabronionej, taki jednak obowiązek tkwi w ogólnie ujętym obowiązku zdania 2 ustępu 3 art. 16. Nie da się on zaś żadną miarą pogodzić z neutralnością.

Ustalone powyżej stwierdzenia różnią się stanowczością od konkluzji wywodów Whittona²⁵⁾, który wprowadza do swego rozwiązania różne odcienie i nie opowiada się za zaprzeczeniem, przecinającym kwestję pogadzalności obowiązków członków Ligi z neutralnością. Píše bowiem: „Akta presji, jakich Pakt wymaga mogą się ograniczyć w danym wypadku do bojkotu lub do innych zarządzeń, które nie zawierają naruszenia obowiązków neutralności“. Z drugiej jednak strony zgadza się, że sankcje gospodarcze „pod pewnemi względami pociągają za sobą akta niedające się pogodzić z neutralnością“. A jednak zajęcie bardziej zdecydowanego stanowiska jest

²⁵⁾ Op. cit. Str. 510—511.

nietylko możliwe, lecz okazuje się nadto w wyższym stopniu uzasadnione. Należy tylko jasno zdać sobie sprawę z tego, że pozornie niewinny bojkot nie może obejść się bez posunięć stanowiących naruszenie obowiązków państwa neutralnego, co do równego traktowania stron walczących pozytywnem określonych prawem, oraz z tego, że przedsięwzięte w danym wypadku środki mają wyraźny cel szkodenia jednej ze stron w prowadzonej przez nią wojnie. Zbytnie cieniowanie odpowiedzi wypływa z czysto abstrakcyjnego porównywania środków mających służyć za sankcje z środkami ewentualnej presji pokojowej, przyczem nie zważa się, że idzie tu właśnie o toczącą się wojnę i o stanowisko zajmowane wobec niej. Takie same środki materialne, stosowane wobec wojującego, zabarwiają się prawniczo inaczej i stają się czem innym, niż gdy są stosowane w pełni pokoju. Państwo, które chce podczas wojny zachować neutralność nie może sobie pozwalać na wszystko co byłoby mu wolno czynić w czasie pokoju. Zapomina się również o tem, że stan neutralności nie jest stanem bezwzględnie trwałym, opartym mocno na niezłomnych przedmiotowych regułach i zależnym wyłącznie od woli państwa uciekającego się do jego formy. Jest przeciwnie sytuacją chwiejną i niepewną, której treść wypełniają znamiona powszechnie uznane i przez prawo obiektywnie unormowane w pewnej tylko mierze, tak, że całe odcinki zdane są na dowolną ocenę nietylko neutralnego, lecz także prowadzących wojnę. Każdy z nich, gdy przekona się o różnicowaniu na swą niekorzyść zachowaniu się neutralnego, uzna to za obrazę własnych swoich uprawnień. Nikt nie ma przecież obowiązku traktować jako neutralnych tych, co wystawiają działa sankcyj choćby tylko gospodarczych poto, aby sprowadzić jego klęskę w wojnie. Wojujący nie znajdzie w prawie obiektywnem żadnego hamulca który mógłby go powstrzymać od traktowania stosującego sankcje jako swego przeciwnika. Oświecenie problemu z tego punktu widzenia nakazuje oceniać szanse neutralności raczej in minus, oraz przykładać do zachowań się neutralnego miarę surowszej i bardziej rygorystycznej wykładni mających służyć za probierz norm prawa międzynarodowego. Taka metoda, prowadzi do mniej subtelnych wyników, lecz bliższa jest zapewne prawdziwym stosunkom życia, oraz rozwiązaniom, jakie ono przyniesie.

5.

Wywody dotychczasowe doprowadziły do wyniku, że członkowie Ligi, którzy w czasie wojny zabronionej wykonywują obowiązki nałożone artykułem 16 Paktu, nie mogą pretendować do utrzymania neutralności. Zgadza się z tem Londyńskie Oświadczenie Rady Ligi z 13 lutego 1920 r., które uznając utrzymanie w ramach Ligi neutralności Szwajcarii, stwierdza, „zasadę, że pojęcie neutralności członków Ligi Narodów nie da się pogodzić z ową inną zasadą, iż wszyscy członkowie Ligi mają wspólnie działać dla wymuszenia poszanowania dla zobowiązań“. W razie wojny zatem członkowie Ligi nie mogliby znaleźć miejsca w kole neutralnych.

A jednak koło to można zakreślić o wiele większym promieniem, jeśli się spojrzy na problem z innego punktu widzenia, mianowicie od strony warunków, w jakich mają się konkretyzować owe obowiązki wynikające z art. 16. Okaże się wówczas, że obowiązki te są bardzo luźne i że nie obciążają państw skupionych w Lidze tak bezwzględnie, jakby można było mniemać. Słusznie pisze Schücking: „Art. 16 Paktu narazie jest jeszcze bronią ze stępionem ostrzem²⁶⁾“.

Obowiązki przez prawo nakładane można naogół podzielić na takie, których skonkretyzowanie zależy od powstania sytuacji dających się całkowicie obiektywnie stwierdzić, oraz na takie, których skonkretyzowanie zawisło w większej lub mniejszej mierze od subiektywnej oceny sytuacji ze strony samego zobowiązanego. Przykładem owych pierwszych obowiązków obiektywnie określonych co do momentu wykonania, mogą być takie, których wykonanie zależy np. od wydania przez władze odpowiedniego aktu szczegółowego, albo od nadejścia zgóry ustanowionego terminu. Przykładem drugich, subiektywnie określonych obowiązków, mogą być takie, których skonkretyzowanie zawisło od sytuacji faktycznych, określonych przez prawo jedynie w sposób ogólnikowy, np. „gdy zajdzie konieczność państwowa“, „gdy będzie tego wymagał wyższy interes państwa“, „dla uniknięcia grożącego niebezpieczeństwa“ i t. p. Wykonanie tego rodzaju obowiązków nie jest wprawdzie zdane tylko na dobrą wolę zobowiązanego. W skład jednak momentów, mających determinować powstanie konkretnego obowiązku wchodzi własna

²⁶⁾ Schücking. Le développement du Pacte de la Société des Nations. (Recueil des Cours. 1927. V).

ocena zobowiązanego, któremu prawo dostarcza jedynie skąpych punktów orientacyjnych. Tego też rodzaju obowiązki trudno jest nieraz odróżnić w praktyce od uprawnień. Kryterjum będzie stanowić odpowiedzialność za niespełnienie obowiązku: złożenie sankcji w ręce organów władnych osądzać zachowanie się zobowiązanego i jego ocenę sytuacji, mającej rodzić obowiązek. Słyszcy się jeszcze często o obowiązkach fakultatywnych, których spełnienie przy nastaniu oznaczonego stanu faktycznego, zależy wyłącznie do woli samego zobowiązanego. Nie są to jednak obowiązki: nie różnią się przecież niczem od uprawnień. Kto robi coś dlatego tylko, że sam tak chce, nie jest zobowiązanym. Prawo upoważnia go wówczas, ale nie nakazuje mu niczego.

Do którego z tych rodzajów obowiązków (prawdziwych czy też tylko rzekomych) należy zaliczyć obowiązki art. 16 Paktu?

Gdy państwo jakieś ucieka się do wojny wbrew postanowieniom artykułów 12, 13, lub 15 (wzgl. także 17), członkowie Ligi mają obowiązek zastosować wobec niego natychmiast sankcje gospodarcze. Zobowiązanie brzmi stanowczo i bezwzględnie. Gdy ziszczy się fakt wojny zabronionej, związany z nim normatywnie skutek (powstanie konkretnego obowiązku członków) pojawia się natychmiast i winien być bezzwłocznie zrealizowany. Czy jednak ów fakt — przyczyna jest tak prosty i oczywisty, aby jego istnienie było dla wszystkich całkiem niewątpliwe? Czy sytuacja zdolna jest wywołać jakgdyby automatycznie ze strony każdego z członków nakazaną przez Pakt sankcję? Bynajmniej. Przestępstwo wojny zabronionej występuje w bardzo złożonych okolicznościach i przejawia się w formie działań, których przestępczą naturę nie łatwo ustalić. Momenta napaści, zaczepki, prowokacji, obrony legalnej splatają się często w praktyce w sposób niedorozwikłania, w każdym zaś razie nie uwydatniają się w sposób od razu bijący w oczy. W razie wybuchu wojny pomiędzy dwoma państwami, ustalenie, które z nich przełamało Pakt, które należy uznać za winowajcę, jest nader trudne, nawet przy pomocy pozornie jasnych kryteriów art. 12, 13 i 15. Pakt pomija zaś zupełnem milczeniem tę ważną sprawę ustalenia winy uzasadniającej reakcję. Nie wprowadza żadnej instancji władnej orzec autorytatywnie, że dane państwo, znajdujące się w wojnie, przełamało Pakt i że wobec tego ziszczył się warunek, od którego zawisł konkretny obowiązek wszystkich członków natychmiastowego wprowadzenia w czyn przeciw niemu sankcyj gospodarczych. Taką quasi sądową instancją nie jest ani Rada, ani Zgromadzenie. Prawda,

że Pakt powołuje je konkurencyjnie do „rozpatrywania wszelkich zagadnień, które mieszczą się w sferze działalności Ligi, lub dotyczą pokoju świata“ (art. 3 i 4). Nie wynika jednak z tego bynajmniej, aby organa Ligi miały prawo narzucać swoje decyzje członkom we wszystkich tych sprawach. I nie mogą również wydawać żadnych wiążących ustaleń w kwestjach związanych z ew. przełamaniem Paktu. Skoro zaś tak jest, to ocena sytuacji faktycznej należeć może tylko do poszczególnych państw zobowiązanych do stosowania sankcyj. Stwierdza to wspomniana już uchwała Zgromadzenia z 1921 r.: „Decyzja, czy ma miejsce przełamanie Paktu, należy do poszczególnych członków“. Podkreśla to m. innemi bardzo mocno dołączona do wspomnianego Traktatu niemiecko-sowieckiego nota ministra Stresemanna: „Należy wziąć pod uwagę, że kwestja, czy w jakimś zbrojnym konflikcie z państwem trzecim Z. S. R. R. jest napastnikiem, może być rozstrzygnięta ze skutkiem związania Niemiec jedynie za zgodą tych ostatnich, z czego wynika, że oskarżenie wniesione ew. przez inne państwa przeciwko Z. S. R. R., któreby zdaniem Niemiec nie było usprawiedliwione, nie obowiązywałoby ich do uczestniczenia w jakichkolwiek środkach opartych na art. 16“. Skoro zatem każdy z członków sam wyłącznie ocenia sytuację faktyczną z którą ma się wiązać powstanie jego konkretnych obowiązków, to całkiem możliwe jest pojawienie się różnych ocen ²⁷⁾. Pewn z członków mogą opowiedzieć się za jedną ze stron jako ofiarą, drudzy zaś uznać ją za winną wywołania wojny zabronionej. Inni wreszcie mogą oświadczyć, że nie posiadają dostatecznych danych do zajęcia stanowiska i że wobec tego muszą pozostać neutralnymi. Nawet opinja wydana ew. przez Radę nie potrafiłaby zapobiec temu stanowi rzeczy. Pomijając już paradoks Paktu, który nie wyjmuje owej opinji od ogólnej reguły jednomyślności uchwał ²⁸⁾, (a zatem przy głosie decydującym stron, które w myśl ust. 6 art. 4 muszą być, o ile nie są reprezentowane w Radzie, zaproszone do wysłania swego przedstawiciela, — chodzi przecież o sprawę specjalnie ich interesującą), nawet taka jednomyślna opinja nie posiadałaby wobec członków mocy wiążącej i każdy z nich zachowałby nadal pełne prawo własnej oceny

²⁷⁾ Por. Schücking - Wehberg. Op. cit. Str. 619. Także Gonsiorowski. Op. cit. T. II. Str. 407.

²⁸⁾ Wadliwość tę starała się naprawić uchwała rewizyjna II. Zgromadzenia z 4 października 1921 r., nie doczekała się jednak ratyfikacji. Schücking - Wehberg sądzą, że już obecnie nie należy liczyć głosów państw stojących w konflikcie. Op. cit. Str. 620.

zaszłych faktów. Gdyby się jednak nawet przyjęło wielką moralną wagę opinii Rady potępiającej którąś ze stron walczących, gdyby się przypuściło dalej, że powszechna międzynarodowa opinia zsolidaryzuje się ze zdaniem Rady, tak, że pod jej naciskiem żaden z członków faktycznie nie mógłby uchylić się od wykonania swoich zobowiązań, to i tak jeszcze pozostaje znaczny margines dla neutralności. Rada bowiem musiałaby przed wydaniem uchwały przeprowadzić śledztwo, wysłać na miejsce wypadków komisję mającą za zadanie dokonać badań i opracować sprawozdanie. Wszystko to wymaga znacznego nieraz czasu. Tymczasem zaś ci z członków, którzy będą mieć po temu wolę, mogą zachowywać się neutralnie.

Również obowiązki grupy III i IV noszą tem samym charakter obowiązków subiektywnie determinowanych. Nie powstanie konkretny obowiązek popierania państw stosujących sankcje po stronie tego, kto nie uzna się za przekonanego o słuszności ich akcji, — ani też obowiązek udzielania poparcia w odpieraniu środków specjalnych, zastosowanych przez państwo łamiące Pakt, po stronie tego, kto uważa, że państwo to nie dopuściło się przełamania. To samo odnosi się do obowiązku ułatwiania przejścia przez własne terytorjum wojsk egzekucyjnych. Ułatwienia owe mają nadto służyć członkom uczestniczącym we wspólnej akcji podjętej dla wymuszenia poszanowania dla Paktu; kiedy zaś akcja jest wspólna? Chyba wówczas tylko, gdy wszyscy członkowie, za wyjątkiem napastnika, solidaryzują się z nią. Akcja przedsięwzięta tylko przez poszczególnych członków na własną rękę (mają do niej prawo, skoro według Paktu zostali dotknięci aktem nieprzyjacielskim) nie jest przecież wspólną.

Co się wkońcu tyczy rzekomego obowiązku grupy II (sankcje wojskowe), to nie jest on wcale obowiązkiem. Jednogłośnie przyznaje mu się wyłącznie fakultatywny charakter²⁸⁾. Zalecenie Rady, o którym mówi art. 16 nie wiąże państw do jakich się zwraca. Pakt pozostawia całkowicie dobrej ich woli zadość uczynienie zaleceniu. Dostarczenie kontyngentu dla wspólnej akcji zbrojnej przeciwko winnemu wojny zabronionej możnaby trafniej nazwać uprawnieniem.

Pakt, kształtując obowiązki art. 16 jako subiektywnie determinowane, wykazuje tem samym znaczne luki w stosunku do celu, jaki pierwotnie przyświecał jego inicjatorom. Daremnie usiłował je zapełnić Protokół Genewski. W lukach zaś tych wygodnie może sadowić się neutralność.

²⁸⁾ Por. Schücking = Wehberg. Op. cit. Str. 632.

Pozostaje jeszcze zbadać naturę obowiązku z art. 10. Polega on, jak wiadomo, nie tylko na szanowaniu, ale także na „chronieniu przeciw wszelkiej napaści z zewnątrz całości terytorjum oraz obecnej niezawisłości politycznej wszystkich członków Ligi”. „W razie napaści, groźby napaści, lub jej niebezpieczeństwa, Rada rozważa środki, mające zapewnić wykonanie tego zobowiązania”. Mimo bardzo stanowczego tonu postanowienia, nie różni się ono pod względem skuteczności od przepisów art. 16. Jak przełamanie artykułów Paktu chronionych przez art. 16, tak samo przełamanie art. 10 w drodze wojny podjętej w celu rabunku cudzego terytorjum wzgl. zniszczenia niezawisłości nie podlega żadnej instancji władnej stwierdzić przestępstwo autorytatywnie. Ocena sytuacji, kwalifikacja zaszłych zdarzeń należy także tutaj do każdego poszczególnego członka. Uchwała Rady nie posiada również wiążącej członków mocy. Ma wyłącznie opiniodawczy charakter zarówno co do stwierdzenia i skwalifikowania faktów, jak odnośnie do środków jakie mają stanowić prawną na nie reakcję ³⁰⁾. Różnica zachodzi może ta, że bez uchwały Rady nikt nie powinien spontanicznie na własną rękę reagować ³¹⁾, że natomiast przy art. 16 winien każdy z członków natychmiast puścić w ruch przynajmniej ekonomiczne sankcje. Rada „rozważa” tylko, bynajmniej nie orzeka, nie wyrokuje, ani nakazuje. Także zatem w wypadku art. 10 każde państwo jest panem swego stanowiska wobec wypadków, a obowiązki jego należą do subiektywnie determinowanych i to w wyższym może jeszcze stopniu. Probiez oceny spoczywa bowiem tutaj w celach wojny, nie zaś jak art. 16 w momentach formalnych łatwiejszych bądź co bądź do ustalenia ³²⁾. Prawda, że owe zabronione cele mogą się stać oczywistymi dla wszystkich. Lecz chwila ta wystąpi dopiero po zakończeniu właściwej wojny, gdy wygrywający będzie chciał urzeczywistnić osiągnięte orężem cele zakazane: niekoniecznie zresztą wszczynający wojnę będzie wówczas winowajcą. W takiej sytuacji powstanie niewątpliwie konkretny prawny obowiązek interwencji po stronie wszystkich członków Ligi. W razie wyprawy zorganizowanej w obronie pobitego, sytuacja bę-

³⁰⁾ Ten ostatni punkt stwierdza interpretacyjna uchwała IV Zgromadzenia; według niej zalecenie Rady nie posiada mocy wiążącej, tak, że sami członkowie rozstrzygają o swym udziale wojskowym w obronie napadniętego.

³¹⁾ Inaczej S c h ü c k i n g z W e h b e r g. Op. cit. Str. 464, 465. Również G o n s i o r o w s k i. Op. cit. T. II. Str. 287—288.

³²⁾ Por. S c h ü c k i n g z W e h b e r g. Op. cit. Str. 460. Także W h i t t o n. Op. cit. Str. 525.

dzie bowiem dostatecznie zobjektywizowana i prawnie nie będzie wolno żadnemu z członków pozostać neutralnym, choć oczywiście nie każdy weźmie w wyprawie czynny udział³³⁾). Jest to jedyny wypadek, kiedy Paktem ustanowione obowiązki zbliżają się do typu „obiektywnie determinowanych“.

Pakt nie zamyka zatem drogi do neutralności członkom Ligi nawet na wypadek wojny zabronionej. Nie tylko nie zakazuje im zachowywania neutralności, ale składa w ich ręce decyzję o postawie jaką przybiorą. Nakazuje wprawdzie wypełniać przyjęte wobec Ligi zobowiązania w dobrej wierze. Nie żąda jednak, aby członkowie poddawali obcemu dyktatowi swe sumienia i przekonania oraz samodzielność własnego sądu. Członkowie zaś postawieni wobec rzeczywistych sytuacji, będą częściej, przy najlepszej nawet wierze, nurtowani wątpliwościami i niepewnością, gdzie prawda, aniżeli oświecani promieniami słuszności, przemawiającej do każdego z niezbitą oczywistością.

Odpowiedź na pierwsze z postawionych pytań, w jakiej mierze Pakt Ligi Narodów wpłynął na zmniejszenie legalnych możliwości neutralności brzmi zatem: możliwości te są obecnie mniejsze niż były przed Paktem, skoro neutralnymi nie mogą już być: 1) te państwa, które uznały, że dana wojna uzasadnia zastosowanie wobec którejś ze stron walczących sankcyj, i które przystąpią do wykonywania swoich w tym względzie zobowiązań, 2) wszyscy członkowie Ligi w razie dokonania na którymś z pomiędzy nich rabunku terytorjum, wzgl. pozbawienia niezawisłości. Możliwości legalne neutralności są niemniej tak jeszcze obszerne, że nie może być mowy o zupełnem wyparciu przez Pakt tej instytucji z prawa narodów, nawet w odniesieniu do członków Ligi.

6.

Na drugie pytanie, odnoszące się do ew. zmiany treści pojęcia neutralności, pozwala prawo pozytywne udzielić tylko przeczącej od-

³³⁾ W h i t t o n. Op. cit. Str. 524, wyraża pogląd, iż każdy członek jest obowiązany przedsięwziąć wszelkie skuteczne środki, tak, że gdy nie można w inny sposób ochronić państwa napadniętego, należy uciec się do środków siły i nawet wypowiedzieć wojnę winowajcy. Przyznaje jednak na str. 525, że panująca wykładnia przyjmuje, że należy świadczyć tylko „to wszystko, czego można rozsądnie wymagać od każdego z członków dla celu urzeczywistnienia gwarancji zbiorowej“, to zaś zależy oczywiście od dobrej woli i rozumnej oceny każdego poszczególnego państwa.

powiedzi. Konwencje Haskie obowiązują po dziś dzień państwa, które do nich przystąpiły i przez żadne późniejsze układy nie zostały zmienione. Poszczególne państwa w umowach przyrzekających wzajemną neutralność używają też niewątpliwie tego terminu w klasycznym jego znaczeniu. Szwajcaria zazdrosna o swą wieczystą neutralizację, uzyskała w łonie Ligi wyjątkowe stanowisko i uwolniła się od wszelkich obowiązków członka, któreby nie mogły być wykonywane przez państwo neutralne na zasadzie dawnych reguł.

Wysunięto jednak inną jeszcze koncepcję. Godząc się mianowicie na to, że neutralność w dawnej swej postaci żyje w prawie międzynarodowym nadal pomimo Paktu, twierdzi ona, że dzięki Paktowi pojawiła się na horyzoncie prawniczym jakby młodsza siostra neutralności, podobna do niej choć nie mająca rysów o tak prostych i surowych liniach. Ochrzczono ją mianem „neutralności zróżnicowanej”. Odkrył ją bodajże F a u c h i l l e³⁴⁾. Oto jak ją opisuje i w jaki sposób uzasadnia swoje spostrzeżenia: „Jeśli ustanowienie Ligi Narodów nie jest w sposób konieczny sprzeczne z koncepcją neutralności, to czy nie powinno wywołać przemian zasad, które się na nią składają? Pojęcie neutralności nie jest bowiem samo przez się pojęciem niezmiennym: idea neutralności, przechodziła pod wieloma względami ewolucję, przystosowując się do kolejno tworzonego układów prawnych”. „Gdy jakieś państwo ucieka się do wojny nie przestrzegając postępowania i terminów, jakich Pakt wymaga, państwa uczestniczące w Lidze mogą wystąpić przeciwko niemu ze swymi siłami zbrojnymi, lecz nie są do tego bezwzględnie obowiązane. Obowiązane są jedynie przerwać z nim wszelkie stosunki, oraz otworzyć przejście siłom zbrojnym tych, co chcą działać wojskowo. Wynika stąd, że w takim wypadku członkowie Ligi będą mogli znać się w różnych sytuacjach: jedni ograniczą się do zerwania wszelkich stosunków z państwem buntowniczym, oraz do otwarcia swych terytoriów dla sił skierowanych przeciwko niemu, inni zaś wyślą jeszcze prócz tego przeciwko niemu siłę zbrojną. Czyż nie należy uważać tych pierwszych za neutralnych pod względem wojskowym? Lecz wtenczas neutralność ich przybiera szczególny charakter: nie jest to już całkowite wstrzymanie się od wszelkich aktów nieprzyjaznych oraz bezstronność wobec obydwu stron prowadzących wojnę, czego wymaga obecny pogląd na neutralność, lecz jest to neutralność mniej bezzwzględna, neutralność zróżnicowana. Państwo bowiem neutralne

³⁴⁾ Op. cit. T. II. Nr. 1445—13.

pod względem wojskowym zrywa stosunki z państwem buntowniczym i pozwala na przejście sił wysłanych przeciwko niemu, zachowując równocześnie stosunki z nieprzyjacielem buntownika i wzbraniając przejścia jego wojskom przeznaczonym do zwalczania przeciwnika. Pod tym ostatnim względem pojęcie neutralności zbliża się do tego, czem było w XVII w., kiedy nie wyłączało przechodu wojsk stron wojujących przez neutralne terytorjum. Jednakowoż poza wypadkiem wojny uzasadniającej zastosowania art. 16 Paktu normy rządzące dotychczas neutralnością pozostają niezmienione, zarówno wówczas, gdy państwa neutralne są członkami Ligi Narodów, jak wówczas, gdy nie należą do jej członków. Dochodzi się w ten sposób w prawie traktującym o neutralności do rozróżnienia reguł jakie winny być stosowane, według tego, czy chodzi o wojny przez Pakt tolerowane, w którym to wypadku mają zastosowanie obecne zasady neutralności, czy też o wojny zabronione t. zn. prowadzone wbrew stypulacjom Paktu, w którym to wypadku neutralność wykazuje specjalny charakter. W stosunku do wojny, w której jedna ze stron walczy za prawo, druga zaś za sprawę niesłuszną, niema neutralności bezzwzględnej i bezwarunkowej, a występuje tylko neutralność w pewnej mierze względna i zróżnicowana; prawo międzynarodowe przeprowadza wówczas w odniesieniu do prawa neutralności różnicę pomiędzy stronami na podstawie zgodności z prawem ich sprawy“.

W jaki sposób należy ocenić koncepcję „neutralności zróżnicowanej“? Wolno oczywiście każdemu chrzcić tem imieniem sytuację członków Ligi nie biorących zbrojnego udziału w wojnie egzekucyjnej, wykonywujących natomiast wszystkie pozostałe obowiązki art. 16 i działających przezto na szkodę strony uznanej za winną przełamania Paktu. Lecz taka nazwa nie będzie szczęśliwa. Stan bowiem, o którym mowa, nie jest podobny do stanu jaki obecnie uważa się za neutralność, a nawet do owego z XVII w., skoro wówczas państwo neutralne otwierało terytorjum dla przemarszu wojsk obydwu stron, a nie wyłącznie jednej z nich. Moment jednostronnego faworyzowania operacji nie mówiąc już o udzielaniu innego rodzaju pomocy, jest sprzeczny z samą istotą neutralności. Owa „zróżnicowana neutralność“ nie występuje jako jeden z gatunków pewnego wspólnego rodzaju lecz pojawia się jako pojęcie, które nie może być ujmowane z neutralnością w żadną nadrzędną całość. Niema tutaj zróżnicowania, istnieje wprost sprzeczność. Tem samem nie może być również mowy o ewolucji pojęcia neutralności. Nazwa jest przeto

nielogiczna. Więcej jeszcze, jest prawniczo nietrafna. Jeżeli bowiem „neutralnością“ ma być w danym wypadku stan polegający właśnie na niedopełnianiu zasadniczych obowiązków neutralności, to mogłoby to dziać się chyba dlatego, iż stan ten łączy z neutralnością uprawnień analogiczne do uprawnień państwa neutralnego. Jekież są zatem uprawnienia państw, które pomagają niemilitarnie ofierze wojny zabronionej, tudzież państwom stającym w jej obronie i łączącym się z nią w walce przeciwko napastnikowi? Gdzież są teksty gwarantujące poszanowanie ze strony napastnika uprawnień takiego państwa jako państwa neutralnego? Prawnicza treść obydwu rzekomych gaskunków neutralności jest całkowicie różna. Nic wspólnego nie mają z sobą, ani składające się na nią obowiązki, ani uprawnienia.

W wyższym już znacznie stopniu przypomina owa „różnicowana neutralność stan wojny, o ile chodzi o stosunek znajdującego się w niej państwa do członków Ligi podejmujących wojnę egzekucyjną, i do państwa, które Pakt złamało. Zauważył to H a m m a r s k j o l d ³⁵⁾, który scharakteryzowawszy obowiązki nałożone przez Pakt na członków Ligi w wypadku wojny zabronionej, mówi: „Lecz ani słowa o wypowiedzeniu wojny, ani też nawet o zerwaniu stosunków dyplomatycznych! Wyznajmy, że nie jest to zbyt jasne. Wydaje się jednak, że chodzi raczej o nową formę wojny, aniżeli o jakiś rodzaj neutralności“. Jeśli zaś chce się koniecznie wprowadzić nazwę na oznaczenie tych członków Ligi, którzy biorą udział we wspólnej akcji podjętej dla wymuszenia poszanowania Paktu przy pomocy środków niewojskowych, wydaje się, że możnaby w tym celu sięgnąć do prawa Brytyjskiej Rzeczypospolitej Narodów.

Zna ono mianowicie pojęcie „biernego prowadzenia wojny“. Wiadomo, że samodzielni członkowie Rzeczypospolitej Brytyjskiej, mimo iż posiadają pełnię osobowości międzynarodowej, wchodzić jako części w skład Imperjum w tę osobowość również wyposażonego. Wynika stąd, że każde wypowiedzenie wojny przez Koronę, jako naczelną władzę całości, sprawującą międzynarodowe uprawnienia Imperjum, angażuje wobec przeciwnika całe Imperjum wraz z wszystkimi częściami, niezależnie od tego, za którego z rządów radą nastąpiło. Wszyscy członkowie Rzeczypospolitej znajdują się w takim wypadku automatycznie w stanie wojny. Imperjum tworzy wobec przeciwnika całość, a przynajmniej przeciwnik ma prawo traktować je jako całość, niezależnie od tego, czy na wojnę zgodziły

³⁵⁾ Op. cit. Str. 139.

się wszystkie gabinety, czy też nie. Nie wynika stąd jednak bynajmniej, aby w razie wybuchu wojny każdy z członków był obowiązany do czynnego w niej udziału. W każdym poszczególnym wypadku, każda z samodzielnych części Imperjum rozstrzyga sama o tem, czy i w jakich rozmiarach weźmie czynny udział w wojnie. Automatyczne rozciągnięcie stanu wojny na wszystkie części Imperjum sprawia tylko, że nawet członkowie nie biorący bezpośredniego udziału w operacjach wojennych nie mogą pozostać neutralni, że są natomiast „biernie prowadzącymi wojnę“. Ten stan rzeczy uprawnia przeciwnika do przedsięwzięcia także przeciwko nim wszelkich kroków nieprzyjacielskich. Dawniej zaś upoważniał Wielką Brytanię na podstawie legal law do używania ich terytoriów do jakichkolwiek akcji związanych z prowadzeniem wojny.

Otóż zachodzi bezsprzecznie analogja pomiędzy rzekomymi „różnicowanymi neutralnymi“, a brytyjskimi „biernie prowadzącymi wojnę“. Różnice przejawiają się w sposobie powstawania każdego z tych stanów, w mniejszej już mierze w wypływających ze stanu danego obowiązkach wobec czynnie walczących członków odnośnych Związków. Stosunek jednak do przeciwnika wykazuje istotne podobieństwo.

„Różnicowani neutralni“ nie są neutralnymi skoro pomagają jednej ze stron i działają na szkodę akcji wojennej strony drugiej, której nic nie nakazuje traktować ich odmiennie od tych co zbrojnie przeciw niej wystąpili. Skoro jednak nie chwytają za broń i zwalczają przeciwnika środkami nie wojskowymi, są „wojskowo biernie prowadzącymi wojnę“.

