

TOWARZYSTWO NAUKOWE
KATOLICKIEGO UNIWERSYTETU LUBELSKIEGO
UNIWERSYTET TOM 33 LUBLIN

DR HENRYK DEMBIŃSKI

ODMOWA UZNANIA
FAKTÓW DOKONANYCH
W NAJNOWSZYM ROZWOJU PRAWA NARODÓW
(MANDŻUKUO-ABISYNIA-AUSTRIA-CZECOSŁOWACJA)

LUBLIN
1939

WYDAWNICTWA TOWARZYSTWA NAUKOWEGO
KATOLICKIEGO UNIWERSYTETU LUBELSKIEGO

Tom 1.	<i>Dr Leon Białkowski</i> , Lubelska księga podkomorska piętnastego wieku. 1934. s. XI + 160.	Zł 3.—
" 2.	<i>Dr Henryk Życzynski</i> , Lalka Prusa. Studium syntetyczno-porównawcze. 1934. s. 41.	0.50
" 3.	<i>Dr Cz. Strzeszewski</i> , Kryzys rolniczy na ziemiach Księstwa Warszawskiego i Królestwa Kongresowego. 1807—1830. 1934. s. XI + 242.	4.—
" 4.	<i>X. dr Henryk Insadowski</i> , Rzymskie prawo małżeńskie a chrześcijaństwo. 1935. s. 335.	6.—
" 5.	<i>X. dr Józef Kruszyński</i> , Proroctwo Jeremiasza. Lamentacje. Księga Barucha. Przekład z oryginału. Komentarz. 1935. s. IX—390 (wyczerpane).	7.—
" 6.	<i>Mieczysław St. Popławski</i> , Polityczna publicystyka w dobie Cezara i Augusta. 1935. s. 305.	5.—
" 7.	<i>X. dr Piotr Kałwa</i> , Skutki adopcji cywilnej w kościelnym prawie małżeńskim. 1935. s. 188.	4.—
" 8.	<i>X. dr Henryk Insadowski</i> , Prawo rzymskie u Horacego. 1935. s. 90.	2.—
" 9.	<i>Henryk Życzynski</i> , A. Mickiewicz. I. Młodość. 1936. s. 169.	4.—
" 10.	<i>Dr Wiktor Hahn</i> , Bibliografia Horacego. 1936. s. 74.	6.—
" 11.	<i>X. dr Józef Kruszyński</i> , Księga Psalmów. Przekład z oryginału hebrajskiego. Komentarz. 1936. s. X + 560 (wyczerpane).	10.—
" 12.	<i>X. dr Józef Pastuszka</i> , Filozofia Współczesna. T. II. s. 316 (wyczerpane).	8.—
" 13.	<i>Witołd Rubczyński</i> , Etyka. Tom I. 1936. s. XI + 212.	4.—
" 14.	<i>Witołd Rubczyński</i> , Etyka. Tom II. 1936. s. VI + 128.	4.—
" 15.	<i>Witołd Rubczyński</i> , Etyka. Tom III. 1936. s. VI + 166.	4.—
" 16.	<i>Dr Henryk Dembiński</i> , Wojna jako narzędzie prawa i przewrotu. 1936. s. VIII + 200.	5.—

dbot. E 2644/33

TOWARZYSTWO NAUKOWE
KATOLICKIEGO UNIwersYTETU LUBELSKIEGO
UNIwersYTET TOM 33 LUBLIN

DR HENRYK DEMBIŃSKI

ODMOWA UZNANIA FAKTÓW DOKONANYCH

W NAJNOWSZYM ROZWOJU PRAWA NARODÓW
(MANDŻUKUO-ABISYNIA-AUSTRIA-CZECOSŁOWACJA)

**Kolekcja
Emila Kornasia**

LUBLIN
1939



CM KKK 318062

DRUK. „NARODOWA” LEONA MILARSKIEGO
LUBLIN UL. KRAK.PRZEDM. 78, TEL. 26-73.

D.404/52.

Wpisano do Księgi Akcesji

Akc. D1 nr 103 /2012 04

WSTĘP

W ostatnich latach byliśmy nieraz świadkami wystąpień poszczególnych mocarstw, które wbrew przyjętym w traktatach zobowiązaniom stwarzały fakty dokonane. Miast czynnej reakcji, jaką niektóre przynajmniej z tych traktatów przewidują, pozostali ich uczestnicy poprzestali na tym, że powstałym wbrew prawu stosunkom postanowili odmówić swego uznania. W szeregu publikacji z lat ostatnich znajdujemy nader przychylną ocenę takiego rozwiązania trudności¹, które nasuwa nie tylko zastosowa-

¹ Literatura na ten temat jest w ostatnich latach bardzo bogata. Przytaczamy następujące pozycje:

André - Vincent, *Le problème de la reconnaissance* w *Revue de Droit International* (RDI), t. XXI; Cavaré, *La reconnaissance de l'État et le Mandchoukouo*, w *Revue Générale de Droit International Public* (RGDIP), r. 1935; Sir J. Fisher - Williams, *La doctrine de la reconnaissance en droit international et ses développements récents*, w *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye* (RDC), 1933/II; Ten z e, *Sovereignty, seisin and the League*, w *British Year Book of International Law* (BYBIL), 1926; J. W. Garner, *Non recognition of illegal territorial annexations and claims to sovereignty*, w *American Journal of International Law* (AJIL), r. 1936; Chesney Hill, *Recent policies of non recognition*, *International Conciliation*, oct. 1933; J. L. Kunz, *Die Anerkennung von Staaten im Völkerrecht*, Stuttgart 1928; M. Król, *Nieważność i zaczepialność międzynarodowych aktów prawnych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* (RPES), 1937/I s. 30—46; J. L. Mac Mahon, *Recent changes in the recognition policy of the United States*, Washington 1933; A. D. Mac Nair, *Legal aspects of the Stimson doctrine of non recognition*, BYBIL, r. 1933; A. Raestad, *La reconnaissance internationale des nouveaux Etats et des nouveaux Gouvernements*, w *Revue de Droit International et de Législation Comparée* (RDILC), r. 1936; Ch. Rousseau, *Le conflit italo-éthiopien*, w RGDIP, r. 1936—1938, zwłaszcza 1938/I; G. Scelle, *Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international* (RDC), r. 1936/I; A. Sereni,

nie wspomnianych traktatów, ale całego w ogóle prawa narodów. Można by istotnie sądzić, że dla Państwa, które osiągnęło jakieś zdobycze bezprawną przemocą, odmowa uznania tychże, byle tylko zastosowana solidarnie przez wszystkich członków społeczności międzynarodowej, będzie ujmą dostatecznie dotkliwą, podczas gdy państwa, odmawiające uznania, nie narażają się na ryzyko, związane z zastosowaniem sankcji, przewidzianych bądź przez pospolite prawo narodów (wojna, represalie), bądź przez specjalne traktaty, jak np. Pakt Ligi Narodów.

Zwłaszcza uchwała Zgromadzenia Ligi, zalecająca członkom odmowę uznania cesarstwa Mandżukuo, utworzonego z prowincji oderwanych od Chin przy czynnym poparciu armii japońskiej, zwłaszcza ona zdawała się wskazywać nowe drogi rozwoju prawa międzynarodowego. Tymczasem wiązane z tym nadzieje zawiodą wobec dokonanego podboju Abisynii, przyłączenia Austrii do Rzeszy, oraz zaboru Czech i Moraw. W poniższych uwagach pragniemy wykazać, dlaczego normom prawa narodów nie można tak małym kosztem zapewnić pełnej skuteczności.

Das Ende des italienisch-abessinischen Konfliktes und das Völkerrecht. Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR), r. 1937; R. H. S h a r p, *Duties of non recognition in practice*, w Geneva special studies, vol. V. 1934; Tenże, *Non recognition as a legal obligation* Genève 1934; K. S t r u p p, *Problèmes soulevés à l'occasion de l'annexion par l'Italie de l'Empire éthiopien*, w RGDIJ r. 1937; Quincy Wright, *The Stimson note of January 7. 1932*, w AJIL r. 1932.

Podane prace będziemy w dalszym ciągu cytować tylko według nazwisk autorów.

Część ogólna

ROZDZIAŁ I

Instytucja uznania w ramach pospolitego prawa narodów

I. Jej doniosłość

Instytucja uznania wzgl. odmowy uznania wykształciła się na długo, zanim dojrzano w niej najwyższą niejako sankcję prawa narodów. Znaczenie przywiązywane do niej przez poszczególne państwa i poszczególnych autorów wiąże się najściślej ze szczególnymi cechami tego prawa. Wszak znaczna jego część opiera się na umowach, których postanowienia układające się strony uznają za obowiązujące dla siebie. Co więcej, wielu autorów¹ podkreśla umowny charakter całego w ogóle prawa narodów, nie wyłączając zwyczajowego. W tym ujęciu wszystkie jego normy stają się wobec poszczególnego państwa obowiązujące, tylko o ile są przez nie uznane. Poglądu tego nie możemy przyjąć, skoro wszelkie prawo musi zachowaniu zobowiązanych podmiotów określać jakąś przynajmniej granicę od woli ich niezależną. Bez takich norm granicznych możemy już mówić tylko o samowoli, lecz nie o prawie.

Spór ten jest dla charakteru całego prawa narodów niewątpliwie bardzo istotny. Tutaj pragniemy tylko zaznaczyć, że zwolennicy zwalczanego poglądu nigdy nie wymagają wyraźnego uznania; uważają, że uznanie ciche, polegające np. na zastosowaniu choćby jednorazowym pewnej normy zwyczajowej, najzupełniej wystarcza, aby ustalić jej moc obowiązującą wobec uznające-

¹ Już Grocjusz, Bynkershoek, Vattel; z nowszych: Anzillotti, *Cours de Droit International*. t. I. s. 73; Moore, *Digest of International Law*. s. 5; Ch. Calvo, *Le Droit International*. 3 wyd. t. I. s. 119.

go ją w ten sposób podmiotu. Z chwilą jednak gdy odpada potrzeba wyraźnego uznania, bardzo trudno będzie na podstawie praktyki dowieść, który to akt był ze strony danego państwa uznaniem czyli konieczną podstawą mocy obowiązującej określonej normy. Ciche uznanie staje się w ten sposób niepotrzebną fikcją. Z całym charakterem, a także z praktyką prawa narodów, będziemy bardziej w zgodzie stwierdzając, że jego normy pospolite obowiązują państwa zupełnie bez względu na uznanie z ich strony.

Jeżeli jednak według powyższych opinii tylko z uznania wynika moc obowiązująca całego w ogóle prawa narodów, to koniecznym rozwinięciem tej naczelnej tezy będzie dalsza, w myśl której wszelkie w ogóle fakty, zjawiska i zmiany, zachodzące w ramach społeczności międzynarodowej, są dla poszczególnego państwa pozbawione prawnego znaczenia, dopóki nie zostaną przez nie uznane. W ten sposób każde suwerenne państwo stwarza sobie swój własny świat zjawisk prawnych, a uznanie, jako akt prawotwórczy, jest ową różdżką czarodziejską, która świat ten do życia powołuje.

II. Spór o znaczenie aktu uznania

W podręcznikach i monograficznych opracowaniach największą rolę odgrywa uznanie nowego państwa, nowego rządu i przyznanie praw strony wojującej powstańcom, walczącym przeciwko uprawnionemu rządowi. W ostatnich latach zaczęto jednak odmowy uznania używać jako broni przeciwko wszelkim sytuacjom sprzecznym z prawem, bez względu na to czy były wynikiem narzuconych siłą traktatów, czy też po prostu faktem dokonanych.

Wspólnym rysem wszelkiego rodzaju sytuacji, do których uznanie względnie odmowę uznania zwykło się stosować, jest zmiana w obowiązującym dotąd układzie prawnym. Deklaratoryjne względnie konstytutywne znaczenie aktu uznania zależeć będzie najpierw od tego, czy zmiany dokonano wbrew prawu czy zgodnie z prawem. Najtrudniej bowiem bronić charakteru konstytutywnego tam, gdzie zmiana żadnej normy prawnej nie narusza. Jeżeli np. jakieś państwo zawłaszcza w sposób prawidłowy

obszar niczyj, to nabywa nad nim suwerenność. Ten skutek jest określony z góry przez prawo narodów i nie można twierdzić, że sprowadza go dopiero uznanie, wyrażone przez jakieś inne państwo. Akt ten musimy bowiem ściśle odróżnić od zezwolenia, które poprzedzając zmianę, może być niekiedy warunkiem zgodnego z prawem jej przeprowadzenia; uznanie natomiast, które następuje *ex post*, którego przedmiotem jest zmiana już dokonana, może mieć jakieś istotne z punktu widzenia prawnego skutki tylko wtedy, gdy przyjmimy, że zmiana, przeprowadzona wbrew prawu, uświęca się niejako dopiero przez uznanie. I w takim razie jednak uznanie nie stwarza zjawisk prawnych, lecz uzupełnia prawne braki już istniejących podobnie jak upływ czasu przy zasiedzeniu.

Naszym zdaniem i ta konstrukcja może znaleźć zastosowanie tylko tam, gdzie nieprawidłowość dokonanej zmiany wynika bezpośrednio z przepisów prawa narodów. Jeżeli natomiast narusza ona wyłącznie tylko przepisy prawne jakiegoś państwa, uznanie zachowuje czysto deklaratoryjny charakter. Tak więc rejestruje prawo narodów jako fakt, który w stosunkach międzynarodowych ma prawne znaczenie, zarówno oderwanie prowincji od jakiegoś państwa i utworzenie z niej państwa nowego, jak też uchwycenie władzy w jakimś państwie w drodze przemocy przez rząd rewolucyjny. Dla prawa narodów obojętnym jest w tych wypadkach naruszenie prawa wewnętrznego państwa, o które chodzi — rozstrzygającym pozostaje wyłącznie tylko pytanie, czy grupa, pretendująca do samodzielnej władzy w oderwanej prowincji względnie w całym państwie, władzę tę rzeczywiście i skutecznie tam sprawuje. Ta kapitulacja prawa narodów przed faktami dokonanymi, choć może rażąca, jest nieunikniona wobec szczególnego ustroju społeczności, która mu podlega. Chociaż bowiem prawo narodów wraz z porządkami prawnymi poszczególnych państw stanowi jeden system i zajmuje w nim nawet naczelne miejsce, to nie ustanawia jednak żadnego organu władnego badać, czy wypadki, rozgrywające się w granicach jakiegoś państwa, są zgodne czy też sprzeczne z jego konstytucją i innymi ustawami. Kompetencja taka nie może także przysługiwać

poszczególnemu państwu, gdyż naruszyłoby suwerenność innego, roszcząc sobie prawo do wydawania sądów o prawnym względnie bezprawnym charakterze wewnętrznego rozwoju tegoż.

III. Kryteria dopuszczalności uznania

1. Zasada legitymizmu.

Wiadomo jednak, że w ciągu XIX i XX wieku próbowano odmawiać sankcji prawa międzynarodowego zmianom wewnętrznego ustroju czy też terytorialnego *status quo*, przeprowadzonym w drodze rewolucyjnych przewrotów. Na pojętej w ten sposób zasadzie legitymizmu oparte było w Europie Świète Przy mierze, a zgrupowane w nim rządy nie tylko zobowiązały się odmówić uznania rządowi rewolucyjnym czy to lokalnym (jak np. w koloniach hiszpańskich Ameryki Południowej) czy powszechnym, ale niejednokrotnie podejmowały nawet interwencję, aby w poszczególnych państwach (Neapol, Hiszpania) przywrócić władzę monarszą, zagrożoną przez prądy liberalne i republikańskie.

2. Zasada konstytucyjności.

O ile w powyższych wypadkach przedmiotem prawnej ochrony była władza monarsza, o tyle wieczne rewolucje, gnębiące republiki Ameryki łacińskiej, rządzone demokratycznie i konstytucyjnie, skłoniły dr Tobarę do inicjatywy, dzięki której republiki te zobowiązały się osobnym traktatem (Waszyngton 1907) dopóty nie uznawać „jakiegokolwiek rządu, który by doszedł do władzy, którejkolwiek z tych pięciu republik w wyniku zamachu stanu lub rewolucji przeciwko uznanemu rządowi, dopóki swobodnie wybrani przedstawiciele ludności nie zorganizują kraju na podstawach konstytucyjnych”. W ten sposób partykularne prawo środkowej Ameryki przyjęło za kryterium dopuszczalności uznania zasadę konstytucyjnej legalności. W praktyce miała ona pozbawić ewentualne rewolucyjne rządy nie tylko wszelkiej pomocy z zewnątrz, ale nawet wszelkiego kontaktu z najbliższymi sąsiadującymi państwami, obowiązany odmówić uzurpatorom uznania. Usiłowania te zawiodły jednak w dużej mierze z winy Stanów

Zjednoczonych, które, choć same w traktacie waszyngtońskim nie uczestniczyły, jednak wyraźnie mu patronowały, jak wskazuje samo miejsce podpisania; pomimo to poparły one rewolucję w Nikaragui już w roku 1909. Ale pomijając nawet te poboczne względy, wydaje się, że same postanowienia konwencji otwierają wrota zgola niepożądanym zewnętrznym interwencjom. Jeżeli każdy z uczestniczących w niej rządów ma sam ocenić, czy przedstawicielstwo ludowe zostało u jego sąsiada wybrane swobodnie, to różnica zdań w tym względzie snadnie może doprowadzić obok wewnętrznych także do międzynarodowych powikłań.

3. *Zasada skuteczności.*

Skuteczność władzy na pewnym obszarze można bądź co bądź stwierdzić o wiele łatwiej niż jej prawną legitymację, zwłaszcza że pospolite prawo narodów nie rozporządza organami, które byłyby zdolne bezstronnie zanalizować momenty prawne i wydzielić je z politycznych czy socjalnych, które w podobnych wypadkach odgrywają przeważającą rolę. Zasada skuteczności natomiast obarcza odpowiedzialnością—wobec innych podmiotów prawa narodów i za wszystko, co stanie się na danym obszarze—tych, którzy tam rzeczywiście władzę sprawują bez względu na to, jakimi środkami ją osiągnęli. Jedynie takie ustalenie odpowiedzialności oparte na możliwie prostych, bo zgodnych z faktami kryteriach, jest w stanie zapobiec powikłaniom międzynarodowym, które łatwo mogą wyniknąć z wewnętrznych zamieszek, gdy państwa ościenne mają rozstrzygać, która z walczących grup ma prawo za sobą. Gdzie brak należytych kryteriów i władzy, zdolnej zastosować je, gdyby nawet istniały, tam kapitulacja prawa przed faktami dokonanymi wydaje się bardziej uzasadnioną niż ignorowanie faktów w imię prawa, które każde państwo pojmuje tak, jak to najlepiej odpowiada jego interesom.

Chociaż zasada legitymizmu znajdowała przejściowo zastosowanie w praktyce, a zasada konstytucyjności weszła, również przejściowo, w skład partykularnego prawa środkowej Ameryki,

to ani jedna ani druga nie jest częścią prawa narodów pospolitego. Obie poddają bowiem cudzej ocenie sprawy wewnętrzne poszczególnego państwa wbrew jego woli i wkraczają w ten zakres jego suwerenności, który chroni prawo narodów. Znaczenie i skutki zasady skuteczności poznamy najlepiej, śledząc działanie jej w tych poszczególnych wypadkach, gdzie instytucja uznania najczęściej występuje.

ROZDZIAŁ II

Uznanie sytuacji nie naruszających prawa narodów

I. Uznanie nowego państwa

1. Warunki dopuszczalności.

Zasada skuteczności opiera się na założeniu, że państwo jest istotą jednolitą i że suwerenność wewnętrzna i zewnętrzna są tylko dwiema stronami jednego i tego samego zjawiska. Pełna społeczność staje się więc według tej zasady podmiotem prawa narodów, od kiedy i o ile wewnętrzna jej organizacja postąpiła na tyle, że można jej według współczesnych wymagań przyznać charakter państwowy. Władza, zdolna do skutecznego przeprowadzenia swych zarządzeń na określonym obszarze, wyłaniająca organy, przeznaczone do utrzymywania stosunków międzynarodowych i poczuwająca się do wynikającej stąd odpowiedzialności — oto warunki, które według prawa narodów są potrzebne, ale też wystarczają dla powstania nowego podmiotu tegoż prawa. Uznanie dokonane w tych warunkach jest też prawidłowe i dopuszczalne; nie jest bezprawne nawet wtedy, gdy nowe państwo powstaje przez oderwanie części obszaru państwa już istniejącego i powszechnie uznanego, a więc przez naruszenie jego wewnętrznego prawa. Dopóki zaś powyższe warunki nie są spełnione, uznanie jest bezprawiem wobec państwa, walczącego o utrzymanie swej całości.

Warunki dopuszczalności uznania określa bezpośrednio norma prawa narodów, która jak widzimy zawiera także definicję państwa, niewątpliwie dość luźną, mającą jednak niemniej znaczenie zarówno dla stosunków międzynarodowych jak i wewnętrznych. Norma ta, której moc obowiązującą podkreśla zwłaszcza

Kunz¹, stanowi niejako klamrę, spajającą prawo narodów i prawo wewnętrzne w jeden system; równocześnie zapewnia ona ciągłość prawa nawet w razie wewnętrznego przewrotu².

2. Znaczenie aktu uznania.

Autorowie, którzy w tych dwóch porządkach widzą dwa odrębne i niepowiązane ze sobą systemy, dają dowód konsekwencji, gdy stwierdzają, że jakaś społeczność nabywa charakter podmiotu prawa narodów aktem odrębnym, że wskazane powyżej warunki nie są jeszcze w tym względzie wystarczające. Aktem tym jest mianowicie uznanie, które też posiada według nich znaczenie konstytutywne, a nie tylko deklaratoryjne³. Ale obrona przez nich droga prowadzi ostatecznie do negacji całego prawa narodów. Jeżeli bowiem—jak podkreśla zupełnie słusznie Anzilotti, jeden z czołowych rzeczników teorii konstytutywnej—oczywistym warunkiem mocy obowiązującej każdego porządku prawnego jest wskazanie podmiotów, zobowiązanych i uprawnionych przez jego normy⁴, to przyjąwszy, że osobowość prawa narodów każde państwo nabywa dopiero wskutek uznania przez inne—trzeba stwierdzić brak takiej niezbędnej wskazówki w porządku prawa narodów. Żadną miarą nie możemy przecież przyjąć, że nowe państwo *X* staje się dzięki pierwszemu uznaniu przez państwo *A* podmiotem prawa narodów wobec wszystkich pozostałych. W ten sposób państwo, wyrażające najpierw uznanie, aktem tym narzucałoby wszystkim pozostałym swoją ocenę, późniejsze zaś akty uznania miałyby już tylko charakter deklaratoryjny.

Z suwerennością państw będziemy bardziej w zgodzie przyjmując, że bez względu na uznanie już wyrażone przez państwo *A* państwo *X* wobec każdego innego pozostaje i nadal prawnym zerem, dopóki z kolei nie będzie przez nie uznane. Wtedy jednak pojęcie podmiotu prawa narodów traci wszelką

¹ s. 86.

² Tamże s. 78.

³ Por. Anzilotti, *Cours.* s. 61.

⁴ Tamże. s. 160.

jednoznaczną treść: jedno i to samo państwo może równocześnie być i nie być takim podmiotem, gdy mianowicie tylko część pozostałych państw je uznała. W takim ujęciu system obiektywnego prawa narodów rozpada się na tyle subiektywnych systemów, wiele jest państw suwerennych¹.

Praktyczne konsekwencje tego stanowiska są zresztą równie absurdalne. Wszelkie akty, dokonane przez społeczność państwowo zorganizowaną, nie podlegają żadnej prawnej ocenie ze strony państw, które jej nie uznały. Nie będąc związana prawem narodów, nie może w stosunku do nich popełnić żadnego bezprawia, one zaś nie mają, gdzie ani wobec kogo protestować przeciw jakimś krzywdzącym je wystąpieniom². Jak dalece te wnioski, wyciągnięte konsekwentnie z teorii konstytucyjnej są sprzeczne z rzeczywistością, najlepszym tego dowodem stosunki między rządem narodowej Hiszpanii a tymi państwami (zwłaszcza Wielką Brytanią), które przez długi czas nie chciały uznać go nawet za lokalny rząd faktyczny. Mimo tej odmowy rząd brytyjski nieraz domagał się od gen. Franco przestrzegania praw wojny morskiej, potwierdzając przez to, że niezależnie od wszelkiego uznania Hiszpania narodowa, jako że związana normami prawa narodów, jest tym samym jego podmiotem. Wyznając wiernie teorię konstytucyjną, trzebaby właściwie wszelkie akty rządu narodowego dotyczące państw, które go nie uznały, kłaść na karb rządu republikańskiego. Wszak będąc wobec wspomnianych państw wyłącznie odpowiedzialnym za wszystko, co dzieje się na terytorium hiszpańskim, nie umiał czy też nie chciał zapobiec działaniom, zagrażającym interesom obcych państw lub mieniu i życiu ich obywateli³.

¹ Na tę konsekwencję zwraca także uwagę Kunz, s. 91.

² Stanowisko takie przyjmuje Cavaglieri, *Règles générales du droit de la paix*, w RDC 1929. t. I. s. 348—trzeba przyznać, że jest przynajmniej konsekwentny.

³ W słynnej nocie z r. 1825 Canning tłumaczył, dlaczego rząd brytyjski widzi się zmuszonym uznać państwa, powstałe w Ameryce południowej. Kto bowiem, argumentuje Canning, odmawia uznania tak jak rząd hiszpański,

Wszystkich tych niedorzeczności unikamy, stwierdzając, że uznanie, bez względu na to, od kogo wychodzi, ma zawsze tylko znaczenie deklaratoryjne, że podmiotem prawa narodów pewna społeczność staje się wyłącznie dzięki spełnieniu faktycznych warunków, wymaganych w tym względzie przez prawo narodów. W ten sposób możemy pod pojęcie podmiotu prawa narodów podstawić treść, określoną przez dane obiektywne, a nie tylko przez ocenę, którą poszczególnym państwom dyktują ich własne interesy. Poza tym, przyjmując do wiadomości fakt powstania nowego podmiotu, licząc się z tym w swojej działalności zupełnie niezależnie od czyjegokolwiek uznania, te same państwa nie poddają się, jak według teorii konstytucyjnej, mniej lub więcej dowolnej cudzej ocenie, ale normie prawa narodów, która do pewnych faktycznych danych przywiązuje określone skutki prawne. Suwerenność ich nie dozna przez to większego uszczerbku jak przez tzw. *avulsio* lub *alluvio*, czyli naturalne lub sztucznie spowodowane zmiany w konfiguracji terenu, które według prawa narodów powodują rozszerzenie względnie ubytek terytorium poszczególnego państwa, a więc zmianę w terytorialnym układzie, obowiązującą także dla państw trzecich. Zapewne, zmiana tego rodzaju będzie z reguły miała nikłe znaczenie w porównaniu z wejściem nowego członka do społeczności międzynarodowej. Zaburzenia jednak, które ten wynik spowodowały, zajmują w konstrukcji prawnej zupełnie to samo stanowisko jak katastrofa żywiołowa, której wynikiem mogła być *avulsio* lub *alluvio*.

3. Momenty prawne i polityczne.

Zwolennicy teorii konstytucyjnej popełniają ten błąd zasadniczy, że elementy polityczne, które wiążą się tak ściśle z powiększeniem społeczności międzynarodowej o nowego członka, starają się wtłoczyć w ramy swojej konstrukcji. Chcąc podkreślić polityczne skutki uznania, nadają mu znaczenie prawne, którego

ten zrzuca na ten właśnie rząd odpowiedzialność za wszystko, co dzieje się na terytorium, gdzie nie wykonuje nawet cienia władzy. Przytoczone przez André-Vincent, s. 402.

nie posiada i posiadać nie może. Co do nas, to odmawiając uznaniu względnie odmowie uznania wszelkiego bezpośredniego znaczenia prawnego, nie przeczymy bynajmniej, że akty te dzięki swym politycznym następstwom mogą w pewnych warunkach zaważyć na prawnym układzie, ale same przez się zmienić go nie są w stanie. Wystawmy sobie, że jakaś nieliczna grupa narodowych fanatyków dąży z bronią w ręku do wyrwania zamieszkiwanego przez się obszaru z dotychczasowego związku państwowego i utworzenia zeń samodzielnego państwa; dalej, że dążenia te znajdują poparcie u ościennego mocarstwa, które nie tylko spieszy uznać powstańców za rząd niezależnego państwa, ale wspiera ich tak dalece pieniędzmi, bronią itp. środkami, że wysiłki ich, nie rokujące same przez się widoków powodzenia, ostatecznie jednak cel swój osiągną. Otóż najskrzejni nawet zwolennicy zwalczanej przez nas teorii wiążą z uznaniem skutki prawotwórcze tylko wtedy, gdy znajduje uzasadnienie w obiektywnych warunkach, a za bezprawie uważają je, jeżeli jest jak w powyższym przykładzie przedwczesne. Toteż podmiotem prawa narodów stali się tam powstańcy wcale nie dzięki uznaniu, ale dzięki politycznej akcji, której ono było tylko zapowiedzią i symbolem. Na odwrót, społeczność, która stała się podmiotem prawa narodów, osiągnąwszy samodzielny byt państwowy, może go utracić, jeżeli szereg mocarstw odmawia jej uznania, bojkotuje ją politycznie i gospodarczo lub nawet czynnie przeciwko niej występuje. I tutaj jednak sama odmowa uznania jest hezylna wobec faktów dokonanych i zarejestrowanych przez prawo—fakty, a wraz z nimi prawo, mogą ulec zmianie tylko wskutek tawarzyszących jej działań.

Warto podkreślić, że odmowę uznania jako sankcję prawa międzynarodowego zaczęto stosować najpierw w Ameryce¹ i że

¹ Por. art. 2 traktatu, zawartego w Rio de Janeiro 10 października 1933 między Argentyną, Brazylią, Chile, Meksykiem, Paragwajem i Urugwajem, który 27 kwietnia podpisały w Buenos Aires także Stany Zjednoczone i 12 innych republik amerykańskich:

„...oświadczają, że między Wysokimi Układającymi się Stronami spory terytorialne nie powinny być załatwiane w drodze przemocy i że nie powin-

rezolucja Zgromadzenia Ligi Narodów, zalecająca członkom ignorowanie cesarstwa Mandżukuo, wzoruje się ściśle na nocie Stimsona z 7 stycznia 1932 r., skierowanej do Chin i Japonii. Hegemonia Stanów Zjednoczonych nad całym kontynentem amerykańskim sprawia, że stanowisko zajęte przez ich rząd ma zazwyczaj rozstrzygające znaczenie dla wyniku tak częstych w Ameryce łańciskiej wojen domowych i rewolucji. Łudzi się jednak oczywiście, kto przypuszcza, że utrwalenie czy upadek nowego państwa lub rewolucyjnego rządu jest skutkiem noty departamentu stanu w Waszyngtonie, zawierającej uznanie lub odmowę uznania. Prawdziwie skuteczne są dolary i broń, dostarczane przez Waszyngton tym, którym chce dopomóc w zdobyciu względnie utrzymaniu władzy. Gdy w r. 1903 rząd Stanów Zjednoczonych, gotując się do przekopania kanału, ze zrozumiałym pośpiechem uznał oderwaną od Kolumbii Republikę panamską, nie poprzestał na tym raczej formalnym akcie, lecz przy pomocy floty przeszkodził wojskom kolumbijskim w wszelkiej akcji przeciw nowemu państwu.

W innych częściach świata, gdzie zamiast hegemonii panuje równowaga, przychylne stanowisko, zajęte wobec podobnych wydarzeń przez jedno mocarstwo, znajduje zazwyczaj odpowiednik we wrogim stosunku innych. Toteż stosowanie wzorów amerykańskich tutaj zawodzi, a zresztą solidarne nawet wystąpienie szeregu mocarstw będzie bezskuteczne, jeżeli nie towarzyszy mu wola rzeczywistego przeprowadzenia żądań, które wspólnie wysunęły.

II. Uznanie nowego rządu

1. *Warunki dopuszczalności.*

Uznanie nowego rządu występuje w opracowaniach naukowych pod odrębnym tytułem, choć naszym zdaniem instytucja ta, gdy odnosi się do rządu, sprawującego już władze nad całym

ny uznawać układów terytorialnych, które by nie były osiągnięte środkami pokojowymi, ani też ważności okupacji lub nabytków terytorialnych, sprowadzonych przez siłę orężną“.

państwem¹, prawniczo nie wykazuje określonej fizjonomii. O ile bowiem powstanie nowego podmiotu prawa narodów jest zdarzeniem, posiadającym cechy dość ściśle określone², o tyle prawo narodów nie mówi nam, kiedy zmiana rządu staje się przesłanką uznania rządu nowego a powszechnego.

Przyjmijmy jednak najpierw, że władza rządu, ubiegającego się o uznanie, nie jest jeszcze skuteczna na całym obszarze państwa, że walczy on jeszcze z rządem dotąd powszechnie uznanym: w tym wypadku nie powinno oczywiście w grę wchodzić uznanie nowego rządu powszechnego, lecz tylko przyznanie powstańcom praw strony wojującej. Dlatego też bez względu na sympatie lub antypatie dla tej czy innej strony, trudno uważać za prawidłowe uznanie przez Włochy i Rzeszę rządu gen. Franco za jedyny rząd hiszpański. Stało się to przecież już w listopadzie r. 1936, kiedy mimo znacznych sukcesów, odniesionych przez powstańców, rząd republikański panował jeszcze skutecznie przynajmniej nad połową terytorium hiszpańskiego i kiedy ostateczny wynik wojny domowej był jeszcze zgola niepewny.

Podobnie zresztą przyznanie praw strony wojującej będzie nieprawidłowe, jeżeli jest przedwczesne. Gdy przedmiotem jego są lokalne rozruchy, z którymi rząd według rozsądnych przewidywań powinien uporać się rychło, uznanie powstańców za stronę „wojującą” będzie tak samo bezprawiem wobec właściwego rządu jak przedwczesne uznanie nowego państwa. Jeżeli jednak walka przeciąga się i przeradza w wojnę domową, rządy państw trzecich, nie mówiąc już o własnym, będą miały prawo, choć nie obowiązek, przyznać powstańcom prawa strony wojującej.

Kunz³ słusznie podkreśla, że akt ten mieści w sobie *implicit*e uznanie rządu lokalnego, czyli rządu sprawującego *de facto* władzę na pewnej części obszaru państwa, które dotąd, tj. do wybuchu powstania, tylko jeden rząd reprezentował. Wtedy jednak niezbędną podstawą faktyczną uznania nie jest wcale zmiana

¹ Rząd taki będziemy w dalszym ciągu nazywali rządem powszechnym.

² Por. wyżej s. 11.

³ s. 118, 119.

rządu lecz walka, która toczy się między dwoma rządami. Otóż przyznanie praw strony wojującej i połączone z nim uznanie powstańców za rząd faktyczny choć tylko lokalny zasługuje w podręcznikach prawa narodów na osobne miejsce właśnie dlatego, że walka zbrojna, jako faktyczna podstawa takiego uznania, posiada dla prawa narodów o wiele większe znaczenie niż zmiana, wskutek której władzę na całym obszarze państwa jeden rząd przejmuje od drugiego bezpośrednio, tj. bez długotrwałej walki.

Gdy okoliczności takie zachodzą i gdy władza nowego rządu jest na całym obszarze państwa niewątpliwie skuteczna, uznanie jego przez inne staje się dopuszczalne. Nie ono wszakże lecz tylko owa skuteczność jest podstawą międzynarodowej odpowiedzialności, bez względu na to, czy zmiana rządu doszła do skutku legalnie, czy też w drodze rewolucyjnego przewrotu.

2. *Rząd powszechny.*

Jasnym jest przy tym, że rząd, obejmujący władzę w drodze, zakreślonej przez konstytucję i ustawy, osobnego międzynarodowego uznania nie potrzebuje ani go też nie żąda. Wystarczy, gdy nowy minister spraw zagranicznych zawiadomi, jak to się zwykle dzieje, inne rządy o objęciu stanowiska. Jeżeli zaś nowy rząd objął władzę z najoczywistszym pogwałceniem form konstytucyjnych i w drodze rewolucyjnego przewrotu, to i tak jest wyłącznie rzeczą swobodnego uznania tych rządów, czy dyplomatyczne stosunki z nowymi władcami mają ulec przerwie do czasu formalnego uznania tychże, czy też będą nadal utrzymywane na tej samej stopie co z poprzednim rządem. Zresztą między tymi dwoma skrajnymi wypadkami — konstytucyjna dymisja i rewolucyjne obalenie rządu — leży jeszcze nieskończona ilość odcieni zamachów stanu, których sprawcy posługują się wprowadzeniem mechanizmów konstytucji, ale na sposób i kierunek jego działania wpływają przemocą mniej lub więcej otwarcie stosowaną. Stanowisko innych państw wobec podobnych przewrotów zależy wyłącznie od ich sympatii i własnych interesów, a względy prawne nie mogą odgrywać tu żadnej roli. Przecież ocena prawnego lub bezprawnego charakteru zmiany rządu jest oparta na przepisach prawa wewnętrznego i nie należy do żadnego innego

państwa¹. O ten szkopuł rozbija się właśnie zasada legitymizmu, która przyznając poszczególnym państwom prawo wglądu w cudze sprawy wewnętrzne, naraża na szwank samą zasadę niezależności państw.

Zresztą jeżeli przyjmiamo, że przewrót wewnętrzny nie niweczy tożsamości państwa, to uznanie rządu, który przezeń doszedł do władzy, będzie potrzebne tylko ze strony tych państw, które w obliczu przewrotu istniejące przedtem stosunki zerwały. Ale powody zerwania nie są przez prawo narodów określone, nie podlegają żadnej prawnej ocenie, a rewolucyjna zmiana rządu może być takim powodem równie dobrze co jakiekolwiek inne zdarzenie. Uznanie nowego rządu powszechnego (w przeciwieństwie do lokalnego) możemy więc po prostu pojmować jako ponowne nawiązanie stosunków z rządem, z którym stosunki te w obliczu przewrotu zerwano.

Uznanie *de jure* rządu gen. Franco, dokonane przez Francję, W. Brytanię i inne państwa w lutym i marcu 1939 r., należy również w ten sposób pojmować z jednym co prawda zastrzeżeniem: mianowicie zerwanie stosunków z Hiszpanią i ponowne

¹ Oto stanowisko, jakie w tej sprawie zajął minister spraw zagranicznych Meksyku Estrada: „Après un examen consciencieux de la matière, le gouvernement du Mexique a chargé ses ministres et chargés d'affaires dans les pays troublés par des crises politiques récentes d'informer ces pays que le Mexique ne favorise pas l'octroi de la reconnaissance parce qu'il trouve cette pratique contraire aux sains principes du droit international... Cette pratique, en effet, met ces pays dans une situation où leurs affaires domestiques pourront être jugées par d'autres gouvernements qui, en fait, prennent une attitude de censure en décidant favorablement ou défavorablement sur la légalité d'un régime étranger. En conséquence, le gouvernement du Mexique se borne à maintenir ou révoquer ses agents diplomatiques quand il croit désirable de le faire, et à continuer d'accepter, également quand il le juge désirable, les agents diplomatiques similaires que d'autres nations ont pu accréditer près de lui, sans soulever de question, soit préjudiciellement, soit a posteriori, sur le droit pour les nations étrangères de conserver ou de changer leurs gouvernements ou autorités“. Podane przez Fisher-Williams, *op. cit.* s. 245.

ich nawiązanie mieściło się w jednym i tym samym akcie uznania rządu gen. Franco za jedynego reprezentanta Hiszpanii. Przez akt ten bowiem mocarstwa zachodnie równocześnie cofnęły uznanie rządowi republikańskiemu, którego głowa, prezydent Azana, schronił się był do Francji i nie posiadał już żadnej władzy. Właśnie to połączenie dwu odrębnych aktów w jednym nadało mu prawne znaczenie, którego w rzeczywistości nie posiadał. Perspektywa całej procedury uległa tu pewnemu skróciowi, a zarazem wykrzywieniu, które same mocarstwa zachodnie wywołały przez to, że przez półtrzecia roku odmawiały narodowcom hiszpańskim wbrew wszelkiej oczywistości praw strony wojującej.

Zanim zajmiemy się szczegółowo tą sprawą, musimy stwierdzić, że uznanie nowego rządu powszechnego jest instytucją prawniczo w ogóle nieuchwytną. Zmiana rządu, jako konieczna przesłanka uznania rządu nowego, nie jest bowiem przez prawo narodów określona ani w swoich znamionach faktycznych, ani w swoich skutkach.

Zwłaszcza pod tym ostatnim względem różni się ona od powstania nowego podmiotu prawa narodów, które bądź co bądź sprowadza daleko idące zmiany w rozkładzie suwerenności i wynikającej stąd odpowiedzialności poszczególnych państw. Tymczasem dobrze znana i nieraz w urzędowych dokumentach przypominana zasada prawa narodów stanowi, że zmiana rządu, choćby wywołana najkrwawszym i najbardziej radykalnym przewrotem, nie narusza w najmniejszym nawet stopniu zobowiązań, zaciągniętych przez poprzednie rządy dotkniętego rewolucją państwa. Francja, która w ciągu XIX w. przeżyła tyle wewnętrznych wstrząsów, nigdy nie odstąpiła od tej zasady, związanej zresztą najściślej z zasadą skuteczności. Jedna i druga bowiem zmierza do tego, aby jasno ustalić odpowiedzialność poszczególnych podmiotów prawa narodów i nie dopuścić do poderwania jej podstaw przez argumenty, zaczerpnięte z prawa wewnętrznego. To też zmiana rządu, nie poprzedzona wojną domową, może stać się problemem prawa narodów tylko o tyle, o ile skutkiem jej jest zniweczenie tożsamości danego państwa. Tymczasem ilość możliwych kombinacji tych dwu zjawisk jest tak wielka, że nie spo-

sób ustalić według prawa narodów, kiedy zmiana rządu tożsamość państwa niweczy. Wątpliwości takie są rozstrzygane od wypadku do wypadku w układach międzynarodowych albo pozostają w ogóle nierozstrzygnięte. I dziś jeszcze można np. spierać się co do tego, czy proklamowane w r. 1861 i uznane następnie przez wszystkie państwa królestwo włoskie jest identyczne z królestwem Sardynii; praktycznie zresztą spór ten nie miał znaczenia, skoro zobowiązania sardyńskie Włochy przejęły bez dyskusji. Przemiany wewnętrznego ustroju, którym w ciągu ostatnich lat dwudziestu uległa Rzesza niemiecka, według absolutnie zgodnej opinii nie naruszyły jej tożsamości, choć równoległe z nimi miały miejsce daleko idące zmiany jej terytorialnego składu. Żadnego natomiast z tzw. państw sukcesyjnych, nie wyjmując nieistniejącej już dzisiaj republiki austriackiej, nie uważano za identyczne z monarchią austro-węgierską. Z. S. R. R. wreszcie, choć z nazwy swojej wykreślił wszelką rosyjskość, z państwa jednolitego, rządzonego monarchicznie, przekształcił się w związek republik i postradał olbrzymie połacie obszarów, należących do carskiej Rosji, uchodzi powszechnie za identyczny z tą Rosją. Sam rząd sowiecki zdaje się co prawda poglądu tego nie podzielać, skoro wyraźnie odmówił uznania długów, zaciągniętych przez rząd carski¹.

¹ W swojej interesującej pracy pt. *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej*. Lwów 1937, dr Stanisław Hubert broni identyczności dzisiejszej Rzeczypospolitej z przedrozbiorową i dowodzi, że państwo polskie wraz ze swym powstaniem w r. 1918 zyskało prawo do obszarów, zawartych w granicach z r. 1772, których zostało bezprawnie pozbawione. Ale wobec ogromnie długiego okresu, który od rozbiorów upłynął, dowody, które przytacza na poparcie swojej tezy, wydają nam się niewystarczające i sądzymy, że z punktu widzenia prawnego dzisiejszy skład terytorialny Rzeczypospolitej nie opiera się na dobrowolnie ograniczonym prawie restytucji, jak chce autor, lecz najpierw na skutecznym opanowaniu tych obszarów przez wojska i władze polskie w latach 1918—1920, następnie zaś na traktatach pokojowych, które po części potwierdziły istniejący niezależnie od nich stan faktyczny, po części zaś upoważniły Polskę do dalszego rozszerzenia dziedziny swej suwerenności (Górny Śląsk, Pomorze).



3. *Rząd lokalny (powstańczy).*

Powstanie i utrzymanie się rządu faktycznego i lokalnego, który z rządem centralnym walczy o władzę czy to nad całym państwem czy to nad jakąś jego częścią, zasługuje na wyróżnienie o tyle, że powoduje zmiany w rozkładzie międzynarodowej odpowiedzialności, której bezpośrednie objęcie władzy przez rząd nowy ale w danym państwie powszechny wcale nie dotyka. Właśnie ze względu na tę międzynarodową odpowiedzialność rządu lokalnego (powstańczego) musimy jego rzeczywisty byt, przejawiający się w skuteczności jego władzy, potraktować oddzielnie od praw, przysługujących mu ewentualnie jako stronie wojującej.

Zaznaczyliśmy już wprawdzie wyżej (s. 17), że rząd powstańczy wraz z uznaniem nabywa prawa strony wojującej i na odwrót. Ale podczas gdy ze względu na te prawa będzie miał akt uznania charakter konstytucyjny, to nie można — tak jak Kunz¹ — twierdzić, że „w tym wypadku powstańcy (przed uznaniem) z punktu widzenia prawa narodów w ogóle nie istnieją“, że więc opanowany przez nich obszar jest prawną próżnią, dopóki nie nastąpi uznanie, z którym państwa mogą bardzo długo zwlekać. Tym trudniej utrzymywać fikcję, że za wszystko, co stanie się na tym obszarze, odpowiada rząd, który powstanie zwalcza. Naszym zdaniem ów rząd powstańczy, zmierzający do opanowania całego państwa lub stworzenia nowego, gdy raz opiera się na podstawie terytorialnej, gdzie objawia się skuteczność jego władzy, jest podmiotem prawa narodów bez względu na brak uznania i na niezdolność powoływania się wobec państw trzecich na prawa wojenne.

Dyplomaci, których zadaniem jest wynajdywanie zręcznych wybiegów, umieli poradzić sobie i w takiej sytuacji, gdzie faktyczna władza rządu powstańczego zmusza ich wprawdzie do nawiązania z nim stosunków, równocześnie jednak wzgląd na interesy państwa, które reprezentują, powstrzymuje od przyznania

¹ s. 202.

temu rządowi praw strony wojującej. Mówią wtedy mianowicie o powstaniu, które jest stanem pośrednim między pokojem a uznaną wojną domową; twierdzą, że stan taki upoważnia państwa trzecie do utrzymywania stosunków z powstańcami, że nie wynika stąd jednak uznanie ich nawet *de facto*¹. Trudno bądź co bądź nie widzieć w takich stosunkach dowodu, że powstańcy są podmiotem prawa, że w jego imieniu można im stawiać pewne żądania i domagać się także wypełnienia przyjętych zobowiązań. W ostatnich latach W. Brytania dwukrotnie nawiązała i przez długi czas utrzymywała stosunki z rządem powstańczym, któremu nie chciała przyznać praw strony wojującej.

W latach 1926/27 chodziło o rząd kantoński w Chinach, z którym zawarła nawet traktat w sprawie zwrotu koncesji w Hankau i któremu wraz z innymi mocarstwami przedstawiła notę, domagającą się (w imię czego, jak nie prawa narodów?) zadośćuczynienia za wypadki w Nankinie. W latach 1937/38 rezydował w Burgos agent brytyjski, który nieraz miał sposobność rządowi powstańczemu przedstawić żądania i reklamacje, których tytułem mogło być znowu tylko prawo narodów. Jeżeli jednak powstańców, choćby nie uznanych za stronę wojującą, prawo to obowiązuje, musimy uważać ich za jego podmiot niezależnie od formalnego uznania i od subtelnych odcieni języka dyplomatycznego, do których Kunz przywiązuje tak wielką wagę, że for-

¹ Por. notę amerykańskiego sekretarza stanu Hay'a z r. 1899, przytoczoną przez Kunza s. 213: „...Perhaps the clearest recognition of the state of insurgency or revolt as a distinctive condition may be found in the case of the Cuban insurrection of 1895--1898... With reference to these facts the Supreme Court said: The distinction between recognition of belligerency and recognition of a condition of political revolt, between recognition of the existence of war in the material sense and of war in a legal sense, is sharply illustrated in the case before us. For here the political department has not recognized the existence of a *de facto* belligerent power, but has recognized the existence of insurrectionary warfare... We are thus judicially informed of the existence of an actual conflict of arms... although acknowledgement of the insurgents as belligerents by the political department has not taken place; and it cannot be doubted that, this being so, the neutrality statute is applicable”.

malnemu uznaniu faktycznego rządu lokalnego przyznaje konstytutywne znaczenie w ogóle, a nie tylko o tyle, o ile chodzi o prawa strony wojującej.

Najdoskonalsze potwierdzenie naszej tezy znajdujemy w orzeczeniu¹, wydanym 2 lutego 1939 r. przez Izbę Lordów jako instancję najwyższą w sprawie statku *Arantzazu Mendi*, zarejestrowanego w Bilbao, zarekwirowanego najpierw przez rząd republikański 28 czerwca 1937, a następnie przez władze powstańcze 2 marca 1938. Gdy statek znajdował się na wodach terytorialnych brytyjskich, rząd republikański wystąpił 13 kwietnia 1938 do sądu z pozwem, żądającym przyznania jemu posiadania statku. W obu pierwszych instancjach pozew został oddalony, a pierwsze z pytań przedstawionych Izbie Lordów brzmiało: „czy część terytorium hiszpańskiego, która znajduje się w faktycznym władaniu administracyjnym rządu narodowego, jest obcym suwerennym państwem i czy wobec tego rząd ten może żądać immunitetu?”

Izba musiała za podstawę swego orzeczenia przyjąć odpowiedź, udzieloną trybunałowi pierwszej instancji na tegoż prośbę przez *Foreign Office* (28 maja 1938). Odpowiedź ta, zaznaczysz, że rząd J. K. M. uznaje Hiszpanię za obce państwo suwerenne, a rząd republikański za jedyny rząd *de jure* Hiszpanii i wszelkich jej części stwierdza:

„(5) Rząd J. K. M. uznaje rząd narodowy za rząd, który obecnie sprawuje *de facto* władzę administracyjną nad większą częścią Hiszpanii...

„(8) Rząd narodowy nie jest rządem, podległym jakiemukolwiek innemu rządowi w Hiszpanii”.

Lordowie, określiwszy, na czym polega pełnia władzy administracyjnej, sprawowanej przez rząd narodowy, oświadczają: „W tych okolicznościach wydaje się, że kto przyznaje jakiemuś rządowi posiadanie tych wszystkich władz na danym terytorium i zarazem pełną niezależność od jakiegokolwiek innego rządu na

¹ Przytoczone dosłownie w *Times* z dn. 24 lutego 1939.

tymże terytorium, tym samym uznaje go za suwerenny, a z punktu widzenia prawa międzynarodowego za obce suwerenne państwo.. Poważne dane potwierdzają przekonanie, że ze względu na obecną sprawę nie ma różnicy między uznaniem *de facto* i uznaniem *de jure*. Istnieją te wszelkie podstawy nietykalności na których opiera się nauka prawa międzynarodowego w postaci, w jakiej włączona jest do prawa Anglii. Zachodzi mianowicie, jak i tam, potrzeba wzajemnego korzystania z praw nietykalności, to samo uczucie dotkniętej dumy wobec prób sprawowania jurysdykcji, to samo niebezpieczeństwo akcji wojennej w razie zajęcia lub uszkodzenia własności rządowej. Wobec tego, zdaniem Lordów, z listu Foreign Office wynika, że narodowy rząd hiszpański był w chwili wniesienia pozwu obcym państwem suwerennym i nie mógł być pozwany”.

Widzimy stąd, że Lordowie różnicę między *de facto* i *de jure* przyjęli w jej rzeczywistej wartości, tj. za wybieg dyplomacji, która dwie sytuacje w treści swojej identyczne (rząd *de facto* i rząd *de jure*) dla własnej wygody określa różnymi terminami. Akty rządu *de facto* czyli faktycznego, choćby nie uznanego ani *de facto* ani *de jure* — a rząd brytyjski w chwili redagowania wspomnianego listu *Foreign Office* nie był zakomunikował rządowi narodowemu swego uznania ani w jednej ani w drugiej formie — akty takie są z punktu widzenia prawa międzynarodowego aktami prawnymi, których znaczenia nawet uznanie *de jure* ani nie zmienia ani nie zwiększa.

Odmawiając narodowcom hiszpańskim uporczywie praw strony wojującej i związanego z tym uznania za rząd *de facto*, mocarstwa zachodnie, a jeszcze bardziej Związek sowiecki, kierowały się istotnie względami tylko politycznymi a nie prawnymi.

4. Przyznanie praw strony wojującej.

Sprawa ta była przedmiotem sporu na jednym z posiedzeń hiszpańskiego komitetu nieinterwencji w dn. 27 lipca 1937 r. między delegatem sowieckim i brytyjskim¹. Pierwszy uważał, że

¹ Przytoczone u Le Fur, *La guerre de l'Espagne et le droit*. RDI t. XXI. s. 60.

uznanie stanu wojennego będzie aktem łaski względem powstańców, drugi natomiast widział w akcie tym jedynie stwierdzenie pewnego stanu faktycznego. To ostatnie stanowisko wydaje się słuszne, skoro rzeczywistość pewnych faktów nie zależy przecież od widzimisię czynników, których fakty te tylko pośrednio dotyczą. Delegat sowiecki miał znowu rację o tyle, że integralne zastosowanie praw wojny, zwłaszcza morskiej, do hiszpańskiego powstania wyszłoby na dobre głównie narodowcom.

Ale sedno sporu leży w pytaniu, czy wojna jako walka zbrojna między podmiotami prawa narodów jest stanem faktycznym, z którego pewne prawa i obowiązki dla stron i trzecich wynikają automatycznie, czy też tylko zależnie od ich woli. Otóż pod względem faktycznym walka, którą na półwyspie Iberyjskim obóz narodowy toczył przez blisko trzy lata z czerwonym, zasługiwała stanowczo na miano wojny. Wskazuje na to nie tylko rozległość frontu i zaciętość krwawych zapasów; ponadto przecież z rządem gen. Franco liczyły się jak z drugim rządem hiszpańskim nawet te mocarstwa, które mu odmawiały formalnego uznania. Hiszpania narodowa mogła więc za podmiot prawa narodów uchodzić niezależnie od tego uznania.

Ale w dzisiejszych czasach nawet walczące ze sobą państwa często wzdragają się przez długi czas walkę swoją określić jako wojnę w formalnym znaczeniu. Kierują się przy tym obawą przed konsekwencjami, jakie niektóre zwłaszcza zbiorowe traktaty wiążą z formalną wojną. Również państwom trzecim jest często wygodniej ignorować fakty i nie zajmować wobec nich jasnego stanowiska, którym byłoby np. ogłoszenie neutralności, narażające ich handel morski na poważne ryzyko. Tym mniej chętnie decydują się na przyjęcie obowiązków, które nakłada na nie Pakt Ligi Narodów w stosunku do państwa, podejmującego nielegalnie formalną wojnę. Otóż szczególny charakter wojny hiszpańskiej niewątpliwie ułatwiał zajęcie podobnie dwuznacznego stanowiska. Wszak nie rozpoczęła się żadnym formalnym wypowiedzeniem i była w pełnym tego słowa znaczeniu wojną domową, a nie międzynarodową, zwłaszcza że gen. Franco nigdy nie zmierzał do oderwania od Hiszpanii jakiegś jej części, ale do zjednoczenia

całego kraju pod swoją władzą. Dzięki tym wątpliwościom stało się zbiorowe uznanie stanu wojennego przedmiotem przetargów między mocarstwami, uczestniczącymi w londyńskim Komitecie Nieinterwencji. Mimo tej niepewności uznawano co prawda powszechnie obie strony za zobowiązane przestrzegać zwłaszcza humanitarnych norm prawa wojennego, dotyczących np. Czerwonego Krzyża, bombardowania miast otwartych, traktowania jeńców wojennych itd. Nikt też nie przyznawał chyba rządowi republikańskiemu prawa uważać pojmanych w niewolę żołnierzy narododowych za zwykłych buntowników, ani skazywać ich na śmierć choćby w drodze, którą prawo dla takich zbrodniarzy przewiduje. Zresztą sami republikanie woleli wystrzegać się podobnego postępowania po prostu w obawie przed retorsją drugiej strony. Tak więc stanowisko pewnych mocarstw, ignorujących fakty, nie dało się na szczęście nigdy w pełni utrzymać¹.

Największe trudności wynikały jednak stąd, że skoro gen. Franco rychło uzyskał ogromną przewagę floty wojennej, reguły wojny morskiej działałyby na jego korzyść, upoważniając podlegające mu okręty do konfiskowania kontrabandy wojennej, przewożonej przez statki neutralne nawet po pełnym morzu, do zawieszenia nad wybrzeżami republikańskimi blokady wojennej itd. Wydawało się więc, że mocarstwa, które zobowiązały się do nieinterwencji, poparłyby sprawę gen. Franco, przyznając mu te prawa. Argument ten jednak jest nieistotny, gdyż trudno zarzu-

¹ Warto tutaj przytoczyć ustęp z noty Canninga z r. 1824, podany przez prof. H. A. Smitha w liście do *Times* z dn. 1 grudnia 1938: „The doctrine of Prince Metternich, that the Greeks, as rebels, are not entitled to the same rights of war as legitimate belligerents, is one, of which, we think, his Highness would do well to weigh all the consequences, before he promulgates it to the world. The practical enforcement of that doctrine could have no other effect than to convert the contest which has been brought, in a great measure by our exertions, into one of a regular and civilized character, into one of indiscriminate rapine and massacre. It cannot be expected that men should scrupulously discharge the duties of a situation, the ordinary rights of which are denied to them. Those rights we acknowledge, not out of any partiality to the Greeks, but because we think it for the interest of humanity to compel all belligerents to observe the usages by which the spirit of civilization has mitigated the practice of war.

cać stronniczość temu, kto wyciąga tylko prawne konsekwencje z faktów oczywistych. Toteż sądzimy, że pewne mocarstwa, zwłaszcza W. Brytania i Francja, ociągając się tak długo z uznaniem stanu wojennego, powodowały się nie tyle skrupułem bezstronności, ile troską o interesy swego handlu morskiego, który byłby wówczas podlegał przepisom o kontrabandzie, blokadzie itd¹.

Wskutek tej zwłoki jednak wikłały się w ciągłych sprzecznościach. Tak więc nie tylko prasa używała wobec wypadków hiszpańskich terminologii czysto wojennej (blokada, kontrabanda, embargo), ale także ten i ów urzędowy dokument, jak np. układ w Nyon, który wspominając o stronach walczących (co prawda nie wojujących) w Hiszpanii, stawia je najwyraźniej na jednej stopie, choć gwoździ konsekwencji należałoby mówić o rządzie i buntownikach. Jeśli kto zarzuci, że byłoby to sprzeczne z zasadą nieinterwencji, odpowiemy, że zasada ta opiera się na tych samych zupełnie założeniach co neutralność, a przyjęcie jej najlepiej dowodzi, że mamy do czynienia z wojną. Inaczej wszelka pomoc, dostarczona republikanom byłaby najzupełniej zgodna, jedynie zaś popieranie gen. Franco sprzeczne z prawem².

Bardziej jeszcze znamienne od tych niedociągnięć w terminologii było stanowisko wspomnianych mocarstw wobec marynarki wojennej gen. Franco. Poszczególne jej jednostki należałoby właściwie traktować jak piratów w szerszym tego słowa znaczeniu. Tymczasem W. Brytania przyznawała im prawo rewidowania statków neutralnych i zajmowania znalezionej na nich kontrabandy, byle tylko prawo to wykonywały na wodach terytorialnych hiszpańskich, a nie na pełnym morzu. Mniejsza o to, że Anglia właśnie w tej sprawie nie chciała nigdy uznać różnicy między pasem przybrzeżnym a pełnym morzem. Ale jeżeli wcza-

¹ I tutaj jednak trzeba podkreślić odwrotną stronę medalu, na którą w tym samym liście wskazuje prof. Smith: „Gdy chodzi o interesy brytyjskie, nowa polityka doprowadziła do tego, że brytyjskie statki bombardowano w hiszpańskich portach, zamiast je zajmować na morzu i stawiać przed trybunałami łupów“.

² Le Fur, *l. c.*

się hiszpańskiej wojny domowej na rewizję i zajęcie godziła się tylko w pasie przybrzeżnym z uwagi na wykonywaną tam i tak przez państwo przybrzeżne suwerenność, to przecież prawa te z punktu widzenia angielskiego mogły przysługiwać tylko rządowi republikańskiemu dopóty, dopóki rząd brytyjski nie chciał narodowcom przyznać praw strony wojującej¹.

Na tych bardzo aktualnych przykładach widzimy, że prawo musi uwzględniać pewne utrwalone sytuacje faktyczne, gdyż inaczej normy jego stają się pustymi wyrazami, których ani zrozumieć, ani tym mniej usłuchać nie sposób.

III. Forma aktu uznania

Powyżej ustaliliśmy, że gdy akt uznania odnosi się do nowego państwa lub nowego rządu, bądź powszechnego bądź lokalnego, ma znaczenie jedynie deklaratoryjne. Trzeba jednak pamiętać, że rząd powstańczy może z praw strony wojującej korzystać wobec państw trzecich dopiero od chwili gdy go uznały; ze względu na te prawa ma więc akt uznania charakter konstytutywny, choć jako podmiot prawa narodów rząd powstańczy istnieje niezależnie od niego.

Wobec tego wymaga przyznanie praw strony wojującej aktu wyraźnego, w którym tylko *implicite* mieści się już uznanie samego rządu. Akt taki jest zwłaszcza potrzebny wobec wojny domowej, która toczy się również na morzu i przez to bezpośrednio naraża na szwank interesy państw trzecich. We wszystkich innych wypadkach, któreśmy omówili, skutkiem właściwym celem aktu uznania jest nawiązanie z podmiotem, którego dotyczy, stosunków bądź trwałych i ogólnych bądź dorywczych i ograniczonych do specjalnej dziedziny. Z nawiązaniem takich stosunków jest więc uznanie złączone nierozdzielnie i nie potrzeba wyrażać go *expressis verbis*.

W wypadkach, w których uznanie jest tylko dorozumiane, będzie oczywiście wyrażone w formie właściwej dla aktu,

¹ Por. L e F u r, l. c.

z którym jest *implicite* związane. Spór, zresztą dość jałowy, obraca się koło jedno— czy dwustronnego charakteru uznania wtedy, gdy jest ono wyraźne¹. Naszym zdaniem bowiem może występować w jednej i drugiej postaci, a nic nie sprzeciwia się temu, aby pomieszczono je w traktacie, a więc akcie dwustronnym, choćby tenże zawierał i inne postanowienia. Często jednak rząd jednego państwa notyfikuje tylko drugiemu swoje uznanie, które wówczas jest aktem jednostronnym. Verdross² sądzi, że wtedy uznanie, jako akt prawny, dojdzie do skutku tylko pod warunkiem przyjęcia, choćby milczącego, przez państwo uznane. Przyjmując, wraz z Verdrossem zresztą, że uznanie ma charakter tylko deklaratoryjny, że daje tylko wyraz przekonaniu uznającego o dopuszczalności uznania w danych, obiektywnych warunkach — trudno zrozumieć, co w tychże warunkach może zmienić sama odmowa przyjęcia ze strony uznanego. Może się wprawdzie zdarzyć, choć to mało prawdopodobne, że uznanie z winy uznanego pozostanie bez dalszych następstw, że nie zechce on z uznającym nawiązać żadnych stosunków; ale to nie dotyka przecież istoty samego aktu uznania.

Od czasu wielkiej wojny dużą rolę odgrywa w praktyce międzynarodowej różnica między uznaniem *de facto* i uznaniem *de jure*, choć prawo nie wskazuje, w jakich okolicznościach należy stosować jedną z tych form z wykluczeniem drugiej. W rzeczywistości wybór między jedną a drugą zależy li—tylko od mniejszej lub większej życzliwości, którą rząd uznający żywi dla uznanej władzy. Najlepszym tego dowodem, że często jeden i ten sam rząd jest równocześnie uznany przez pewne państwa *de facto*, przez inne *de jure*. Według Kunza³ uznanie *de jure* jest wskazane, gdy dotyczy władzy utrwalonej i przez nikogo nie zagrożonej; kto natomiast uznaje *de facto*, ulega tylko konieczności załatwienia spraw bieżących i daje poznać, że jego zdaniem nowa władza nie jest jeszcze ostatecznie ustalona. Lecz

¹ Sprzeczne opinie referuje Cavaré. s. 97.

² *Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*. s. 38.

³ s. 52 i 134.

na odpowiednią decyzję w tym względzie sympatie i interesy wpływają z reguły w znacznie wyższej mierze jak obiektywne warunki. Na współczesnych przykładach wykażemy jeszcze w dalszym ciągu, że uznanie *de facto* i *de jure* nie jest wcale instytucją ściśle przez prawo określoną, lecz raczej stawką w grze dyplomatycznej. W każdym razie trzeba pamiętać, że nawet uznanie *de jure* nie przesądza bynajmniej, czy środki i sposoby uzyskania uznanej władzy były zgodne z prawem. Do oceny takiej, gdy dotyczy cudzych wewnętrznych stosunków — a o takich tylko mówiliśmy do tej pory — prawo narodów niktogo nie upoważnia.

ROZDZIAŁ III

Uznanie sytuacji sprzecznych z prawem narodów

I. Prawo narodów a prawo wewnętrzne

Uzgodnienie z prawem sytuacji, któreśmy dotąd poznali — nowe państwo, nowy rząd, powstanie względnie wojna domowa — nasuwa o tyle mniej wątpliwości, że prawo narodów sytuację tę po prostu rejestruje, z chwilą gdy raz są dobrze ustalone. Dla poszczególnych państw jest z punktu widzenia prawnego ważnym tylko pytanie, czy obiektywne warunki na tyle dojrzały, aby można było uznać nowe państwo itd., nie naruszając prawa. Sprawa sprzeczności tych obiektywnych warunków z jakimś innym jak prawo narodów porządkiem prawnym nie wchodzi w podobnych wypadkach w rachubę.

Tę obojętność prawa narodów na wewnętrzne prawo państw podkreśla także art. 10 Paktu Ligi Narodów, który nie biorąc przykładu z traktatu Świętego Przymierza czy wspomnianego już traktatu waszyngtońskiego, ani nie gwarantuje rządowi bezpieczeństwa przed wewnętrznymi zamachami ani nie bierze w obronę państw przed ruchami odśrodkowymi. Przedmiotem gwarancji jest jedynie zagrożona lub już naruszona z zewnątrz niezawisłość polityczna lub całość terytorialna. Stanowisko takie jest zgodne z dyplomatyczną tradycją ostatnich lat stu, która porzuciwszy praktyki Świętego Przymierza, sprzyjała wyraźnie zasadzie nieinterwencji. Zapewne, zalecana przez nią zupełna obojętność wobec rozlewu krwi, okrucieństw i spustoszeń, które trapią kraj ościenny, może wydać się zdrożną i sprzeczną nawet z zasadą międzynarodowej solidarności. Zapewne, nieszczęśliwej Hiszpanii mogłyby mocarstwa zaoszczędzić straszliwej klęski wojny domo-

wej, gdyby od samego początku umiały zdobyć się na zgodną i jednolitą interwencję. Skoro jednak wobec sprzecznych interesów i sympatii na podobną jednolitość najczęściej liczyć nie można, skoro interwencja indywidualna obliczona jest zawsze i wyłącznie na korzyści dla mocarstwa, które ją podejmuje, interwencje zaś rozbieżne przygotowują tylko grunt dla wojny międzynarodowej — lepiej wybrać zło mniejsze i pozostawić nieszczęśliwy kraj własnemu losowi niż los ten pogarszać, podsycając ogień wojny domowej przez dolewana z zewnątrz oliwę.

Rozumiemy też oburzenie Scelle'a¹, który zarzuca art. 10 rażący brak logiki „skoro zakazuje zdobycia przemocą kompetencji międzynarodowych, lecz *implicite* dopuszcza zdobycie przemocą kompetencji wewnętrznych”. Ale brak ten można by usunąć tylko w ustroju międzynarodowym, którego organy, dając wszelkie gwarancje doskonałej bezstronności, byłyby zdolne oceniać na podstawie niezawodnych kryteriów konstytucyjne, polityczne czy socjalne konflikty poszczególnych krajów. W dzisiejszym ustroju nie znajdujemy niestety żadnych podstaw do nadziei, że przyszły rozwój stosunków międzynarodowych pójdzie w tym właśnie kierunku.

Jakżeż można zresztą oczekiwać zadowolających, a wydanych na międzynarodowej platformie orzeczeń w sprawach wewnętrznych, kiedy z braku podobnie bezstronnych organów i niezawodnych kryteriów nie znalazł dotąd rozwiązania tak ważny międzynarodowy problem, jak definicja napaści i obrony? Ale przyjąwszy nawet, co dzisiaj wydaje się coraz mniej prawdopodobne, że definicję tę uda się opracować, jak również procedurę, prowadzącą w konkretnych wypadkach do wskazania napastnika, to i tak pozostanie otwartym nadal zagadnienie, w jaki sposób zapewnić rzeczywistą skuteczność normom, zabraniającym napaści. Oczywisty brak takiej skuteczności naraża poszczególne państwa i samą Ligę Narodów coraz częściej na dwuznaczne stanowisko wobec sytuacji faktycznych, sprzecznych z obowiązującym prawem narodów.

¹ s. 32.

II. Uznanie bezprawia według prawa narodów pospolitego

Ta rozbieżność między faktami a prawem, prowadząca z reguły do kapitulacji prawa, nie jest zresztą zjawiskiem zupełnie nowym. Jak staraliśmy się obszernie wykazać w pracy pt. *Wojna jako narzędzie prawa i przewrotu*, nieograniczone prawo do wojny nie było udziałem państw nawet przed wejściem w życie Paktu Ligi Narodów i paryskiego. Wszak i wtedy uważano, że wojna powinna służyć wyłącznie jako środek naprawienia doznanej krzywdy. Ale ograniczenie to było niesłuchanie luźno określone i podlegało w konkretnych wypadkach wyłącznej ocenie zainteresowanego państwa, tak że bez jego zgody niedopuszczalnym było wydanie jakichkolwiek orzeczeń w tej mierze przez zewnętrzne czynniki. Z chwilą gdy traktat pokoju potwierdził stworzony przy użyciu przemocy układ sił, zyskiwał on sankcję prawa, nawet jeżeli drżemiące w opinii publicznej poczucie sprawiedliwości nie chciało pogodzić się z nim, jak w wypadku rozbiorów Polski. Cała koncepcja ówczesnego prawa narodów była jeszcze bardziej jak obecnie indywidualistyczna. Służyło ono przede wszystkim regulowaniu stosunków bilateralnych, z chwilą zaś gdy stosunki te były należycie określone traktatem, nikt nie miał prawa dociekać, jakimi środkami traktat doszedł do skutku. Wobec środków tych, gdy raz cel osiągnęły, było prawo narodów w praktyce równie obojętne jak wobec wszelkiego rodzaju wewnętrznych przewrotów i to nawet wtedy, gdy doprowadziły do całkowitego podboju jakiegoś państwa.

III. Uznanie bezprawia według Paktu Ligi Narodów

Ten stan rzeczy miał ulec radykalnej zmianie dzięki traktatom pokojowym z lat 1919 i 1920. Włączony do nich jako część pierwsza pakt Ligi Narodów zmierzał wyraźnie do ugruntowania wśród członków jej solidarności, dzięki której przemoc nie mogłaby nigdy stanowić prawnego tytułu, choćby nawet była ratyfikowana przez wymuszoną zgodę ofiary. Stosunki między poszczególnymi członkami Ligi mogą więc dać innym pole do ingerencji, którą prawo nie tylko dopuszcza, ale nawet nakazuje.

Taki jest sens art. 11, który głosi, że każda wojna lub groźba wojny interesuje całą Ligę, a przede wszystkim art. 10, który na członków jej nakłada obowiązek szanowania i utrzymania przeciwko wszelkiej zewnętrznej napaści całości terytorialnej i niezawisłości politycznej każdego członka Ligi. Obowiązek ochrony cudzej całości terytorialnej i niezależności politycznej utrzymuje się nawet wtedy, gdy zostały one naruszone wskutek działań, które, choć odpowiadają pojęciu zewnętrznej napaści, mieszczą się w ramach paktu i są wobec tego legalne. Otóż dzięki zbiorowej gwarancji nawet takie legalne wojny miały stać się bezprzedmiotowe, skoro nie powinny nigdy doprowadzić do zdobyczy terytorialnych. Sprawca nielegalnej wojny (napaści) naraża się oprócz tego na zbiorowe sankcje natury gospodarczej, ewentualnie i wojskowej, które przewiduje art. 16 Paktu.

Ale zbiorowa kontrola, wykonywana w ten sposób nad działalnością poszczególnych członków, wykazuje bardzo poważne luki. Przede wszystkim Pakt nie upoważnia żadnego zbiorowego organu do decyzji, czy w danym wypadku są spełnione warunki zastosowania tego lub innego artykułu przeciw określonemu państwu. Pomimo uchwały Rady Ligi Narodów, mogącej stanowić w tym względzie pewną wskazówkę, prawo do takiej decyzji przysługuje poszczególnym członkom. Nawet jeżeli zdobędą się oni na jednolite stanowisko, co zresztą pod naciskiem wielkich mocarstw jest możliwe, jak poucza doświadczenie, to i tak zbiorowa akcja, mająca bądź zapobiec napaści bądź unieszkodliwić jej skutki, natrafia na tak ogromne trudności, że celu swego osiągnąć nie może. Gdy zaś bezskuteczność jej stanie się całkiem oczywista, gdy jakiś członek Ligi wbrew postanowieniom Paktu przeprowadził swe zamiary, powstaje pytanie, jakie stanowisko wobec tej nowej sytuacji powinny według prawa zająć pozostałe państwa.

Temu to zagadnieniu poświęcamy następne wywody.

Część szczegółowa

ROZDZIAŁ IV

M a n d ż u k u o

I. Fakty

1. Przebieg wypadków w Mandżurii¹.

Problem właściwego stanowiska wobec sytuacji, powstałej wbrew prawu, stanął po raz pierwszy przed członkami Ligi Narodów, gdy Japonia w r. 1932 z prowincji, oderwanych przemocą od Chin, utworzyła cesarstwo Mandżukuo. Wypadki, które do tego doprowadziły, rozpoczęły się we wrześniu 1931 drobnym incydentem w rejonie kolei południowo-mandżurskiej, strzeżonej przez wojska japońskie, których patrol został ostrzelany przez oddział chiński. Wobec tego dowództwo japońskie uznało za stosowne rozszerzyć okupację poza rejon kolejowy, a w szczególności zająć Mukden i inne chińskie miasta, tłumacząc swoje postępowanie koniecznością ochrony japońskich obywateli i japońskiej własności w zajętej strefie. Te operacje wojskowe, natrafiając na słaby tylko opór, wkraczały coraz bardziej w głąb Mandżurii. Osiągnąwszy 3 stycznia 1932 r. miasto Chinchow, w kilka dni potem Wielki Mur, doprowadziły do całkowitego opanowania Mandżurii Południowej, a w ciągu lutego także pozostałych jej części (Charbin zajęto 5 lutego).

Równolegle z tym Japończycy przeprowadzili reorganizację administracji na zajętych obszarach, powierzając ją przedstawicielom miejscowej ludności, z tym jednak, że każdy urząd otrzymał japońskiego doradcę. Powstał więc najpierw komitet dla utrzy-

¹ Zarówno przebieg wypadków jak i postępowanie przed Radą i Zgromadzeniem podajemy według dokumentu A (Extr.) 22. 1933. VII.

mania pokoju i porządku, który następnie w ciągu października 1931 r. przekształcił się na autonomiczny rząd prowincji Liaoning i zerwał stosunki z władzami Chin północno-wschodnich oraz z rządem narodowym w Nankinie. 17 lutego 1932 ustanowiono najwyższą radę administracyjną dla całej Mandżurii, która naza-jutrz proklamowała niepodległość. Równocześnie delegat japoński w Genewie wyjaśniał, że w Mandżurii „niepodległość” uchodzi za równoznaczną z „autonomią” i że Japonia popiera ustanowie-nie takiej niepodległości. 9 marca wreszcie wszystkie urzędy podporządkowano niepodległemu państwu pod nazwą Mandżukuo, a władzę nad nim objął w r. 1934 dawny cesarz chiński, wystę-pujący do tej pory jako Henryk Puyi. Chiny najostreż protesto-wały przeciw założeniu tego państwa, „które od samego począt-ku powstało i na każdym stopniu swego dalszego rozwoju utrzy-mywało się z inicjatywy i przy pomocy japońskich sił zbrojnych w Mandżurii”.

2. Akcja Rady Ligi Narodów i rządu Stanów Zjedno- czonych.

Tymczasem już 21 września 1931 r. zwróciły się Chiny do Rady Ligi Narodów, wzywając ją na podstawie art. 11 Paktu do powzięcia wszelkich środków, zdolnych zapobiec dalszemu roz-wojowi sytuacji, zagrażającej pokojowi świata i do przywrócenia *status quo*. Rada, działając zgodnie z art. 11, była skrupowana warunkiem jednomyślności swych uchwał, które musiały uzyskać zgodę obu stron sporu, czyli unikać wszystkiego, co by je mo-gło podrażnić. Tak więc w uchwale z 30 września Rada przyj-muje do wiadomości oświadczenie rządu japońskiego, że nie zmie-rza on w Mandżurii do zdobyczy terytorialnych i że wycofa woj-ska do rejonu kolejowego, „w miarę jak bezpieczeństwo życia i mienia japońskich obywateli będzie skutecznie zapewnione”. Rząd japoński oczywiście był zdania, że tylko on może stanowić, czy i kiedy warunek ten będzie spełniony. Ostatecznie wśród owych „wszelkich środków”, które według art. 11 winna Rada przedsięwziąć, aby w razie wojny lub groźby wojny zabezpie-czyć pokój między narodami, umiała i mogła zdobyć się tylko na jeden, niezbyt zresztą oryginalny i skuteczny. Uchwałą z 10

grudnia 1931 r. powołała mianowicie do życia komisję złożoną z pięciu członków pod przewodnictwem Lorda Lyttona (stąd jej nazwa). Komisja miała na miejscu zbadać i podać do wiadomości Rady wszelkie okoliczności, „które dotycząc stosunków międzynarodowych, grożą zamęceniem pokoju między Chinami i Japonią lub dobrego porozumienia, od którego pokój zależy”. Rządy Chin i Japonii mogły mianować po jednym asesorze.

Wkrótce potem, wobec ataku japońskiego na Szanghai (29 stycznia 1932 r.) — odpartego zresztą tak skutecznie, że po kilku miesiącach zaangażowane w nim siły japońskie musiały się wycofać — Chiny zażądały rozpatrzenia sporu na podstawie art. 10 i 15. Choć oczywiście żaden z członków Ligi nie zamierzał występować czynnie w obronie całości terytorialnej i niezależności politycznej Chin, do czego przecież art. 10 zobowiązuje, to jednak organom Ligi dodała nieco otuchy i odwagi ta zmiana procedury, a bodajże bardziej jeszcze poparcie, które wysiłki ich znalazły u rządu Stanów Zjednoczonych. Z uwagi najpierw na swoje ogromne interesy w Chinach, powtóre na swój udział w traktacie dziewięciu mocarstw z r. 1922, który Chinom gwarantował suwerenność, niezależność oraz administracyjną i terytorialną całość, rząd Stanów Zjednoczonych, wbrew swojej dotychczasowej taktyce, zgodził się już w październiku 1931 na współpracę z Radą Ligi, polecając swemu przedstawicielowi śledzić bacznie jej obrady i wspólnie z nią zastanowić się nad związkiem, który zachodzi między postanowieniami Paktu paryskiego (Kelloga), a obecną niepomyślną sytuacją w Mandżurii. Ze swojej strony wysłał 20 października do obu walczących stron notę, w której ostrzega je przed rozpętańiem wojny i przypomina, że art. 2 paktu paryskiego zobowiązuje je szukać rozwiązania wszelkich sporów tylko środkami pokojowymi. Widzimy stąd, że i rząd waszyngtoński na równi z oboma stronami sporu uznał, że wypadki mandżurskie nie doprowadziły między nimi do wojny w formalnym tego słowa znaczeniu. Stanowisko takie, wygodne zwłaszcza dla Japonii, która umiała je też w Genewie należycie wyzyskać, tłumaczy się tymi samymi względami, które tak znacznie opóźniły uznanie stanu wojennego w Hiszpanii.

Takie połowiczne i nieśmiałe stanowisko Stanów Zjednoczonych nie mogło powstrzymać zwycięskiego pochodu wojsk japońskich. Toteż w trzy miesiące potem decyduje się Biały Dom na wysłanie noty bardziej energicznej, która, choć dla zachowania pozorów zwraca się znowu do obu państw, jest wyraźnie wymierzona przeciw Japonii. Oto jej najznamienniejszy ustęp¹: „Rząd amerykański uważa za swój obowiązek oświadczyć zarówno rządowi republiki chińskiej jak i cesarskiemu rządowi japońskiemu, że nie może przyjąć za legalny żadnego stanu faktycznego, ani też nie zamierza uznać żadnego traktatu lub porozumienia, zawartego między tymi rządami lub ich organami, które by naruszały prawa, przyznane przez traktaty Stanom Zjednoczonym lub ich obywatelom w Chinach... i że nie zamierza uznać żadnej sytuacji, żadnego traktatu lub porozumienia, które by doszły do skutku przy pomocy środków, sprzecznych z postanowieniami i zobowiązaniami paktu paryskiego z 27 sierpnia 1928 r., którego uczestnikami są zarówno Chiny i Japonia jak też Stany Zjednoczone”.

W nocy tej z 7 stycznia 1932 r. wytoczył zdaje się sekretarz stanu Stimson najcięższe z dział, którymi rząd jego mógł i chciał posługiwać się w mandżurskim kryzysie. Ale i te pociski trafiły w próżnię. Departament stanu nie zrozumiał widocznie czy też nie chciał zrozumieć, że metody, które przy poparciu całego militarnego i finansowego aparatu Stanów Zjednoczonych okazały się skuteczne wobec jego państw—klientów na kontynencie amerykańskim, zawiodą wobec mocarstwa, uzbrojonego po zęby i oddalonego o kilka tysięcy mil morskich. Gdyby jeszcze przytoczona wyżej groźba odmowy uznania była poparta wolą przywrócenia *status quo* choćby za cenę zbrojnej rozprawy, byłaby może wpłynęła na zmianę tonu odpowiedzi japońskiej, która w archiwach departamentu stanu w Waszyngtonie jest chyba dokumentem najbardziej impertynenckim i cynicznym. „Rząd japoński, czytamy tam², przyjmuje do wiadomości oświadczenie Stanów Zjednoczonych, w myśl którego tenże nie może uznać

¹ Podajemy za Mac Mahon. s. 117.

³ Tamże. s. 119.

legalności sytuacji, zdolnych naruszyć traktatowe uprawnienia Stanów Zjednoczonych lub ich obywateli, albo też sprowadzonych środkami sprzecznymi z traktatem z 27 sierpnia 1928 r. Przedmiotem akademickich dyskusji mogłoby być pytanie, czy niewłaściwość użytych w danym wypadku środków zawsze chybia zamierzonego celu, skoro jednak Japonia nie zamierza używać niewłaściwych środków, pytanie to w praktyce w ogóle nie powstaje”.

Trudno dziwić się, że Liga Narodów uznała za najlepszą dla siebie tę drogę, którą obrało mocarstwo, obok Wielkiej Brytanii, najbardziej bezpośrednio w całym konflikcie zainteresowane i rozporządzające dzięki swym olbrzymim zasobom najskuteczniejszymi środkami presji. Samej Lidze środków takich zupełnie brakowało. Przecież nawet uzyskanie jednomyślnej zgody na uchwałę bardziej stanowczą było ze względu na sprzeciw Japonii wykluczone. Wskazują na to losy niedoszłej uchwały Rady z 24 października 1931, która miała domagać się od Japonii niezwłocznego wycofania wojsk w granice rejonu kolei południowo-mandżurskiej. Wreszcie zastosowano wybieg dość pomysłowy, który na tym polegał, że wszyscy członkowie Rady z wyjątkiem Chin i Japonii skierowali do tej ostatniej apel (16 lutego 1932), zwracający uwagę jej na art. 10 paktu, z którego, ich zdaniem, zdaje się wynikać, że „żadne naruszenie całości terytorialnej jakiegoś członka Ligi Narodów i żadna zmiana w jego politycznej niezawisłości, przeprowadzona wbrew temu artykułowi, nie powinny być uznane za ważne i skuteczne przez członków Ligi Narodów”¹.

3. Rezolucja Zgromadzenia z 11 marca 1932 r.

Tymczasem 19 lutego na żądanie Chin Rada przekazała zgodnie z art. 15/9 paktu cały spór Zgromadzeniu, które zebrało się na sesję nadzwyczajną w dn. 3 marca 1932. Spór miał, jak przypominamy, znaleźć pokojowe rozwiązanie na podstawie art. 15, który wchodzi w grę, gdy jedna ze stron sporu przedstawi

¹ Dokument C. 237. 1932. (Journal Officiel, mars, 1932. s. 383).

go Radzie względnie Zgromadzeniu. Raport komisji, mianowanej w grudniu przez Radę, miał Zgromadzeniu posłużyć za podstawę pojednawczych propozycji. Ponieważ jednak jego wygotowanie musiało z konieczności zająć kilka miesięcy, Zgromadzenie uznało, że nie może tak długo beczynnie czekać, lecz musi niezwłocznie przedsięwziąć jakieś środki, aby położyć koniec walkom. Środkami takimi mogły oczywiście znowu być tylko rezolucje, choć tym razem nadano im ton bardziej stanowczy. Pierwsza z nich 4 marca wzywa obie strony, aby rzeczywiście wykonać rozkazy natychmiastowego zaprzestania kroków nieprzyjacielskich, rozkazy, które według informacji, posiadanych przez Zgromadzenie, wydały już obustronne dowództwa. Równocześnie wzywa się obie strony do rozpoczęcia rokowań, które winny doprowadzić do wycofania sił japońskich.

Druga rezolucja, przyjęta 11 marca 1932 r., stanowi, można powiedzieć, *magna charta* doktryny odmowy uznania, skoro wyrażnie podkreśla, że członkowie Ligi Narodów, zobowiązawszy się szanować i chronić przeciw wszelkiej zewnętrznej napaści całość terytorialną i niezawisłość polityczną każdego członka Ligi, mają także obowiązek „nie uznawać żadnej sytuacji, żadnego traktatu lub porozumienia, które by doszły do skutku środkami, sprzecznymi z paktem Ligi Narodów i paktem paryskim”. Pakt ten, jak rezolucja zaznacza, „jest kamieniem węgielnym pokojowej organizacji świata”, nakazuje zaś, aby rozwiązania wszelkich sporów uczestnicy jego szukali tylko na drodze pokojowej. — W części drugiej rezolucji Zgromadzenie przypomina wszystkie skierowane do Japonii i Chin zalecenia, zawarte w dotychczasowych uchwałach Rady (z 30 września i 10 grudnia 1931) i jego własnej z 4 marca 1932; w części trzeciej zaś nakreśla zgodne z art. 15 zasady, których będzie przestrzegać w dalszej procedurze: a więc próby pojednania według ustępu 3, a gdyby one nie powiodły się, wygotowanie według ustępu 4 raportu, zawierającego najwłaściwsze zdaniem Zgromadzenia rozwiązanie¹. Równocześnie wyznacza Zgromadzenie komitet, złożo-

¹ Podajemy ustępy 3 i 4 Paktu Ligi Narodów:

3. Rada będzie się starała zapewnić załatwienie sporu. Jeżeli się to uda,

ny z przedstawicieli dziewiętnastu członków i pod przewodnictwem prezydenta Zgromadzenia; komitet ten będzie występował w poszczególnych stadiach procedury zamiast Zgromadzenia, a w odpowiedniej chwili przedstawi mu raport ze swojej działalności wraz z projektami dalszych uchwał.

4. *Wystąpienie Japonii z Ligi Narodów.*

Uroczysta proklamacja ciążącego na członkach Ligi obowiązku nieuznania zdobyczy japońskiego oręża była tym bardziej na czasie, że nastąpiła w dwa dni po ogłoszeniu niepodległości Mandżurii. Nie mogła jednak powstrzymać Japonii od dalszego wykonywania jej zamiarów. Administracyjna i fiskalna organizacja nowego państwa postępowała rażno naprzód, a nie zapomniano także o osobnej armii, wspieranej radą japońskich oficerów. Mimo to przedstawiciel Japonii w Genewie oświadczył w listopadzie 1932 r., że wojska japońskie będą musiały jeszcze przez dwa do trzech lat w Mandżurii pozostać, a to celem ostatecznego wytepienia band rozbójniczych. Na okupację taką zgodził się zresztą rząd mandżurski w protokule z 15 września 1932 r.¹, w którym Japonia wyraźnie uznała nowe państwo, „powstałe zgodnie z nieprzymuszoną wolą jego mieszkańców”. Poza tym gwarantuje traktat Japonii i jej obywatelom wszystkie prawa, które na terytorium nowego państwa posiadali oni na mocy japońsko-chińskich traktatów lub umów bądź publicznych bądź prywatnych. Rząd chiński w nocy, przedstawionej Radzie, uznał traktat ten za protektorat, stanowiący pierwszy krok do aneksji.

Bez względu na te fakty dokonane przechodziła procedura pojednawcza w Lidze Narodów dalsze, wykreślone przez pakt etapy, nie przybliżając się jednak bynajmniej do ostatecznego

Rada, w stopniu, w jakim uzna to za pożyteczne, ogłasza przedstawienie stanu faktycznego, niezbędne jego wyjaśnienie i sposób załatwienia sporu.

4. Jeżeli spór nie będzie mógł być załatwiony, Rada układa i podaje do wiadomości publicznej sprawozdanie, przyjęte jednomyślnie albo większością głosów, z przedstawieniem okoliczności sporu oraz rozwiązań przez Radę zaleconych, jako najsłuszniejszych i najodpowiedniejszych w danej sprawie.

¹ Według wspomnianego dokumentu A. (Extr.) 22. 1933 VII.

pojednania. Podstawą jego, zdaniem Zgromadzenia i wspomnianego komitetu 19-u, miały być wnioski komisji Lyttona, którego sprawozdanie, datowane z Peipingu 4 września 1932 r., doszło do Genewy 1 października. Nie nastając bynajmniej na całkowitą *restitutio in integrum*, żądały one ustanowienia w Mandżurii autonomii w mierze wprowadzić bardzo szerokiej, ale zgodnej w każdym razie z suwerennością i administracyjną całością Chin. Po długich i mozolnych rokowaniach z komitetem 19-tu rząd japoński ostatecznie oświadczył, że w jego niezłomnym przekonaniu utrzymanie i uznanie niepodległości Mandżukuo jest jedyną gwarancją pokoju na Dalekim Wschodzie. Tym samym upadły wysiłki pojednania stron zgodnie z ustępem 3 art. 15 i komitet 19-u przedstawił Zgromadzeniu zgodnie z ustępem 4 projekt raportu, który zawierał ustalone fakty a zarazem merytoryczne zalecenia, uznane w danym wypadku za najwłaściwsze.

Jeżeli taki raport zgodnie z art. 15/6 i 15/9 paktu przyjmą w Zgromadzeniu przedstawiciele członków, reprezentowanych w Radzie oraz większości pozostałych, wyjąwszy w każdym wypadku przedstawicieli stron sporu, to członkowie Ligi zobowiązują się nie podejmować wojny przeciwko tej stronie, która zastosuje się do zaleceń raportu. Zgromadzenie przyjęło raport w przewidzianych tu warunkach 24 lutego 1933 r. Chiny oświadczyły zaraz, że się do niego zastosują, podczas gdy zgoda Japonii była z góry wykluczona, skoro zalecenia raportu, zgodne z wnioskami komisji Lyttona, były sprzeczne z jej stanowiskiem. Ponieważ z drugiej strony po zajęciu Mandżurii była ona osiągnęła najbliższe swoje cele, tak że walki powoli wygasaly, nie było racji oskarżać ją o podjęcie wojny wbrew postanowieniom art. 15 ani też zastosować sankcje, przewidziane w art. 16. Zresztą wkrótce potem Japonia oświadczyła, że wycofuje się z Ligi Narodów. Właściwie więc cała akcja Ligi, zakończona uchwałą z 24 lutego 1932, uderzyła w próżnię, skoro nikt nie zamierzał wymusić siłą zaleceń przyjętego przez Zgromadzenie raportu. Toteż punkt ciężkości całej tej akcji leży w rezolucji, która wzywa członków, aby odmówili uznania nowopowstałemu państwu.

Obecnie pragniemy ten ustalony przez zgromadzenie obowiązków członków Ligi ocenić najpierw w świetle prawa narodów pospolitego, następnie paktu Ligi Narodów.

II. Prawna ocena

A. Pospolite prawo narodów

1. *Prawne uzasadnienie odmowy uznania.*

Uznanie państwa Mandżukuo naruszy pospolite prawo narodów, tak że odmowa uznania tego tworu będzie dla pozostałych członków społeczności międzynarodowej obowiązkiem, jeżeli zachodzą następujące warunki:

a) walka o oderwanie tej prowincji od Chin nie jest jeszcze ukończona, a wynik jej niepewny;

b) Mandżukuo jako państwo niepodległe jest fikcją, której nie odpowiada żadna rzeczywistość.

a) Oderwanie Mandżurii od Chin.--Wobec olbrzymiej przewagi oręża japońskiego, widocznej od samego zarania konfliktu, wynik jego, z góry przesądzony, był całkowicie osiągnięty w chwili, gdy Zgromadzenie Ligi Narodów powzięło swą znaną uchwałę. Toteż uchwała ta, zobowiązując członków do odmowy uznania, nie twierdzi bynajmniej, że uznanie byłoby przedwczesne i dlatego nielegalne. Pod tym względem nie ma więc na pewno sprzeczności między uznaniem Mandżukuo a pospolitym prawem narodów. Stwierdzając ostateczny wynik walki o Mandżurię, wypada równocześnie uznać oderwanie jej od Chin za fakt dokonany.

b) Skuteczność i niezależność nowej władzy. Można jednak pytać w dalszym ciągu, czy skutkiem tych faktycznych przemian jest istotnie powstanie niepodległego państwa mandżurskiego, czy też raczej aneksja oderwanych obszarów na rzecz Japonii. Aby więc stwierdzić, że ziścił się drugi z warunków prawidłowego uznania, nie wystarcza nam w tym wypadku skuteczność nowej władzy, która jest niewątpliwa — musimy bowiem wiedzieć, przez kogo i w czym imieniu jest sprawowana.

Przeciw zupełnej pozorności nowego państwa, popieranego tak czynnie przez Japończyków, przemawiają podstawy, które

niepodległość mandżurska znajduje w historii i etnografii¹. Wśród prowincji chińskich Mandżuria, kolebka ostatniej cesarskiej dynastii, zajmowała zawsze wyjątkowe stanowisko, zwłaszcza że i pierwotna jej ludność jest pod względem etnograficznym od chińskiej różna. Odrębność tę starali się podtrzymać sami cesarze, zakazując małżeństw mieszanych mandżursko-chińskich i ograniczając chińską imigrację. Do r. 1907 była ponadto Mandżuria administrowana zupełnie odrębnie, a równocześnie w wyższym jeszcze stopniu od innych części Chin podlegała obcym wpływom. Wszak udzielona w r. 1896 Rosji koncesja na budowę kolei żelaznej wschodnio-chińskiej (Mandżuli-Pogranicznaja) obejmowała także prawo administrowania potrzebnymi kolei terenami, w dwa lata później zaś uzyskała Rosja dzierżawę całego półwyspu Liotung wraz z portami Artura i Dairen (Dalnyi) celem zbudowania również tam kolei (południowo-mandżurskiej). Te ostatnie prawa przeszły po klęsce rosyjskiej w 1905 r. na Japonię, co Chiny potwierdziły traktatem z 22 grudnia 1905. W r. 1915 dzierżawa ta została rozciągnięta na lat 99 przy równoczesnym uznaniu prawa obywateli japońskich do podróżowania, osiedlania się, handlowania i prowadzenia wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw zarobkowych w południowej Mandżurii. Wreszcie należy przypomnieć, że w r. 1922 marszałek Czangtsolin ogłosił niezależność Mandżurii, a w r. 1924 zawarł z Rosją traktat dotyczący administracji kolei wschodnio-chińskiej. Choć od r. 1928, tj. od śmierci Marszałka, syn jego Czangsueliang rządził już Mandżurią z ramienia Nankinu, to widzimy jednak, że nawet dla postronnych mocarstw niezależność Mandżurii nie była zupełną nowością.

Opierając się na tych założeniach, Japonia od samego początku mogła występować jako rzecznik mandżurskiej niepodległości, a wobec Rady Ligi oświadczyła już we wrześniu 1931, że nie zmierza do żadnych terytorialnych zdobyczy w Mandżurii. Widzieliśmy też, w jaki sposób pojmowała swą rolę, oddając władzę w stopniowo zajmowanych obszarach przedstawicielom miejscowej ludności. Postępowanie takie było jej pod każdym wzglę-

¹ Następane szczegóły historyczne podajemy za Cavaré, s. 13—19.

dem bardzo dogodne, skoro zarówno miejscową ludność jak i opinię innych krajów łatwiej było pozyskać, zachowując się nie jak zdobywca lecz oswobodziciel. Inna rzecz, że władza oddana czynnikom miejscowym była w znacznym stopniu pozorna, na co wskazuje obdarzenie urzędów mandżurskich japońskimi doradcami, a zwłaszcza utrzymana po dziś dzień wojskowa okupacja japońska. Zresztą, tak jak wobec znacznego wzmocnienia centralnego rządu w Nankinie, wyrwanie z jego rąk tych bogatych prowincji nie byłoby możliwe bez inicjatywy i czynnego poparcia japońskiej armii, tak też dalsze utrzymanie państwa Mandżukuo jest nadal wyłącznie zależne od tego czynnika. Zapewne, z punktu widzenia czysto formalnego stało się zadość wymaganiom, które według pospolitego prawa narodów ziścić się winny, zanim można nowe państwo uznać za rzeczywistość: nowe władze są ukonstytuowane, skuteczność ich zarządzeń niewątpliwa i nawet stosunki zagraniczne częściowo nawiązane. Czy jednak można o niepodległości mówić rzeczowo wtedy, gdy proklamacja jej jest dziełem ościennego mocarstwa, dalsze utrzymanie jej tylko funkcją jego dobrej woli i interesów, przy czym jeszcze administracja spoczywa faktycznie w jego ręku?

2. *Mandżuria jako część Imperium japońskiego.*

Trzymając się zasady, że prawo powinno kierować się względem na rzeczywistość a nie na pozory, sądzymy, że wyniki, do których konflikt japońsko-chiński doprowadził, wypada określić raczej jako aneksję Mandżurii na rzecz Japonii niż jako powstanie niepodległego i suwerennego państwa. Otóż pospolite prawo narodów zawiera w sprawie uznania przez państwa trzecie aneksji normy o wiele mniej wyraźne i wyczerpujące niż te, które dotyczą uznania nowego państwa. Jest to zresztą zupełnie zrozumiałe, skoro w tym ostatnim wypadku uznanie przedwczesne może być bezprawiem wobec państwa, które walczy jeszcze o całość swego obszaru — prawo musi więc określić znamiona tego bezprawia. Tymczasem problem uznania faktu zwanego aneksją, w normalnych, tj. europejskich, a nawet amerykańskich stosunkach załatwia rychło traktat, mocą którego dotychczasowy władca anektowa-

nego obszaru zrzeka się praw doń na rzecz nowego. Inne państwa mogą wprawdzie zgłaszać w tym wypadku pretensje o odszkodowanie, jeżeli mianowicie prawa ich doznały uszczerbku bądź przez traktat cesji bądź przez późniejsze postępowanie cesjonariusza; nie mają jednak możliwości protestować przeciw innym skutkom umowy, która pozostaje dla nich *res inter alios acta*. Zdarza się wprawdzie często, że samą umowę cesji poprzedza objęcie faktyczne anektowanego później obszaru, dokonane w drodze wojennej okupacji; tę ostatnią regulują jednak odrębne i wyczerpujące normy prawne.

Trudno jednak mówić tutaj o okupacji wojennej, skoro Japonia opanowała Mandzurię rzeczywiście i ostatecznie w ciągu kilku miesięcy, i to nie uciekając się nawet do wojny. Ponadto stosunki jej z Chinami, formalnie zresztą i dziś jeszcze „pokojoye”, powróciły po tym wstrząsie do normy na przeciąg lat pięciu (do lipca 1937). Pomimo to jednak losu Mandzurii nie uregulował żaden traktat Chin czy to z nią samą czy to z Japonią.

Faktycznemu władaniu Japonii, z którym, jak w dalszym ciągu zobaczymy, także członkowie Ligi Narodów liczyć się muszą, brak ten nie przyniósł wprawdzie żadnego uszczerbku; stworzył za to sytuację zgoła nieprawdopodobną w europejskich stosunkach, na które przede wszystkim jest obliczone również popolite prawo narodów. Rozumiemy więc, dlaczego prawnicy i dyplomaci w Genewie i Waszyngtonie zamiast mówić o aneksji, która rzeczywistości znacznie lepiej odpowiadała, przyjęli dla swej papierowej rozprawy z Japonią grunt, określony fikcją nowego państwa, który ona sama wybrała. Po prostu nie było precedensów dla uporczywej odmowy uznania aneksji, tak że nie bardzo wiedziano, w jaki sposób ją przeprowadzić; historia dyplomatyczna podaje za to wiele wypadków, w których, idąc za przykładem państwa macierzystego, również inne przez czas mniej lub więcej długi odmawiały uznania nowym podmiotom prawa narodów.

Starając się za podstawę naszych rozważań przyjąć rzeczywistość a nie fikcję, doszliśmy więc do wniosku, że w świetle popolitego prawa narodów wypadnie uznać za fakt niewątpliwy

oderwanie Mandżurii od Chin i przyłączenie jej do Japonii jako prowincji autonomicznej i wyposażonej nawet w pewne kompetencje w dziedzinie międzynarodowej. Nawet gdy chodzi o prawną ocenę trudno ignorować te fakty i wynikające stąd skutki, jak np. zarządzenia władz mandżurskich, sięgające w dziedzinę prawa narodów. Skoro jednak tej nowej sytuacji nie uświęciła formalna choćby zgoda Chin, nasuwa ona prawne wątpliwości, które tym trudniej rozstrzygnąć, że dotyczą stosunków azjatyckich. Dla nich zaś nie zawsze może znaleźć właściwe rozwiązanie prawo narodów, które powstało i rozwijało się w Europie.

B. Pakt paryski

Ocena nowego statutu prawnego Mandżurii na podstawie samego tylko prawa pospolitego byłaby jednak niewystarczająca, skoro Japonia jako członek Ligi Narodów i uczestnik Paktu paryskiego powinna była uwzględnić obowiązki, które dla niej stąd wynikają. Z przedstawionych powyżej wypadków wiemy już, że zarówno Stany Zjednoczone jak i organy Ligi Narodów uznały postępowanie Japonii za sprzeczne z tymi obowiązkami i że wyciągnęły stąd pewne wnioski. Stanowisko takie jednak nie znajduje naszym zdaniem dostatecznego uzasadnienia przynajmniej w Pakcie paryskim. Prawda, że jego art. 2 obowiązuje do załatwiania wszelkich sporów i konfliktów międzynarodowych tylko za pomocą środków pokojowych, te zaś, które względem Chin zastosowała Japonia, niewątpliwie do takich nie należą. Ale z korespondencji, która zawarcie paktu poprzedziła, wynika, że wojna obronna a tym bardziej inne środki, zastosowane w obronie własnej, nie są objęte jego postanowieniami; każde zaś państwo może wyłącznie samo decydować, kiedy okoliczności wymagają odeń podjęcia wojny w obronie własnej. Jak staraliśmy się wykazać obszernie w innej pracy¹, taka interpretacja paktu, niewątpliwie zresztą autentyczna, pozbawia go wszelkiej wartości. Toteż Japonia nie przestała nigdy twierdzić, że wszystkie jej pociągnięcia w Mandżurii były podyktowane jedynie koniecznością własnej obrony.

¹ *Wojna jako narzędzie prawa i przewrotu.* s. 104 i nn.

Niezdedydowane stanowisko mocarstw w tej całej sprawie najlepiej znamionuje treść noty Stanów Zjednoczonych z 20-go października 1931 i projekt uchwały Rady Ligi z 24 tegoż miesiąca. Ani jedna ani drugi nie wspominają wcale o art. 1 paktu, który wyraźnie wojnę potępia. I pod tym względem poszły więc mocarstwa na rękę Japonii, która ciągle podkreślała, że cała jej akcja zbrojna wojną wcale nie jest. Zresztą musiały sobie zdawać sprawę, jak dalece wspomniana interpretacja Kelloga, zawarta w jego nocie z 23 czerwca 1928, osłabia znaczenie tego tekstu i właśnie dlatego cały nacisk położyły na art. 2. Ostatecznie jednak każdy traktat stanowi całość i trudno przypuścić, aby akty, dozwolone według autentycznej wykładni art. 1, miały okazać się sprzeczne z 2-im.

C. Pakt Ligi Narodów

1. Odmowa uznania w systemie Paktu.

Z uwag, które powyżej poświęciliśmy prawnej ocenie wy padków mandżurskich, wynika już, że integralność terytorialna, tak jak ją pojmuje pospolite prawo narodów i art. 10 paktu Ligi, jest pojęciem, które w stosunkach azjatyckich nie ma bynajmniej tak sprecyzowanej treści jak na naszym kontynencie. Zwłaszcza terytorialna i administracyjna zwartość Chin w najmniejszej mierze nie odpowiada europejskim poglądom i wymaganiom, a one to przecież wpłynęły przede wszystkim na sformułowanie norm prawa narodów i paktu Ligi. Można więc z pełnym uzasadnieniem wątpić, czy art. 10 paktu, stworzony dla zupełnie odmiennych warunków, da się w ogóle do konfliktu mandżurskiego zastosować.

Ale nawet przyjmując wraz z organami Ligi Narodów, że Japonia istotnie go pogwałciła, trzeba jeszcze zapytać, jakie stanowisko zajmuje właściwie odmowa uznania w systemie art. 10, czy istotnie wynika zeń dla członków Ligi obowiązek nieuznawania traktatów i sytuacji, powstałych wbrew jego postanowieniom. Otóż o ile Japonia pogwałciła art. 10 przez to, że nie uszanowała całości terytorialnej Chin, to wszyscy pozostali jej

członkowie nie zrobili absolutnie nic, aby całość tę ochronić, wskutek czego również nie wypełnili ciążącego na nich obowiązku. Jeżeli już żaden z nich nie mógł zdobyć się na czynne wystąpienie, to jednak takie zarządzenia jak embargo na broń, przeznaczoną dla Japonii, zerwanie czy też ograniczenie stosunków gospodarczych z tym państwem byłoby niewątpliwie mieściło się w ramach środków, zdolnych zapewnić wykonanie zobowiązań z art. 10¹.

Czy odmowa uznania również do środków tych należy? Takie przekonanie zdaje się żywić Stimson, który w przemówieniu do *Council on foreign relations* zaznaczył: „Nagana moralna, gdy staje się naganą całego świata, zyskuje znaczenie, nieznane dotąd w prawie międzynarodowym”. A w artykule w *Foreign Affairs* z kwietnia 1933 r. stwierdza, że o ile Liga Narodów będzie stale stosowała zasadę rezolucji z marca 1932 r. „zapobieganie uprawomocnieniu się każdej sytuacji i każdego faktu, naruszającego prawa mocarstw zainteresowanych”. Ale Fischer-Williams, za którym cytaty te powtarzamy, słusznie podkreśla (s. 307), że „jakieś zdarzenie może być bezprawne, ale nie wystarcza określić je w ten sposób, aby je znieść. Twierdzić, że to, co wynika ze środków bezprawnych, nie istnieje w prawie narodów lub dla niego—to czysta fantazja”. Istotnie, odmowa uznania faktów dokonanych jest jedynie wyrazem potępienia dla środków, którymi ich dokonano i sama przez się nic tutaj zmienić nie może. Nie przeczymy bynajmniej, że zastosowane przez Japonię środki na tego rodzaju potępienie zasługiwały, ale

¹ Środki tego rodzaju proponowała rezolucja, przedstawiona w kwietniu 1932 r. przez sen. Capperę Senatowi Stanów Zjednoczonych. Por. również oświadczenie delegata amerykańskiego, Normana Davisa, na konferencji rozbrojeniowej w maju 1933 r.: „Jeżeli państwa, zgromadzone na konferencji dojdą do wniosku, że dane państwo jest winne naruszenia publicznego porządku międzynarodowego i pogwałcenia swoich zobowiązań i jeśli powezmą zarządzenia przeciwko winnemu, wtedy, pod warunkiem że będziemy zgodni z decyzją, wskazującą stronę odpowiedzialną i winną, powstrzymamy się od wszelkich działań, zmierzających do udaremnienia wysiłków zbiorowych, które by państwa podjęły dla przywrócenia pokoju”. Przytaczamy za Fischer-Williams, *Doctrine de la reconnaissance*, s. 308.

trzeba przyznać, że i pod tym względem proponowane przez Capperę środki represyjne miałyby znacznie silniejszą wymowę. Stanowisku zaś, zajętemu przez Zgromadzenie, musimy zarzucić pewną naiwność, by nie powiedzieć hipokryzję, skoro łudziło się i starało w opinię publiczną wmówić, że właśnie odmowa uznania jest jednym ze środków, *zdolnych* zapewnić wykonanie zobowiązań z art. 10 i że wobec tego przepisom tego artykułu stało się zadość.

2. *Niewłaściwe zastosowanie odmowy uznania.*

Prawda, że celem zachowania niezbędnych pozorów mieli członkowie Ligi zerwać stosunki z nowym państwem, tak aby podciąć wszystkie jego życiodajne arterie. Ale skutku takiego można by się spodziewać tylko pod warunkiem bardzo nikłych zasobów własnych nowego państwa, oraz tak powszechnej i surowej solidarności pozostałych, że równałoby się rzeczywistej blokadzie. Zniszczenie tego warunku będzie zawsze mało prawdopodobne, a w stosunku do Mandżukuo okazało się z góry wykluczone. Wszak korzystała ona pod każdym względem i w najszerszej mierze z poparcia Japonii, której stosunki ze wszystkimi członkami Ligi Narodów oraz innymi państwami, pozostały nieknięte pomimo cenzury—dość zresztą łagodnej—wydanej na nią w Genewie. Poprzez Japonię mogła więc Mandżuria zaopatrywać się we wszystko, czego do życia potrzebowała. Słabość i dwuznaczność stanowiska Ligi Narodów objawiła się w tym również, że zamiast uchwałami swoimi uderzyć wprost w Japonię, demonstrację swoją zwróciła formalnie tylko przeciw Mandżukuo, którego był jest tak dalece z Japonią związany, że o samodzielności mandżurskiej trudno właściwie mówić. W ten sposób do jednej fikcji, którą jest istniejąca rzekomo nadal prawna przynależność Mandżurii do Chin, dodano drugą, którą jest niezależne państwo Mandżukuo. Prawda, że Liga Narodów państwa tego w ogóle uznać nie chce — nie chce jednak tylko dlatego, że jego oderwanie od Chin było aktem nielegalnym, jego rzeczywistość natomiast milcząco, a w aktach komitetu 19-tu (o czym niżej) nawet wyraźnie przyjmuje. I tu właśnie popełnia rażącą niekonsekwen-

cję, gdyż nowe państwo przez samo swoje powstanie nie może nigdy naruszyć prawa narodów, lecz tylko to prawo wewnętrzne, spod którego się wyłamuje. Odmowa uznania jest uzasadniona, dopóki władzy nowego państwa brak należytej skuteczności, nie można jednak stosować jej jako sankcji przeciwko podmiotowi już ukonstytuowanemu, który z punktu widzenia prawa narodów nie popełnił żadnego bezprawia. Właśnie dlatego art. 10 chroni członków tylko przed zewnętrzną napaścią, pozostawiając wszelkie wewnętrzne zaburzenia poza swoim nawiasem. Tymczasem zewnętrzna napaść wyszła od Japonii, której uchwała z 11 marca właściwie nie dotyczy bezpośrednio. Prostu walka z wiatrakiem mandżurskiej niepodległości była Lidze Narodów o wiele wygodniejsza niż atakowanie od frontu, choćby tylko papierowymi uchwałami, japońskiej potęgi. W związku z tym dochodziło do takich anomalii, że konsulowie zagraniczni, chcąc uniknąć wszystkiego, co by mogło uchodzić za uznanie nowego państwa, zwracali się do jego władz centralnych za pośrednictwem urzędników japońskich. W podobnych pociągnięciach najwyraźniej przejawia się rzeczywisty stan rzeczy, który Liga ignoruje.

3. Odmowa uznania w praktyce.

Mimo wszystko zabrało się Zgromadzenie Ligi Narodów z całą powagą i energią do wykonania swych uchwał. Komitet 19-tu, rozszerzony o przedstawicieli dwóch dalszych członków i upoważniony do korzystania z współpracy Stanów Zjednoczonych i Z. S. R. R., miał zgodnie z uchwałą z 24 lutego 1933 r. wspierać Zgromadzenie w wypełnieniu jego przewidzianych przez pakt obowiązków, członkom zaś pomagać przy ustalaniu wspólnej akcji i wspólnego stanowiska. Komitet ten notą z 7 czerwca 1933 r. przedstawił członkom praktyczne reguły postępowania, wynikające z obowiązku odmowy uznania¹. Ale przeprowadzenie choćby tylko ze strony członków Ligi całkowitej blokady, do czego załecenia te zmierzały, okazało się tym trudniejsze, że w wielu wypadkach naruszałoby nie tylko interesy Mandżukuo, ale także

¹ Dokument C. L. 117, 1933. VII.

państw, które dotąd ze stosunków z nim ciągnęły jakieś korzyści. Trudno byłoby np. zmusić obywateli wszystkich państw-członków do natychmiastowego opuszczenia Mandżurii. Nawet sprawę przyjmowania przez cudzoziemców koncesji od mandżurskiego rządu radził komitet pozostawić uznaniu poszczególnych członków. Tym samym należało pozostawić konsulów, zalecając im tylko zaniechanie wszelkich aktów, które by mogły stanowić bądź wyraźne bądź milczące uznanie za rząd właściwy władz, działających na terenie Mandżurii. Dlaczego każdy urzędowy stosunek konsulów z władzami choćby lokalnymi nie miałby stanowić takiego uznania, tego już komitet nie wyjaśnił, pozostawiając w ogóle troskę o rozeznanie się w tych subtelnościach samym konsulom. Trudno dziwić się, że oni, w obliczu różnych praktycznych zagadnień, nie bardzo na nie zwracali uwagę. I tak zdarzyło się¹, że konsul francuski udzielał wizy wprost na paszporcie, wystawionym przez władze Mandżukuo, choć było to sprzeczne z zaleceniami komitetu. Konsulowie Stanów Zjednoczonych, Francji i Rzeszy Niemieckiej znosili się nawet wprost z władzami centralnymi. Co więcej konsulowie szeregu państw (W. Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Rosji, Niemiec, Danii), działając w imieniu swych rodaków-wierzyteli dawniejszych władz mandżurskich, ustalili stan tych wierzytelności w rokowaniach z komisją likwidacyjną, wyznaczoną przez rząd nieuznany.

Zresztą członkowie Ligi Narodów reprezentowani w Komitecie nie mieli żadnej ochoty poświęcać pięknym zasadom dobre interesy, do których powstanie Mandżukuo dawało sposobność. Mianowicie wywóz opium lub innych niebezpiecznych narkotyków na teren Mandżukuo miał być (zdaniem komitetu) dopuszczalny tylko na podstawie licencji przywozowej, wymaganej przez konwencję z roku 1925. Oczywiście jednak o licencję taką należało zabiegać u rządu mandżurskiego a nie chińskiego, który przecież według uchwały Ligi Narodów uchodził nadal za jedyną legalną władzę Mandżurii. Dopiero w listo-

¹ Przytoczone poniżej fakty czerpiemy z pracy Sharp a. s. 152 nn. Autor badał stosunki na miejscu.

padzie 1933 r. na posiedzeniu komitetu doradczego dla handlu opium i innymi narkotykami zwrócił delegat amerykański uwagę na tę niekonsekwencję, tymbardziej rażącą, że podyktowaną względem na zyski, płynące z niezbyt czystego źródła.

W samej Ameryce, która nie będąc członkiem Ligi, dała jednak inicjatywę omawianej polityce, koła przemysłowe i handlowe bardzo silnie nalegały na uznanie Mandżurii, tak aby Stanom Zjednoczonym dać sposobność do udziału w ekonomicznym wyzyskaniu bogactw tych obszarów¹. I tutaj więc, jak należało się spodziewać, materialne interesy miały wyraźną przewagę nad zasadniczymi względami, którym jednak polityczne kierownictwo Stanów Zjednoczonych pozostało dotąd wierne.

Z innych państw, odmawiających uznania, w najdelikatniejszej sytuacji wobec Mandżukuo znalazł się Związek Sowiecki. Ponieważ jednak do czasu przystąpienia do Ligi Narodów (wrzesień 1934) jego negatywne stanowisko wynikało ze względów politycznych raczej jak prawnych (względ na pakt Kelloga w grę tutaj zdaje się nie wchodził), nie było ono i ze względu na stosunki sąsiedzkie nie mogło być zbyt rygorystyczne. Toteż w ciągu lat 1933/34 bezpośrednie stosunki między władzami sowieckimi a mandżurskimi, były nader częste, choć niezbyt przyjazne. Ostatecznie doprowadziły w styczniu 1935 r., a więc gdy Sowiety były już członkiem Ligi, do sprzedaży w ręce rządu mandżurskiego kolei wschodnio-chińskiej. Pośrednikiem w rokowaniach był co prawda japoński minister spraw zagranicznych Hirota.

Podczas gdy wszystkie państwa, odmawiające uznania Mandżukuo, wikły się w sprzecznościach, organizacja jego postępowwała nadal przy usilnym poparciu Japonii, a front nieuznających doznaje obecnie coraz to nowych wyłomów. Pierwszym, mającym zresztą znaczenie raczej demonstracyjne, skoro dokonał go członek Ligi, było uznanie Mandżukuo przez republikę Salwador (21 maja 1934), powitane z radością zarówno w Mandżurii, jak zwłaszcza w Japonii. Po wystąpieniu z Ligi Narodów za-

¹ *Journal of Commerce*, cytowany przez Cavaré. s. 91.

równy Niemcy jak i Włochy nie widziały powodów, aby urzędowo ignorować nadal Mandżukuo, zwłaszcza że narażały się w ten sposób Japonii, z którą oba te państwa utrzymują stosunki nader przyjazne. Toteż oba pośpieszyły z uznaniem (29 listopada 1937), a traktat przyjaźni podpisany w Warszawie 19 października 1938 r. między Mandżurią a Polską jest również aktem uznania. Zresztą przytoczone powyżej przykłady postępowania innych państw wobec władz mandżurskich dowodzą, że w rzeczywistości i one musiały przyjąć za fakt dokonany, z którym liczyć się trzeba, przynajmniej oderwanie Mandżurii od Chin bez względu na to, czy chcemy w niej widzieć dzisiaj państwo niezależne, czy raczej autonomiczną część Imperium Wschodzącego Słońca. Choćby więc większość członków Ligi Narodów przez długi czas jeszcze wstrzymała wyrażne uznanie, to jednak rzeczywiste ich postępowanie będzie siłą rzeczy coraz mniej zgodne z ich zasadniczym stanowiskiem, które stopniowo popaść musi w zapomnienie.

4. *Krytyka stanowiska organów i członków Ligi Narodów.*

Cała ta ewolucja wykazuje bardzo dosadnie, że sama odmowa uznania nie ostoi się wobec faktów dokonanych, gdy nie jest poparta czynną akcją, na którą w tym wypadku nikt zdobyć się nie chciał czy nie mógł. Nadmierne znaczenie przypisywane częściej demonstracji, którą jest zawsze czysto bierna postawa, pochodzi najpierw z fałszywej oceny wzorów amerykańskich, które w odmiennych warunkach innych kontynentów nie dadzą się zastosować; po wtóre z mitu suwerenności, który stwarza fikcję, głosząc, że dla suwerennego państwa nie istnieją w ogóle fakty, których nie raczyło uznać.

Trudno jednak zaprzeczyć, że Liga Narodów miała dość ważne argumenty, aby usprawiedliwić swe małoduszne postępowanie. Przede wszystkim więc była wszelka akcja z jej strony sparaliżowana przez odległość, która nawet mocarstwa bezpośrednio zagrożone postępami japońskiego oręża i japońskich wpływów na Dalekim Wschodzie wstrzymywała od wszelkich bardziej energicznych wystąpień. Oba mocarstwa anglo-saskie

oglądały się wzajem na siebie i każde wołało zostawić drugiemu zaszczyt pierwszej w tym względzie inicjatywy. Bez ich poparcia jakżeż mogła zdobyć się na nią sama Liga Narodów?

Ale poza tymi trudnościami praktycznej natury istniały również takie, które z powodów zasadniczych nie pozwalały na całkowite zastosowanie paktu. Widzieliśmy powyżej, że w chwili gdy Japonia odrzuciła raport uchwalony przez Zgromadzenie 24 lutego 1933, nie było już podstaw do zastosowania artykułu 16, który grozi sankcjami natury gospodarczej i wojskowej członkowi, podejmującemu wojnę wbrew art. 12, 13 i 15. Istotnie uchwała ta zastała już Japonię w pełnym posiadaniu najbliższych przedmiotów jej pożądanja, tak że w danych warunkach nie leżało wcale w jej interesie podejmować przeciw Chinom wojnę, która niewątpliwie byłaby sprzeczna z następującym (6-ym) ustępem art. 15: „Jeżeli sprawozdanie zostanie przyjęte jednomyślnie¹, przy czym głosu przedstawicieli stron nie bierze się w rachubę przy obliczaniu tej jednomyślności, to członkowie Ligi zobowiązują się nie podejmować wojny przeciwko stronie, która zastosuje się do wniosków sprawozdania“.

Można oczywiście żywić poważne wątpliwości, czy całe poprzednie postępowania Japonii nie byłoby powinno narazić jej na sankcje. Wszak art. 12 głosi: „Członkowie Ligi, gdyby między nimi powstał spór, mogący spowodować zerwanie stosunków, zgadzają się skierować go już to na drogę postępowania rozjemczego lub sądowego, już to na rozpatrzenie Rady; zgadzają się również, że w żadnym przypadku nie powinni uciekać się do wojny przed upływem trzech miesięcy od wyroku rozjemczego lub sądowego albo sprawozdania Rady.“ Tymczasem Japonia, zanim jeszcze Rada względnie Zgromadzenie były w stanie raport wydać, prowadziła z całą energią akcję zbrojną w Mandżurii. Ko-

¹ Ustęp ten dotyczy Rady—gdy sprawę rozpatruje Zgromadzenie, to zgodnie z ust. 10 raport przyjęty „przez przedstawicieli członków Ligi Narodów, reprezentowanych w Radzie, oraz przez większość pozostałych, wyjąwszy w każdym wypadku przedstawicieli stron, mieć będzie taki sam skutek, jak sprawozdanie Rady, przyjęte jednomyślnie przez jej członków, nie będących przedstawicielami stron“.

rzystając jednak z luki paktu, który` zwraca się tylko przeciw wojnie, nie zakazując wyraźnie innych środków zbrojnej przemocy, Japonia cały czas twierdziła, że wcale wojny nie prowadzi, lecz musi z bronią w rękę chronić w Mandżurii uprawnionych interesów swoich i swoich obywateli. Skoro i Chiny ze swojej strony wojny nie wypowiedziały, Liga Narodów milcząco przynajmniej podzieliła japoński punkt widzenia, a to tym chętniej, że stwierdzenie stanu wojennego czyli warunków zastosowania art. 16 byłoby ją postawić w niemałym kłopotcie wobec bierności mocarstw najbardziej zainteresowanych.

Poza tym trzeba uznać, że instytucja genewska, choć od początku obliczona na uniwersalność, była skrojona przede wszystkim na miarę europejskich względnie amerykańskich stosunków i pojęć, które nie znajdują odpowiedników w Azji. I tak gdy art. 10 mówi o całości terytorialnej czy niezależności politycznej członków Ligi, ma oczywiście na myśli wyraźnie w traktacie ustalone i w terenie wykreślone granice, które z punktu widzenia prawnego, politycznego i wojskowego stanowią bardzo wyraźną zaporę przeciw wszelkim podejmowanym z zewnątrz próbom naruszenia suwerenności. Niczego podobnego nie znajdujemy w Chinach, które w zestawieniu z państwami europejskimi stanowią raczej jedność geograficzną i etnograficzną niż polityczną i prawną. Dopiero Japonia staje się przez swoją zaborczość, choć zapewne wbrew swojej woli, najskuteczniejszym czynnikiem politycznego zjednoczenia Chin. Do tej pory niezależność poszczególnych prowincji od rządu centralnego była tak wielka, że wyrażała się bardzo często w otwartej z nim walce. Przedajność kacyków prowincjonalnych uzależniała powierzone im czy też objęte przez nich samowolnie obszary od tego mocarstwa, które im najwięcej ofiarowało. W świetle tych danych może jednak nasuwać pewne wątpliwości kategoryczne twierdzenie rządu chińskiego, przyjęte następnie w raporcie komisji Lyttona, jakoby Mandżuria stanowiła integralną część Chin. Można co najmniej powiedzieć, że pojęcie integralności nie ma w stosunkach

chińskich tego samego znaczenia jak w europejskich¹. To samo zresztą odnosi się do traktatu 9-u mocarstw z r. 1922, którego strony zobowiązują się szanować suwerenność i niezależność, jak również całość terytorialną i administracyjną Chin. Przecież nawet rząd chiński postanowił odwołać się do art. 10, dopiero w chwili gdy Japończycy zaatakowali Szanghaj, a więc w cztery miesiące po pierwszych starciach w Mandżurii. Dalsze dwa miesiące upłynęły, zanim Liga Narodów określiła w uchwale z 11 marca 1932, jakie obowiązki wynikają dla członków z naruszenia tego przepisu. Cała jej akcja akcja byłaby godna najwyższego uznania, gdyby wyznaczone obowiązki były tego rodzaju, że ich ścisłe spełnienie mogłoby przywrócić naruszoną, zdaniem Ligi, całość terytorialną Chin. Tymczasem można było z góry przewidzieć, że czysto bierne stanowisko, zalecone przez Zgromadzenie, w żadnym razie celu tego dopiąć nie zdoła. Skoro zaś na środki bardziej energiczne Liga rzeczywiście zdobyć się nie mogła, to dla powagi własnej i zawartego w jej pakcie prawa, lepiej było skorzystać z wątpliwości, które nasuwa integralna przynależność Mandżurii do Chin i ograniczyć się do dalszej akcji pojednawczej. Nawet zupełne jej niepowodzenie byłoby mniej kompromitujące niż upieranie się przystanowisku, które coraz bardziej kruszy się pod naciskiem faktów. Konieczność zastosowania art. 10 była w danym wypadku równie wątpliwa jak 16-go, do którego też Liga nie sięgnęła. Byłaby przynajmniej pozostała wierną samej sobie, stosując podobną ostrożność wobec pierwszego z tych postanowień. Giętkość tekstów nie jest ich wadą lecz raczej zaletą, dzięki której taki Kodeks Napoleona potrafił w głównym zrębie utrzymać przez sto kilkadziesiąt lat swoją żywotność. Nie byłoby to możliwe, gdyby judykatura zawsze stosowała najściślejszą i najsurowszą z możliwych interpretacji. Tymczasem tą właśnie drogą poszła Liga Narodów, nie bacząc, że wobec braku wszelkich środków egzekucyjnych zawiedzie ją w ślepią uliczkę, z której wyprowadzić mógł ją tylko kompromitujący odwrót.

¹ Cavaré. s. 27.

ROZDZIAŁ V

A b i s y n i a

Sprawa mandżurska po raz pierwszy pozwoliła wypróbować praktyczną wartość, jaką postanowienia paktu Ligi Narodów przedstawiają ze względu na utrzymanie pokoju świata. Widzieliśmy jednak, że ujemny wynik tej próby można było złożyć po części przynajmniej na karb szczególnych warunków geograficznych, w których rozgrywał się ten pierwszy z prawdziwie groźnych konfliktów między członkami Ligi. Bardziej energiczne metody, które zastosowała kilka lat później wobec podboju Abisynii, dokonanego przez Włochy, nie przyczyniły się do podniesienia jej powagi. Ta dwukrotna porażka zdaje się wskazywać na poważne usterki w samym tekście Paktu, a raczej na niewspółmierność, jaka zachodzi między jego surowymi wymaganiami a niechęcią państw do spełnienia tychże. Zanim powrócimy do tej zasadniczej sprawy, pragniemy przedstawić stanowisko Ligi w sporze włosko-abisyńskim, który, trzeba przyznać, w stopniu jeszcze wyższym jak mandżurski dotykał istotnych postanowień paktu.

I. Podbój

1. Incydent pod Ual-Ual i próby pojednania.

Nie mogąc tutaj szczegółowo przedstawiać historii stosunków włosko-etiopskich, która sięga końca XIX wieku¹, ograniczymy się do wydarzeń, poprzedzających bezpośrednio zbrojne starcie². Jak w Mandżurii tak i tutaj zaczęło się od krwawego

¹ Szczegóły u Rousseau.

² Według dokumentu 1935.VII.16.

incydentu, którego terenem było pogranicze egipsko-somalijskie pod miejscowością Ual-Ual. Ponieważ nikt nie zdołał bezstronnie stwierdzić czy był on przypadkiem czy prowokacją bądź jednej bądź drugiej strony, więc i my nie będziemy zajmowali się pytaniem, na którą z nich spada zań odpowiedzialność. Ustalić ją tym trudniej, że granica między włoską Somali a Abisynią nie była nigdy wykreślona, a przynależność państwowa wspomnianej miejscowości wątpliwa. Uderza w każdym razie, że Włochy umiały incydent ten dla swoich celów wyzyskać w zupełnie podobny sposób jak w swoim czasie Japonia strzelaninę nocną pod Mukdenem.

Stosując metody wypróbowane już wobec Grecji w r. 1923, zażądały Włochy w nocy z 14 grudnia 1934 całkowitego zadośćuczynienia. Abisynia zwróciła ze zswójjej strony telegraficznie uwagę Ligi na powagę sytuacji, nie wspominając zresztą żadnego artykułu Paktu, a podkreślając równocześnie wobec Włoch, że krokiem swoim nie chce bynajmniej przerwać prób ugody w drodze bezpośrednich rokowań. Rokowania te jednak natrafiały na znaczne trudności najpierw dlatego, że strony n'e mogły pogodzić się co do ich właściwego przedmiotu: Abisynia twierdziła że momentem decydującym dla załatwienia incydentu jest ustalenie terytorialnej przynależności jego terenu — Włochy zaś były zdania, że kwestia ta jest ostatecznie przesądzona na ich korzyść i żadnej dyskusji na ten temat nie dopuszczały. Dalsze trudności wynikały z powtarzających się co kilka dni incydentów granicznych, a wreszcie stąd, że traktat włosko - abisyński z roku 1928 przewidywał dla sporów, których nie dałoby się załatwić zwykłymi środkami dyplomatycznymi, postępowanie pojednawcze i rozjemcze, nie wiadomo więc było właściwie, które z tych dwóch zastosować. Włochy wypowiadały się za pojednaniem, Abisynia za arbitrażem i nawet gdy powołały wreszcie komisję, mającą spór rozpatrzyć, nie były zgodne co do jej charakteru. Ostatecznie postanowiono, że dopiero gdy próby pojednania podjęte przez komisję nie doprowadzą do pożądaných skutków, członkowie jej za wspólną zgodą wyznaczą superarbitra, sama komisja zaś z pojednawczej przeksztalci się na rozjemczą. Tym-

czasem w łonie samej komisji, złożonej z dwóch przedstawicieli każdej strony, powstała ta sama co w rokowaniach dyplomatycznych sprzeczność poglądów na znaczenie, które w całym sporze wypada przypisać terytorialnej przynależności Ual-Ual. Toteż pierwszym rezultatem jej pracy było ogłoszenie przez każdą grupę członków raportów, podkreślających zasadniczą różnicę w ich stanowisku.

Równolegle z tymi próbami bezpośredniego pojednania konflikt włosko-abisyński nie schodził od stycznia 1935 z porządku dziennego Rady. Po wspomnianym już telegramie z 14 grudnia 1934, rząd abisyński, powołując się na ustęp 2 art. 11 Paktu zwrócił uwagę Rady w ciągu jej sesji styczniowej na swój zatarg z rządem włoskim i przedstawił dotychczasowy jego przebieg. Ponieważ jednak oba rządy oświadczyły, że stanowczo dążą do zgody drogami wskazanymi w traktacie z r. 1928, postanowiono sprawę odroczyć, pozostawiając tym samym rządowi włoskiemu dosyć czasu na przygotowanie przyszłej wyprawy wojennej. Przzgotowania te niepokoiły tak dalece rząd abisyński, że w notach z 16 i 17 marca 1935 zażądał „takiego dochodzenia i szczegółowego zbadania sytuacji, jakie przewiduje art. 15 paktu”.

Tymczasem rzeczywiście nie było warunków, które określają kompetencje Rady na podstawie art. 15, skoro powołany przez strony organ pojednawczy i rozjemczy nie ukończył jeszcze swej działalności. Na sesji w maju 1935 r. Rada najpierw stwierdziła, że wobec niepowodzenia rokowań dyplomatycznych strony zleciły rozpatrzenie sporu wspomnianej komisji, a następnie postanowiła zebrać się ponownie, jeżeli komisja nie zdoła zgodnie ustalić sposobu załatwienia sporu, ani też nie wyznaczy w tym wypadku do 25 lipca 1935 r. piątego arbitra.

Abisynia nie przestawała tymczasem zasypywać sekretarza generalnego skargami na coraz to nowe objawy wojowniczości rządu włoskiego, który ze swojej strony w tonie bardzo energicznym przypisywał prowokacjom abisyńskim całą winę za niepokój, trapiący tę część Afryki i odmawiał komukolwiek prawa wglądu w zarządzenia, zmierzające li-tylko do obrony włoskich

obszarów kolonialnych. W tej atmosferze i wobec ujemnego wyniku, który dała pierwsza faza prac komisji włosko-abisyńskiej, Rada, zgodnie ze swą poprzednią uchwałą, musiała postarać się o ponowne jej zwołanie. Uczyniła to w ciągu sesji nadzwyczajnej 3 sierpnia, zalecając członkom komisji wybór piątego arbitra i podkreślając, że skoro przyjęty przez strony kompromis nie boarcza jej zadaniem ustalenia państwowej przynależności Ual-Ual, nie powinna sprawy tej w swym orzeczeniu poruszać, lecz co najwyżej zbadać, jakie mogły być w tym względzie subiektywne przekonania tych organów jednej lub drugiej strony, które w krytycznych wypadkach brały udział. Liga Narodów przyjęła, jak widzimy, w zupełności włoski punkt widzenia, uważając, i to nie bez racji, że wobec niewspółmierności obustronnych sił i niechęci państw trzecich do wywierania skutecznej presji na stronę silniejszą tylko najdalej idące ustępstwa słabszej potrafią pokój zabezpieczyć.

W jakim jednak sposób miała komisja arbitrażowa ustalić odpowiedzialność za wypadki pod Ual-Ual, pozostawiając w zawieszeniu pytanie, do kogo właściwie miejscowość ta należy? Toteż orzeczenie jej, którego jednomyślność była zasługą N. Politisa, jako powołanego przez wszystkich czterech członków komisji piątego arbitra, zwalnia od odpowiedzialności obie strony z tym co prawda, że uniewinnienie Włoch ujęte jest w formę bardziej stanowczą¹. Ten sukces dyplomatyczny, który Włochy za-

¹ La Commission, tenant compte de la limite de ses pouvoirs aux termes de la résolution du Conseil du 3 août, est arrivée à la conviction:

¹⁰ Qu'aucune responsabilité ne saurait être imputée du chef précis de l'incident d'Oual-Oual au Gouvernement italien ni à ses agents sur les lieux; les allégations formulées contre eux par le Gouvernement éthiopien se trouvent notamment contredites par les multiples précautions prises par eux pour prévenir tout incident à l'occasion de l'affluence à Oual-Oual de troupes régulières et irrégulières éthiopiennes et aussi par le défaut de leur part de tout intérêt à provoquer l'engagement du 5 décembre; et

²⁰ Que si le Gouvernement éthiopien n'avait pas non plus, raisonnablement, intérêt à provoquer cet engagement, ses autorités locales ont pu par leur attitude, spécialement par la concentration et le maintien, après le départ de la Commission anglo-éthiopienne, de nombreuses troupes à proximité

wdzięczały zapewne również względem, rozstrzygającym dla sierpniowej uchwały Rady, potrafiły one propagandowo należycie wykorzystać, nie miały jednak zamiaru na nim poprzestać.

Nie zadowolniły ich przecież nawet propozycje Wielkiej Brytanii, która, pragnąc zapobiec zbrojnym powikłaniom w tej części Afryki, bezpośrednio związanej z najżywotniejszymi interesami Imperium, chciała w zamian za dostęp do morza wykrojony w brytyjskiej Somali skłonić Abisynię do terytorialnych ustępstw na rzecz Włoch. Propozycje te były przedmiotem obrad, które między Francją, Wielką Brytanią i Włochami toczyły się w Paryżu w sierpniu 1935 roku i miały równocześnie na celu zapewnić Włochom odpowiedni do ich specjalnych interesów udział w ekonomicznym rozwoju i administracyjnej reorganizacji Abisynii.

Choć dla takiego planu, opracowanego przez rządy francuski i angielski, należało pozyskać rząd abisyński, a nadzór nad jego wykonaniem powierzyć Radzie Ligi, to lwia część płynących zeń korzyści miała przypaść Włochom. Ujemny wynik obrad paryskich dowiódł jednak naocznie tym nawet, którzy dotąd żywili w tym względzie pewne złudzenia, że Włochy nie pretendują tylko do roli jakiegoś opiekuna, ale wyłącznego władcy Abisynii.

2. Postępowanie przed Radą.

Wobec tego rozwoju sytuacji Liga Narodów pozostała już ostatnią instancją, od której utrzymanie pokoju zależało. Do spełnienia tej misji, wypływającej z Paktu, wzywał ją coraz natarczywiej rząd abisyński, który przez usta swego genewskiego delegata zażądał ponownie rozpatrzenia sporu na podstawie art. 15. Bezskuteczne wyczerpanie procedury rozjemczej istotnie pozwoliło Lidze Narodów wstąpić na tę drogę. Jej pierwszym, a zwy-

de la ligne italienne à Oual-Oual, laisser l'impression qu'elles avaient des intentions agressives, ce qui paraîtrait rendre plausible la version italienne, mais que cependant il n'est pas démontré qu'elles puissent être rendues responsables du chef précis de l'incident du 5 décembre".

czajnym w podobnych wypadkach krokiem było powołanie komitetu, który miał wynaleźć środki pokojowego załatwienia sporu. Tymczasem już przedstawione powyżej stanowisko Włoch nie dawało liczyć na pomyślny wynik jego usiłowań. Obawy te wzrosły jeszcze bardziej, gdy dnia 4 września rząd włoski przedłożył Lidze memoriał, w którym najczarniejszymi barwami maluje stosunki wewnętrzne Abisynii, podkreśla niebezpieczeństwa płynące stąd dla wszystkich jej sąsiadów, a Włoch w szczególności, wreszcie odmawia Abisynii nie tylko charakteru państwa w rozumieniu cywilizowanego świata, ale i wszelkiego prawa korzystania z postanowień Paktu, skoro sama pogwałciła warunki—zwłaszcza zniesienie niewolnictwa—pod którymi do Ligi ją przyjęto. Z zarzutów tych wyciągnął delegat Włoch ostateczne konsekwencje, gdy 4 września oświadczył wobec Rady, że „sprawy takiej jak sprawa Abisynii nie da się załatwić środkami, które Pakt przewiduje; skoro zaś chodzi o interesy żywotne, mające pierwszorzędną wagę dla bezpieczeństwa i cywilizacji włoskiej, rząd włoski uchybiłby swoim najistotniejszym obowiązkom, gdyby nie odmówił Abisynii wszelkiego zaufania i nie zastrzegł sobie swobody w wyborze środków, które okażą się potrzebne dla bezpieczeństwa jego kolonii i zachowania jego interesów”. To odwołanie się do zasad wyższych ponad pozytywne normy prawa najlepiej charakteryzuje powagę sytuacji, która groziła lada chwila zbrojnym starciem.

Choć w tych warunkach procedura wskazana w art. 15 mogła wydawać się zbyt powolną i wskutek tego mało skuteczną, należało przejść kolejne jej etapy choćby dlatego, że odpowiedzialność jednej lub drugiej strony za wywołanie wojny wynika dopiero ze stanowiska, które zajmie wobec przewidzianego w ust. 4 raportu. Raport ten przedstawia, jak wiemy, „okoliczności sporu i rozwiązanie przez Radę zalecone jako najśluszniesze i najodpowiedniejsze w danej sprawie”. Prace wspomnianego wyżej komitetu miały stanowić dopiero podstawę dla tego raportu; jego zadania, ale nie skład, były analogiczne do tych, które w sprawie mandżurskiej spełniła komisja Lyttona. Trzeba z pełnym uznaniem podkreślić poświęcenie, z jakim członkowie tego komitetu 5-ciu (złożonego z przedstawicieli Wielkiej Bry-

tanii, Francji, Hiszpanii, Polski i Turcji) opracowali swój projekt tylko na to, aby zadość uczynić przepisom Paktu i wiedząc z góry, że Włochy go odrzucą, tak samo jak odrzuciły propozycje francusko-angielskie, na których zresztą komitet wzorował się dość ściśle.

Plan jego, doręczony stronom 18 września, spotkał się u Włoch ze stanowczą odmową, podaną ustnie na posiedzeniu Rady z 22 września, podczas gdy Abisynia przyjęła go 23 za podstawę do dyskusji. Wypadki jednak potoczyły się tak szybko, że Radzie zabrakło czasu, aby dopełnić wszystkiego, co Pakt nakazuje. Istotnie bowiem raport, przewidziany w ustępie 4 i przyjęty przez nią jednomyślnie (nie licząc głosów przedstawicieli stron) 7 października, zawiera tylko przedstawienie okoliczności sporu, natomiast środki załatwienia go, proponowane przez komitet, ale przez Radę formalnie nie przyjęte, nie były uwzględnione, gdyż po mobilizacji, zarządzanej przez Negusa 28 września, a uznanej za wyraźną prowokację przez rząd włoski, tenże 3 października rozpoczął działania wojenne bombardowaniem z powietrza terytorium abisyńskiego i bitwą w prowincji Agame. Tak więc raport Rady, miast zalecać nieaktualne już sposoby pokojowego załatwienia zatargu, kończy się wezwaniem, aby położyć kres wszelkim naruszeniom Paktu.

Jeszcze i tym razem zachowuje więc Rada należyłą powściągliwość, nie mówiąc wyraźnie, jakie mianowicie państwo Pakt naruszyło. Ale w obliczu wojny, która już na dobre w Abisynii rozgorzała, wkrótce sama Rada doszła do wniosku, że czas skończyć z niedomówieniami, stwierdzić wyraźnie, czy rzeczywiście i przez kogo został Pakt naruszony, wreszcie wyciągnąć stąd przewidziane konsekwencje. Wyznaczony przez Radę komitet 6-ciu, którego sprawozdanie Rada przyjęła 7 października, postawił sobie dwa pytania:

1. Czy istnieje stan wojenny między Włochami a Abisynią?
2. Jeśli tak, czy chwycenie za broń jest sprzeczne z art. 12, 13 i 15 Paktu?

Twierdzącą odpowiedź na pierwsze pytanie uzasadnia ton urzędowych telegramów włoskich z placu boju, które mimo bra-

ku wypowiedzenia wojny nie pozwalają wątpić o wojennym charakterze całej akcji.

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

W orzeczeniu tym uderza brak wszelkiej wzmianki o art. 10, co podkreśla tylko jego słabe znaczenie. Istotnie bowiem nie chroni on bynajmniej granicy członka przed wszelkim naruszeniem, skoro naruszenia takie są dopuszczalne w pewnych warunkach, które sam Pakt określa; chroni tylko jego całość terytorialną i niezależność polityczną przed uszczupleniem w drodze zewnętrznej napaści. Prawda, że w październiku 1935 r. Włochy otwarcie zmierzały do takiego właśnie uszczuplenia. Ponieważ jednak równocześnie naruszyły inne artykuły Paktu, obwarowane sankcjami o wiele ściślej niż art. 10, można było na razie o nim nie wspominać. Jak w konflikcie mandżurskim tak i tutaj przypomniano sobie jego postanowienia znacznie później — za późno, aby cokolwiek zmienić w faktach dokonanych.

3. *Zastosowanie sankcji z art. 16.*

Na razie, stwierdziwszy, że Włochy istotnie Pakt naruszyły, członkowie Ligi przystąpili do zastosowania tych jego postanowień, które grożą sankcjami gospodarczymi państwu winnemu naruszenia. Ta akcja zasługuje na uwagę jako pierwsza, a w ramach dzisiejszego Paktu zapewne ostatnia próba solidarnej akcji przeciw burzycielowi pokoju. Budzi poza tym zaciekawienie zarówno ze względu na procedurę, dzięki której sankcje weszły w życie, jak też na treść odnośnych uchwał organów Ligi i zarządzeń, wydanych z tego tytułu przez poszczególnych członków; znamienna jest wreszcie oczywista niedostateczność tych właśnie zarządzeń. Okazało się bowiem, co można było z góry przewidzieć, że, nie mówiąc już o zastosowanym w tym wypadku prostym ograniczeniu, nawet zerwanie stosunków gospodarczych z państwem, podlegającym sankcjom, wymaga tyle czasu i tak dużych ofiar od członków Ligi Narodów, że nie może w ciągu

kilku miesięcy odnieść skutków w stosunku do państwa, które miesiącami już gotowało się do wojny, gromadziło odpowiednie zapasy, a mogło czerpać je nadal pomimo sankcji od państw, do Ligi nie należących. Ponadto akcją Włoch kierowała szybka i stanowcza decyzja, której trudno było spodziewać się od kolegium, szarpanego tak różnolitymi tendencjami jak Rada lub Zgromadzenie. W tych warunkach, a także z uwagi na niewspółmierność sił i zasobów obu stron wojujących, sankcje nie były zdolne przeszkodzić Włochom w dopięciu ich celów. Nie zamierzamy jednak analizować dokładniej powodów tych niepowodzeń, gdyż ze względu na przedmiot naszych badań interesują nas sankcje tylko o tyle, że wskazują na bezprawność postępowania Włoch, a tym samym na bezprawność osiągniętych w ten sposób wyników.

4. *Aneksja Abisynii.*

Trzeba nawet przyznać, że bezprawność była w tym wypadku jeszcze bardziej oczywista, nasuwała jeszcze mniej wątpliwości, jak w latach 1931/32 akcja japońska w Mandżurii. Tym właśnie tłumaczy się różnica w metodach postępowania, zastosowanych przez Ligę. Jak pisaliśmy już w r. 1936¹ dla różnicy tej nie była nawet rozstrzygająca „praktyczna niemożliwość zastosowania przeciw Japonii sankcji jakiegokolwiek rodzaju... Bądź co bądź bowiem starała się Japonia nadać swemu postępowaniu jakieś pozory prawa, podkreślając, że wszelkie jej zbrojne poczynania przeciw Chinom podyktowane są jedynie troską o zabezpieczenie bardzo poważnych interesów, które w Mandżurii posiada, a którym zagraża panująca w Chinach anarchia i ksenofobia; że poczynania te nie są aktami wojennymi i nie służą zaborczym zamiarom. Szczerości tych zapewnień zadało wprowadzić kłam dalsze postępowanie Japonii, ale w danych warunkach musiała Liga Narodów opierać na nich swoją działalność... Jeśli zaś chodzi o zamiary rządu włoskiego, to zaborczość ich od samego początku nie mogła ulegać najmniejszej wątpliwości, skoro Wło-

¹ *Wojna jako narzędzie prawa i przewrotu.* s. 173 i n.

chy odrzuciły nawet propozycje komitetu 5-u, które uwzględniały możliwość terytorialnych przystosowań (ajustements) między Abisynią a włoskimi koloniami. Co więcej, rząd włoski, udaremniwszy przez swe zbrojne wystąpienie wszelkie dalsze rokowania na gruncie Ligi Narodów, bynajmniej nie ukrywał wyraźnie wojennego charakteru tych wystąpień".

W ostatecznym wyniku doprowadziły one do całkowitego, podboju oraz aneksji Abisynii, którą rejestruje dekret królewskiego rządu włoskiego z 9 maja 1936. Jego art. 1 głosi: „Obszary i ludność, które należały do cesarstwa Etiopii zostają poddane całkowitej suwerenności królestwa włoskiego. Tytuł cesarza Etiopii zostaje przyjęty przez króla włoskiego dla niego i jego następców”.

5. *Odwołanie sankcji.*

Jakież stanowisko miała Liga Narodów, a raczej poszczególni jej członkowie zająć wobec tych faktów, dokonanych wbrew jej prawu? Na pierwszy rzut oka wydaje się rzeczą w najwyższym stopniu niewłaściwą stosować najpierw przewidziane prawem sankcje przeciw sprawcy nielegalnej wojny, a następnie pozostawiać go w spokojnym używaniu uzyskanych dzięki wojnie owoców. Wszak akcję japońską w Mandżurii uznano za sprzeczną z prawem dopiero gdy doprowadziła do zamierzonych wyników, tak że lepiej było stwierdzić, że w danym wypadku i wobec szczególnie trudnych warunków Pakt w ogóle zawiodł i żadnych dalszych konsekwencji stąd nie wyciągać. Tutaj jednak członkowie pokusili się o całkowite zastosowanie Paktu; stąd też wycofanie się po pierwszych krokach, które jak wiadomo najwięcej kosztują, musiało razić szczególną niekonsekwencją.

Ostatecznie zdecydowano się na odwrót dlatego, że art. 16 ma przede wszystkim odstraszyć od podejmowania wojny wbrew postanowieniom Paktu; jeżeli zaś celu tego nie osiągnie, to sankcje powinny przyczynić się przynajmniej do szybszego zakończenia wojny i to z wynikiem dla napastnika niekorzystnym. Skoro zawiodły pod jednym względem i drugim, dalsze utrzymanie sankcji stanowiłoby już represję, która nie godzi się z duchem

Paktu. Decyzja w tej sprawie nie wyszła jednak od Ligi jako organu zbiorowego, ale od poszczególnych członków indywidualnie. Ta sama metoda była w użyciu już wtedy, gdy sankcje uchwalono i wprowadzono w życie: „Ścisłszemu komitetowi Rady zlecono stwierdzić naruszenie Paktu, a jego wnioski mieli członkowie Rady, następnie zaś Zgromadzenia indywidualnie przyjąć lub odrzucić”¹. Przeprowadzenie zbiorowej akcji powierzono również organowi zupełnie niezależnemu od Ligi, choć grupował wszystkich jej członków, uczestniczących w sankcjach. Był to tzw. komitet koordynacyjny, który jednak zgodnie z oficjalną nazwą stanowił właściwie konferencję dyplomatyczną członków Ligi, zwołaną celem zastosowania sankcyj. Otóż ten właśnie komitet, zachęcony zaleceniem, które Zgromadzenie wystosowało doń 4 lipca, powziął 6-go jednomyślną uchwałę, w której doraźna rządów państw-członków, aby od 15 lipca zniosły zarządzenia, powzięte zgodnie z jego propozycjami. Uchwała ta nie spotkała się nigdzie ze sprzeciwem, a niektóre państwa (Polska, Ekwador, Haiti) nawet ją uprzedziły.

II. Prawna ocena

1. Skuteczność władzy Włoch w Abisynii.

W rozumieniu organów i członków Ligi Narodów odwołanie sankcyj nie przesądzało zasadniczego ich stanowiska wobec podboju Abisynii ani nie było też równoznaczne z jego uznaniem. Nastąpiło zresztą w chwili, kiedy nawet z punktu widzenia pospolitego prawa narodów dopuszczalność uznania mogła nasuwać wątpliwości. Warunkiem dopuszczalności uznania według tego prawa jest jak wiadomo pełna skuteczność nowej władzy na obszarze, który zawłaszcza czy jak w tym wypadku podbija. Otóż w połowie roku 1936 szereg poważnych i krwawych incydentów, jak również straty, zadawane siłom włoskim, uważano z wielu stron za dowód, że treść dekretu z 9 maja nie odpowiadała w pełni rzeczywistości, że wydanie go miało tylko

¹ Rousseau, r. 1937. s. 293.

stworzyć pewne pozory, które by Włochy postawiły w sytuacji jeżeli nie prawnego to rzeczywistego władcy Abisynii i ułatwiły im tym samym ostateczne zlikwidowanie resztek oporu. Podobnie postąpiła Wielka Brytania, ogłaszając w roku 1900, stanowczo przedwcześnie, aneksję republik boerskich, same Włochy zaś w roku 1911 aneksję Trypolitonii.

Oczywiście jednak zarówno rząd włoski, jak i współczesna literatura naukowa tego kraju były zdania, że dekret aneksyjny, nie uprzedzając bynajmniej rzeczywistego stanu rzeczy, tylko go rejestrował. Stanowisko takie znajdowało zresztą poważne poparcie w ucieczce Negusa wraz z rządem, która o 2 dni wyprzedziła zajęcie stolicy przez zwycięzców. Na fakt ten, znamionujący zupełny upadek sprawowanej dotąd w Abisynii władzy, kładzie bardzo silny nacisk memoriał, skierowany przez rząd włoski do Zgromadzenia Ligi Narodów 29 czerwca 1936¹. Wobec kompletnej anarchii, która zapanowała w całym kraju, a w stolicy w szczególności, rząd włoski poczuwał się do obowiązku, przyjąć odpowiedzialność, którą okoliczności nań włożyły.

Rząd ten uważał też, że wraz z przejściem agend sprawowanych dotąd przez władze abisyńskie, zwłaszcza przez Negusa, podbój dokonany został ostatecznie, a Abisynia przestała istnieć jako podmiot prawa Narodów. Stanowisko to z punktu widzenia prawnego uzasadnił najbardziej szczegółowo prof. Angelo Sereni². Podkreśla on m. in., że aczkolwiek w czasie wojny Belgia i Serbia nie przestały jako państwa istnieć, chociaż władcy ich kraj opuścili, to jednak analogii z ucieczką Negusa dlatego nie ma, że opierali się w dalszym ciągu na swojej armii i liczyli na odzyskanie utraconego chwilowo państwa. Istotnie, analogia, którą podkreśla także Rousseau³, jest zupełnie niewłaściwa. Ucieczka Negusa nie była przecież tylko jednym epizodem wojny; nie prowadził jej zresztą w oparciu o bardzo potężnych sojuszników; nie zatrzymał się wreszcie jak tamci wraz z armią u granic swe-

¹ *Résumé Mensuel des travaux de la S. D. N.*, juin 1936.

² *Zeitschrift für öffentliches Recht*. Bd. XVII (1937), s. 287—313.

³ 1938 r. s. 66.

go państwa, aby najeźdźcę wypędzić. Choć więc w jednym i drugim wypadku władca pod naciskiem sił nieprzyjacielskich kraj opuścił, to jednak *si duo faciunt idem—non est idem*, a z tymi różnicami i prawna ocena liczyć się musi.

Sere ni podkreśla dalej, że dla pospolitego prawa narodów zanik podmiotu prawa, podobnie zresztą jak powstanie nowego, jest uwarunkowany tylko pewnymi faktycznymi danymi. Danych tych dostarczyła ucieczka Negusa, choćby więc inne państwa uważały podbój ze strony Włoch za bezprawny, choćby chciały przeciwko nim z tego tytułu wystąpić, to żadną miarą nie mogą nadal uznawać podbitego państwa za istniejące. „Prawo narodów zajmuje wobec rzeczywistego zaniku jakiegoś państwa podobne stanowisko jak prawo wewnętrzne wobec śmierci osoby fizycznej. Można uważać za czyn niedozwolony spowodowanie śmierci jednego podmiotu prawa przez drugi: można też przeciw niemu zastosować sankcje prawa cywilnego i karnego; ale ani prawo cywilne ani karne nie mogą zmarłego wskrzesić”. Według autora nawet Pakt Ligi Narodów nie wprowadził w tej mierze i nie mógł wprowadzić żadnych nowych obowiązków, które byłyby po prostu sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem. Trudno nie przyznać racji temu rozumowaniu, a choćby nawet wbrew kategoriycznym twierdzeniom Sereniego 9 maja 1936 upadek Abisynii nie był tak oczywisty ze względu na istniejące jeszcze poza stolicą ośrodki oporu, które uważały się za rząd działający w imieniu Negusa¹, to jednak z końcem tego roku musiały ustać wszelkie wątpliwości co do tego, że Włochy owładnęły całym krajem. Powtarzające się jeszcze później rozruchy i niepokoje nie mogły oczywiście uchodzić za przejaw działającej tam nadal niezależnej władzy.

¹ Rzeczywistość i skuteczność takiego rządu nasuwała jednak poważne wątpliwości nawet najbardziej stanowczym przeciwnikom podboju włoskiego. Sam Eden już 22 czerwca 1936 stwierdził w Izbie Gmin (podajemy za Rousseau r. 1938. s. 71): „o ile nam wiadomo, nie ma w Abisynii zachodniej odpowiedzialnej władzy i nie możemy pozwolić na przewóz broni z Sudanu do Abisynii”.

2. *Bezprawność podboju w świetle art. 10 Paktu Ligi Narodów.*

Jeżeli omawiając aneksję Mandżurii, upozorowaną powstaniem nowego państwa, mogliśmy z uwagi na płynność politycznych granic Chin postawić pytanie, czy ich całość terytorialna w rozumieniu art. 10 została przez to rzeczywiście naruszona, to podobne wątpliwości byłyby w stosunku do Abisynii uzasadnione o tyle, że zwartość jej państwowego terytorium na pewno nie odpowiadała wymaganiom, które zwykliśmy pod tym względem stawiać państwom europejskim — same wypadki pod Ual - Ual są tego najlepszym dowodem. Mimo wszystko wykazują osiągnięte przez Włochy rezultaty sprzeczność o wiele wyraźniejszą z postanowieniami art. 10 niż postępowanie Japonii wobec Chin. Tutaj wchodziła w grę jedna prowincja, która zresztą cieszyła się zawsze szczególnym stopniem odrębności i samodzielności. Abisynia natomiast przestała w ogóle istnieć pod uderzeniami włoskiego oręża. Choć więc przyznajemy, że pojęcie całości terytorialnej jest względne, że w Europie treść jego wykazuje inne niż gdzieindziej cechy, to musimy podkreślić, że Włochy nie tylko naruszyły, ale całkowicie zniweczyły niezależność polityczną członka Ligi, którym była Abisynia. Wobec tego pogwałciły w sposób zupełnie oczywisty art. 10, który zobowiązuje wszystkich członków Ligi do szanowania niezależności politycznej każdego innego spośród nich.

Ze względu właśnie na art. 10 stwarzał podbój Abisynii sytuację z punktu widzenia prawnego zupełnie nową. Normy pospolitego prawa narodów nie wyjaśniają bowiem, czy w ogóle i w jakich warunkach podbój jest względnie może być bezprawiem. Rozbiory Polski i zabór Państwa Kościelnego zasłużyły sobie z wielu stron na bardzo surowe potępienie, ale jego podstawą była raczej moralność niż prawo. W żadnym zaś z powyższych wypadków państwa trzecie nie wysunęły przeciw zaborowi urzędowych i opartych na prawie sprzeciwów. Ale przyjmując nawet, że podbój czy zabór jest zawsze zakazany, trzeba stwierdzić, że zakaz ten, jak zresztą przeważnie normy prawa narodów, jest w pełnym tego słowa znaczeniu *lex imperfecta*. Z podbojem

bowiem, raz dokonanym i przeprowadzonym bez reszty, łączy się, jako skutek, zanik tego podmiotu prawa narodów, który padł jego ofiarą. W świetle tych rozważań, a także doświadczeń, prawo do bytu, które u wielu autorów figuruje wśród praw zasadniczych państwa na pierwszym miejscu, wydaje się raczej fikcją. Zdawało się, że art. 10 dopiero miał zapewnić mu rzeczywiste znaczenie. Dlaczego więc zadania tego nie spełnił w stosunku do Abisynii, pomimo że członkowie wystąpili najpierw tak stanowczo w jej obronie?

Widzieliśmy wprawdzie, jakie powody skłoniły ich do rychłego porzucenia art. 16. Ale dalsze utrzymanie w mocy jego sankcyj byłoby zupełnie usprawiedliwione jako środek czy raczej jeden ze środków wypełnienia zobowiązań, ustanowionych przez art. 10. Wszak naruszenie całości terytorialnej lub niezawisłości politycznej jednego z członków Ligi Narodów nie powinno chyba, nawet gdy jest już w pełni dokonane, zwalniać pozostałych od starań, aby naruszone prawa przywrócić. Uchwała Rady, zalecająca dalsze stosowanie lub nawet rozszerzenie sankcyj, byłaby naszym zdaniem nie tylko zgodna z art. 10, ale nawet przezeń wskazana. Nie doszło do niej dla tych zapewne powodów, które już w czasie konfliktu mandżurskiego nie pozwoliły Lidze w pełni Paktu zastosować. Po prostu żadne z państw-członków nie było gotowe walczyć z bronią w ręku o niepodległość Abisynii; jeżeli zaś środki gospodarcze nie wystarczyły, aby udaremnić jej próbę to nie zdołałyby tym bardziej przywrócić jej życia. Dalsze stosowanie presji gospodarczej mogło zdaniem poszczególnych rządów zakłócić tylko stosunki pokojowe między Włochami a innymi członkami Ligi i również dlatego wypadało coprędzej jej zaprzestać.

III. Stanowisko członków i organów Ligi wobec dokonanego podboju

1. *Odmowa uznania.*

Na rozczarowanie i zwątpienie, które opanowało członków Ligi w stosunku do wymagań Paktu, wskazuje najwymowniej brak wzmianki o obowiązku nieuznawania podboju Abisynii w dalszych jej uchwałach. Na sesji Zgromadzenia w lipcu 1936 delegacja

abisyńska przedstawiła następujący projekt rezolucji: „Zgromadzenie przypomina postanowienia art. 10 i 16 paktu i oświadcza, że nadal trzyma się ich wiernie. Dlatego też ogłasza, że nie uzna żadnej aneksji uzyskanej siłą zbrojną”. Przewodniczący jednak nie poddał tego tekstu pod głosowanie, zasłaniając się względami formalnymi. Przyjęte natomiast 4 lipca zalecenie (sprzeciw Abisynii uniemożliwił uchwałę *sensu stricto*) w sprawie realizacji zasad Paktu w jednym tylko punkcie wspomina ogólnikowo, że Zgromadzenie pozostaje nadal wierne „zasadom Paktu, które znajdują wyraz także w innych aktach dyplomatycznych, jak deklaracja państw amerykańskich z 3 sierpnia 1932, wykluczających załatwianie kwestii terytorialnych w drodze przemocy”. Inaczej jak w słynnej rezolucji z 11 marca 1932, która wyraźnie mówi o obowiązku odmowy uznania osiągniętych przemocą zmian w terytorialnym *status quo*, tutaj Zgromadzenie — i to nawet nie w samym tekście, lecz tylko w motywach uchwały — powołuje się ogólnikowo na zasady Paktu i pewne akty, które obowiązek ten podkreślają. Już stąd widać, że stracono wiarę w skuteczność czysto biernej postawy wobec aktów bezprawnych; skoro zaś nikt nie chciał podjąć akcji czynnej, Zgromadzenie, ustępując nieco z nieprzejednanego stanowiska, które zajęło wobec Mandżukuo, gotowało już sobie drogę do całkowitego odwrotu.

Ale w grę wchodziły także czysto prawne względy. Już poprzednio wyjaśniliśmy, dlaczego Liga Narodów poszła w swoim czasie Japonii na rękę i zamiast zwrócić się przeciw aneksji, której Japonia faktycznie dokonała, walkę podjęła przeciw Mandżukuo a więc tworowi fikcyjnemu, który w rozumieniu Japonii miał tylko maskować rzeczywistość. Dla odmowy uznania aneksji brak było bowiem nie tylko precedensów, ale poza samą notyfikacją także środków zdolnych odmowie zapewnić stały i konsekwentny wyraz. Na zerwanie stosunków dyplomatycznych, które mogłoby za środek taki posłużyć, żaden członek Ligi Narodów zdobyć się nie chciał. Ponieważ Włochy nie stworzyły żadnych fikcji, lecz ogłosiły podbój i aneksję Abisynii, ewentualne rezolucje, odmawiające uznania tych faktów, musiałyby wprost we

Włochy uderzyć. Tego zaś Zgromadzenie z właściwym sobie duchem pojednawczym pragnęło uniknąć.

Z drugiej jednak strony formalne uznanie podboju nazbyt sprzeciwiałoby się założeniom Paktu i dotychczasowemu postępowaniu jej członków. Najbardziej pożądanym a także najbardziej zgodnym z genewskimi tradycjami byłoby milczące przejście nad całą sprawą do porządku dziennego, tak aby uniknąć zadrażnienia stosunków z Włochami, a równocześnie nie podkreślać zbyt jaskrawo własnej kompromitacji. Tymczasem dwa czynniki zmusiły Ligę, a raczej poszczególnych jej członków, zająć wobec podboju bardziej wyraźne stanowisko. Trzeba było przecież postanowić, czy Abisynia nadal ma uchodzić za członka Ligi, czy też wraz ze swym samodzielnym bytem charakter członka utracić. Poza tym same Włochy, które w związku z aneksją zmieniły tytuł głowy państwa, postawiły poszczególne rządy przed alternatywą bądź wyraźnego uznania aneksji wraz z tytułem, bądź odmowy, wynikającej z nieprzyznawania tytułu.

2. Podbita Abisynia jako członek Ligi Narodów.

Pierwsza sprawa wypłynęła na XVII sesji Zgromadzenia we wrześniu 1936 i to w bardzo jaskrawej formie. Z początkiem września urzędujące nadal w Londynie poselstwo abisyńskie wydało komunikat, który stwierdzał, że w Gore istnieje rząd, oparty o przedstawicieli wszystkich prowincji i władający $\frac{2}{3}$ obszaru Abisynii; wobec tego zamierza ona nadal utrzymywać stosunki z innymi państwami i jako członek brać udział w obradach Ligi Narodów. Odmawiając uznania pełnomocnictw delegacji abisyńskiej, byłoby Zgromadzenie mogło udzielić pewnej satysfakcji Włochom, nie przesądzając ostatecznie sprawy dalszej przynależności podbitego państwa do Ligi. Zdaje się nawet, że na takie tymczasowe rozwiązanie wyraziły zgodę same Włochy wobec sekretarza generalnego Ligi. Byłoby ono tymbardziej zrozumiałe, że istnienie jakiejś wiernej Negusowi a skutecznej władzy w Abisynii wydawało się bardzo wątpliwe i wymagało dopiero sprawdzenia. Tymczasem wbrew wszelkim oczekiwaniom, a wskutek zakulisowych intryg, komisja Zgromadzenia, powołana do badania

pełnomocnictw, najpierw zaproponowała przedłożyć sprawę Stałemu Trybunałowi i uzyskać odeń opinię doradczą. Następnie jednak, reasumując tę uchwałę, opowiedziała się za bezwarunkowym dopuszczeniem abisyńskiej delegacji, a to pomimo wątpliwości, które nasuwała prawidłowość jej pełnomocnictw i które raport komisji wyraźnie podkreślał¹. Zgromadzenie wyraziło na to swą zgodę 39 głosami przeciw 4 przy 6 wstrzymujących się. Większość ta, w danej sprawie wystarczająca, zadecydowała o dalszym utrzymaniu w składzie Ligi Narodów państwa, które utraciło wszelki realny substrat poza zgola iluzorycznym rządem w Gore. Jego siedzibę zresztą zajęli Włosi ostatecznie w listopadzie 1936. Nawet najbardziej ścisła i formalistyczna wykładnia Paktu nie może usprawiedliwić podobnego rozwiązania. Równocześnie przygotowano tą uchwałą wystąpienie Włoch z Ligi, czego właśnie starano się uniknąć.

Wkrótce jednak w samej Lidze Narodów zaczęto odczuwać paradoksalność tej sytuacji. Wobec kategorycznych oświadczeń Negusa, który przez swoje poselstwo w Londynie oświadczył (30 września 1936), że nigdy nie wycofa swej delegacji z Genewy, zdawało się, że weryfikacja pełnomocnictw na następnych sesjach Zgromadzenia pozwoli wykluczyć delegację abisyńską i w ten sposób usunie przynajmniej częściowo sprzeczności, w które Zgromadzenie samo się zaplątało. Tymczasem ani na nadzwyczajną sesję Zgromadzenia w maju 1937 (jedynym jej przedmiotem było przyjęcie Egiptu), ani na XVIII sesję zwyczajną Negus żadnej delegacji nie wysłał, stwierdzając, że porządek dzienny nie obejmuje spraw, które by Abisynię interesowały. Nie omieszkał jednak w liście do sekretarza generalnego z września 1937 ponowić najbardziej kategorycznych protestów przeciw postępowaniu Włoch, a dwuznacznemu stanowisku Ligi. Wychodząc z innego założenia napiętnował je także na majowej sesji delegat Polski p. Komarnicki, zarzucając komisji weryfikacyjnej, że nie załatwiła ostatecznie sprawy, pozostawionej w zawieszeniu na poprzedniej sesji, mimo

¹ Tekst raportu w *Journal Officiel, Supplément spécial*. nr 155. s. 40 i n.

że sytuacja faktyczna nie nasuwa już obecnie żadnych wątpliwości i że Liga Narodów powinna opierać się na rzeczywistych danych¹.

Dziwnym zbiegiem okoliczności inicjatywa do ostatecznego odrotu wyszła od państwa, które najbardziej swego czasu przyczyniło się do zastosowania sankcyj przeciw Włochom. 16 kwietnia 1938 podpisano w Rzymie szereg anglo-włoskich układów, które, regulując cały szereg kwestii spornych, miały ostatecznie zlikwidować ciężki zatarg wywołany kampanią abisyńską. Wśród dołączonych do układu not znajduje się oświadczenie ambasadora brytyjskiego w Rzymie, w myśl którego „Rząd J. K. M., pragnąc usunąć przeszkody, które obecnie mogą uchodzić za ograniczenie członków Ligi w swobodnym uznaniu suwerenności nad Abisynią, ma zamiar na najbliższym zebraniu Rady Ligi Narodów podjąć wysiłki celem wyjaśnienia sytuacji państw-członków pod tym względem”². Wysiłki te nie doprowadziły co prawda do żadnej jednomyślnej uchwały; propozycji angielskich, w myśl których każdy członek miałby odzyskać w tej sprawie swobodę działania, nie poddano nawet pod głosowanie, licząc się ze sprzeciwem nie tylko uprawnionego w tym wypadku do głosu przedstawiciela Abisynii, ale także Nowej Zelandii i Chin. Jedynie prezydent Rady stwierdził, że znakomita jej większość przyznaje każdemu członkowi prawo decyzji w tym względzie. Niejeden wśród nich nie czekał na to upoważnienie, a przedstawiciel Polski oświadczył nawet otwarcie na posiedzeniu Rady, że takie lub inne jej stanowisko nie wpłynie w najmniejszym stopniu na decyzję jego rządu³.

Przyznajemy, że Rada musiała znaleźć jakieś wyjście z dość paradoksalnej sytuacji. Z punktu widzenia prawnego nie miała jednak żadnej kompetencji do zajmowania się tą sprawą. Zasadniczo wszyscy członkowie pozostali nadal związani uchwałą z 11 marca 1932, która nie pozwala na uznawanie sytuacji, osiągniętych środkami, sprzecznymi z Paktem Ligi Narodów i Paktem

¹ *Journal Officiel, Supplément spécial*. nr 166. s. 21.

² RDI t. XXI (1938) s. 541.

³ *Europäische Revue* r. XIV. s. 450.

paryskim. O obowiązku tym wspomina także uchwała z 4 lipca 1936 choć w sposób nieśmiały i mglisty. Zwolnić członków z tego obowiązku mogła w danym wypadku tylko uchwała Zgromadzenia, która, nie wdając się w ocenę prawną tego oczywistego, stwierdziłaby poprostu, że Abisynia utraciła warunki, wymagane od członka Ligi Narodów. Rząd J. K. M. najwidoczniej podzielał to zdanie, skoro przez usta ministra spraw zagranicznych oświadczył 16 grudnia 1936 w Izbie Gmin: „Sprawa uznania podboju Abisynii przez Włochy i wykluczenia jej z Ligi Narodów zależy wyłącznie od Zgromadzenia, które powinno powziąć decyzję zgodną z okolicznościami”¹.

Można ostatecznie zrozumieć, że niektóre państwa, którym szczególnie zależało na przyjaznych stosunkach z Włochami, uznały podbój Abisynii, nie czekając na decyzję, do której Zgromadzenie było oczywiście niezdolne. W ten sposób postąpiły m. i. Austria i Węgry, które z okazji konferencji odbytej 11 i 12 listopada 1936 w Wiedniu, oznajmiły włoskiemu ministrowi spraw zagranicznych, że uznają formalnie panowanie włoskie w Abisynii². W żadnym jednak razie nie miała Rada prawa udzielać członkom dyspensy w tym względzie. Choć więc żadna formalna uchwała wobec spodziewanych sprzeciwów zapaść nie mogła, to jednak Rada, zajmując się w ogóle tą sprawą, wkroczyła w kompetencje Zgromadzenia i uwydatniła jeszcze bardziej godną pożałowania kompromitację całej Ligi. Nawet polityczną celowością trudno usprawiedliwić ten zwrot, który Rada podjęła za późno, skoro Włochy już 11 grudnia 1937 zgłosiły wystąpienie z Ligi.

Mówiąc o kompromitacji Ligi, zdajemy sobie oczywiście sprawę, że właściwie dotyka ona mocarstw zachodnich, zwłaszcza Wielkiej Brytanii, której dyplomacja w całej tej sprawie ponosiła jedną porażkę za drugą. Niesławny kompromis, w który wdała się Rada, był Wielkiej Brytanii potrzebny dlatego, że pragnęła

¹ Według Rousseau. r. 1938. s. 104.

² Tamże. s. 117.

choćby najlichszym pozorem usprawiedliwić odwrót z zajętego poprzednio nieubłaganego stanowiska.

3. *Uznanie podboju de facto i de jure przez poszczególne państwa.*

Trzeba przyznać, że po ostatecznym ustaleniu swej władzy w Abisynii Włochy starały się załatwić swój zatarg z Ligą Narodów. Dowodem tego memoriał, podpisany przez ministra spraw zagranicznych hr. Ciano, a przedłożony Zgromadzeniu dn. 29 czerwca 1936¹. Włochy dają tam wyraz swej woli sprawowania rządów nad Abisynią zgodnie z zasadami Paktu i innych aktów międzynarodowych, które określiły zadania mocarstw, niosących cywilizację. Dalej znajdujemy zapowiedź rządów zgodnych z wolą ludności, zniesienia niewolnictwa, ograniczenia służby wojskowej tubylców do miary, podyktowanej potrzebami obszaru, a wreszcie zapewnienie, że Włochy będą poczytywały sobie za zaszczyt informować Ligę Narodów o postępach, dokonanych w tej cywilizacyjnej misji.

O pojedynczych nastrojach świadczą także wspomniane już rozmowy, przeprowadzone w Rzymie od 7 do 10 września 1936 między rządem włoskim a sekretarzem generalnym Ligi. Włochy wedle oświadczenia, złożonego przez p. Avenolę, byłyby skłonne podjąć współpracę, zwłaszcza ze Zgromadzeniem, gdyby delegacja abisyńska była wykluczona z jego składu, gdyby dalej nie wzbudziło sprzeciwów wystawianie pełnomocnictw delegacji włoskiej w imieniu Króla Włoch i Cesarza Abisynii.

Gdy jednak na Zgromadzeniu Ligi Narodów nawet tego nie osiągnęły, a z drugiej strony władza ich w Abisynii ustaliła się ostatecznie, wyrzekły się dalszej współpracy z Ligą Narodów, ale za to rząd włoski zaczął od poszczególnych jej członków żądać uznania w formie stanowczej, a nie tylko dorozumianej. Probiezmem dla stosunku poszczególnych państw do nowych włoskich zdobyczy miało być uznanie przyjętego przez króla włoskiego

¹ *Résumé Mensuel*, juin 1936. s. 173 i n.

nowego tytułu. Odtąd podpisanie wspólnie z Włochami traktatu, doręczenie przez własnych lub przyjęcie od włoskich przedstawicieli dyplomatycznych listów uwierzytelniających, gdzie tytuł ten figuruje, staje się oznaką uznania przez dane państwo *de jure* podboju Abisynii.

Zanim przejdziemy do niezbyt budujących powikłań, które to żądanie Włoch spowodowało, musimy zaznaczyć, że nawet według cytowanego już artykułu prof. Sereniego nie było ono z punktu widzenia prawnego zgoła potrzebne. Rząd włoski pragnął tą drogą raczej wynagrodzić sobie upokorzenie, którego doznał wskutek zastosowanych przeciw Włochom sankcyj. Otóż Sereni stwierdza, że podbój Abisynii nie wymaga jako faktu oczywisty wcale osobnego uznania znaczenie, aby uzyskać także prawne. Tak samo nie potrzebuje uznania nowe państwo, gdy raz ukonstytuowało się rzeczywiście. Zresztą zdaniem autora uznanie faktycznego stanu rzeczy ze strony Zgromadzenia Ligi Narodów mieści się *implicite* w uchwale z 5 lipca 1935, w której Zgromadzenie, zalecając rządowi, aby położyły kres stosowaniu sankcyj stwierdziło tym samym, że wojna jest ukończona. „Nie można z jednej strony stwierdzić, że wojna włosko-abisyńska jest skończona, a z drugiej strony przyjmować dalsze istnienie Abisynii. Wraz z dalszym istnieniem Abisynii należałoby uznać także dalszy ciąg wojny. Wynika stąd, że wszystkie akty prawne, przez które podmioty prawa narodów uznały zakończenie wojny włosko-abisyńskiej (zniesienie *embarga* na broń, odwołanie sankcyj oraz zarządzeń, związanych z ogłoszeniem neutralności lub uznaniem Włoch za stronę wojującą), oznaczają równocześnie uznanie upadku Abisynii”¹.

Uczony autor tego rodzaju milczące uznanie uważa za zupełnie wystarczające, skoro prawne konsekwencje faktu, jakim jest zanik jakiegoś państwa, zajdą bez względu na wszelkie uznanie. Istotnie, poszczególne państwa były zmuszone wyciągnąć pewne praktyczne konsekwencje z faktów dokonanych przez rząd włoski, bez względu na prawne zastrzeżenia, które fakty te mogły im nasuwać.

¹ *Op. cit.* s. 298.

Takie praktyczne konsekwencje mieszczą się np. w układzie, zawartym 27 stycznia 1937 między Wielką Brytanią a Włochami, który reguluje pewne sprawy sąsiedzkie między brytyjską Somali a włoską Afryką wschodnią¹. Podobne znaczenie należy przypisać zarządzeniom, mocą których poszczególne państwa zwinęły swoje przedstawicielstwa dyplomatyczne w Addis-Abbeba. Ze względu na czołowe stanowisko, które te państwa zajmowały w kampanii sankcyjnej, najbardziej znamienym jest równoczesne zawiadomienie rządu włoskiego przez rządy francuski i angielski o wycofaniu ich poselstw z byłej stolicy Abisynii. Nastąpiło to dopiero 21 grudnia 1936, a dla większości członków Ligi Narodów stało się przykładem, za którym wkrótce poszli. Niemcy znacznie wyprzedziły w tym względzie decyzje innych państw i już 25 lipca przekształciły swe poselstwo na konsulat generalny. Rząd japoński powziął takie samo zarządzenie 30 listopada. Prócz wymienionych rządów ustanowiły w Addis-Abbeba konsulaty następujące państwa: Wielka Brytania (komunikat urzędowy z 21 grudnia), Bułgaria, Czechosłowacja, Polska, Iran².

Takie ustanowienie konsulatu w miejsce dotychczasowego poselstwa sięga w znaczeniu swym dalej niż samo zwiniecie placówki dyplomatycznej, skoro akt ten nie zawsze wynika z przekonania, że przestało istnieć państwo, w którym zwinęta placówka dotąd działała. Np. całkowite zerwanie stosunków dyplomatycznych nie ma bynajmniej takiego znaczenia. Kto jednak zabiega o *exequatur* dla swego konsula, ten uznaje w okręgu danej placówki konsularnej władzę rządu, który *exequatur* udziela. W naszym wypadku łączy się z tym stwierdzenie, że rząd abisyński przestał istnieć. Toteż zupełnie słusznie postąpił rząd szwajcarski, który z właściwym temu narodowi zdrowym rozsądkiem prosił o *exequatur* dla konsula swego w Addis-Abbeba nadał wyraźnie znaczenie pełnego uznania podboju.

Z punktu widzenia prawnego akty powyższe stanowią aż nadto wystarczające uznanie nowego stanu rzeczy przez poszcze-

¹ Rousseau. r. 1938. s. 86.

² RDI t. XXI (r. 1938). s. 476.

gólne państwa. Ale proste wymagania prawa komplikuje w tym wypadku język i zwyczaj dyplomatyczny, który rozróżnia między uznaniem *de facto* a uznaniem *de jure*. Na różnicę tę kładzie bardzo silny nacisk komunikat rządu brytyjskiego z 21 grudnia 1936¹: „Skoro obszary Abisynii, w których poddani brytyjscy posiadają swoje interesy, znajdują się obecnie pod zarządem władz włoskich, sir Erick Drummond, ambasador brytyjski w Rzymie, zawiadomił oficjalnie rząd włoski, że rząd jego postanowił zamienić legację brytyjską w Rzymie na konsulat generalny. Nie oznacza to uznania *de jure* przez rząd brytyjski aneksji Abisynii przez Włochy. O ile wiadomo, rząd włoski zdaje sobie sprawę, że uznanie *de jure* jest sprawą, w której rząd brytyjski musi sobie zastrzec swobodę decyzji. Ustanowienie konsulatu generalnego w miejsce poselstwa w Addis-Abbeba jest jednak sprawą odrębną, którą należy uważać za zwykłe zarządzenie, wypływające z natury rzeczy i względów praktycznych, a podyktowane koniecznością ochrony interesów brytyjskich w Etiopii, skoro w chwili obecnej żaden rząd niezależny nie sprawuje władzy na obszarach, gdzie poddani brytyjscy zachowują swoje interesy. Zarządzenie to uwzględnia tylko władzę Włoch, która niewątpliwie istnieje. O ile wiadomo, rząd francuski powziął podobne kroki”.

Już we wstępnym rozdziale zaznaczyliśmy, że uznanie *de facto* i *de jure* występuje w zupełnie takich samych warunkach, a wybór między jedną a drugą formą zależy tylko od swobodnej decyzji rządów. Kunz w swej wyczerpującej i trafnej na ogół analizie uznania nowych państw sądzi, że różnica między tymi dwoma aktami wynika z ich treści: uznanie *de facto* mianowicie, inaczej jak uznanie *de jure* jest warunkowe i tymczasowe. Można je cofnąć, albo wtedy, gdy nowo uznanemu podmiotowi oczywiście zabraknie warunków trwałości; albo gdy nie dopełni innych postawionych mu wymagań. Wreszcie dopiero wskutek uznania *de jure* nawiązują oba podmioty (uznający i uznany) pełne stosunki dyplomatyczne.

W naszym wypadku jednak cechy, z których wynika różnica między oboma postaciami uznania, nie odegrały i nie mogły

¹ Rousseau. r. 1938. s. 89.

odegrać żadnej roli. Akty, uchodzące za uznanie *de facto*, nastąpiły wtedy, gdy trwałość podboju nie ulegała już żadnej wątpliwości; ostateczne były także w tym znaczeniu, że nikt od Włoch nie żądał, aby wzamian za nie dopełniły ze swojej strony pewnych warunków. Wreszcie ponowne nawiązywanie z Włochami stosunków dyplomatycznych, jako skutek uznania *de jure*, było w ogóle niepotrzebne, skoro stosunki te pozostały nienaruszone przynajmniej ze strony Wielkiej Brytanii, która właśnie przywiązywała największe znaczenie do powyższej różnicy.

Zresztą jeden z najwyższych trybunałów tej samej Wielkiej Brytanii stwierdził zupełną nieuchwytność tej różnicy z punktu widzenia prawnego¹. Spór dotyczył legalności rozwiązania Tow. Banque d'Ethiopie, dokonanego przez władze włoskie 20 czerwca 1936. Trybunał zgodnie ze swoim obowiązkiem zasięgnął opinii Foreign Office i dowiedział się z niej (28 kwietnia 1937), że rząd włoski jest rządem *de facto* przynajmniej w tej części Abisynii, która znajduje się pod jego władzą i że za taki został uznany przez rząd J.K.M. w drugiej połowie grudnia 1936, a to pomimo że poseł abisyński w Londynie nadal pozostaje w urzędzie i korzysta ze związanych z nim prerogatyw. Na tej podstawie doszedł trybunał do przekonania, że „musi uważać akty rządu w ten sposób uznanego za akty, które nie mogą być dlatego zaczepiane, że pochodzą nie od władzy legalnej lecz od uzurpowanej”. Dotyczy to „nie tylko aktów następujących po uznaniu rządu włoskiego przez rząd J.K.M. za rząd *de facto*, ale również wszystkich aktów tego rządu, dokonanych w czasie gdy było pewnym, że jest rządem rzeczywistym, choć nie był jeszcze uznany przez rząd J.K.M.”.

Stwierdziwszy dalej, że rząd J.K.M. przyznaje suwerenowi *de jure* prawo odzyskania władzy, której został pozbawiony, trybunał zaznacza, że „skoro tenże rząd uznał rząd *de facto*, nic nie potwierdza przypuszczenia, jakoby teoretyczne prawa suwerena *de jure* — dla których popierania tenże w założeniu nie posiada żadnych praktycznych środków — mogły posiadać jakie-

¹ Rousseau. r. 1938. s. 93—98.

kolwiek znaczenie dla sądów J.K.M.". Trudno o bardziej szczerzy wyrok na fikcję, która kryje się za tą grą słów *de facto* i *de jure*, a którą Izba Lordów odrzuciła we wspomnianej już sprawie statku *Arantzazu Mendi*, opierając się na zupełnie podobnym rozumowaniu. Ta konsekwencja trybunałów angielskich w stosowaniu zasad prawnych zasługuje na szczególną uwagę.

Pewne pozory rzeczywistych wartości stara się jeszcze fikcji tej zaszcześcić *Scelle*, który sądzi, że uznanie *de facto* nadaje tylko „kompetencję ograniczoną, tymczasową, nie gwarantowaną, narażoną na wszelkie naruszenie przez przemoc, a której moc prawną mogłaby nadać tylko interwencja Ligi Narodów lub zasiedzenie po długim i nieustalonym zresztą czasie”¹.

Ten chwiejny, niepewny charakter faktów dokonanych, lecz nieuznanych *de jure*, występuje jednak tylko w świetle przepisów art. 10 paktu Ligi Narodów, który chroni całość terytorialną jej członków. Zapewne, kto gwarancji tej przypisuje jakąś wartość, ten może pocieszać się myślą, że Włoska dziś Abisynia nie będzie z niej korzystać, dopóki podbój nie jest uznany *de jure*. Czy jednak i ta pociecha nie jest czczą uludą, skoro członkowie Ligi Narodów już dwukrotnie dowiedli, że nie poczuwają się wcale do obowiązków, które nakłada art. 10? Nawet prawna niemożność skorzystania z tej gwarancji nie stawia więc Włoch w położeniu faktycznie gorszym jak położenie innych członków Ligi, zwłaszcza Chin i tejże Abisynii. Zresztą wydaje się, że wszelki zamiar atakowania włoskich dzisiaj obszarów w Afryce wschodniej jest sąsiadom ich tak dalece obcy, że zanim dojrzeje, rząd włoski skorzysta z dobroczynnych skutków zasiedzenia.

Upierając się wreszcie przy szczególnej wartości uznania *de jure*, można zapytać, czy Wielka Brytania i inne państwa, uznając *de jure* podbój, nie pragnęły może stwierdzić przez to, że Włochy miały wszelkie prawo go dokonać, że cała kampania, którą podjęto przeciw nim na podstawie Paktu, polegała na mylnej ocenie ich postępowania? Trudno przyjąć taką interpretację, która nie znajduje żadnego potwierdzenia w samych aktach uznania, a bardzo poważnie godzi w powagę uznających państw.

¹ Cytowany przez Rousseau. r. 1938. s. 84.

W tych warunkach uznanie *de jure* traci wszelką rację bytu jako odrębna instytucja prawna, a pozostaje tylko jako odciśnięcie języka dyplomatycznego i stawka w grze dyplomatycznej.

4. *Uznanie nowego tytułu króla włoskiego.*

Sam rząd włoski dostarczył do niej materiału, skoro dla względów bynajmniej nie prawnych lecz prestiżowych zażądał wyraźnego uznania nowego tytułu króla. Ch. Rousseau, chociaż w pracy swej o konflikcie włosko-abisyńskim wykazuje bardzo stanowczo bezprawność kampanii abisyńskiej Włoch, choć ponadto zdaje się przywiązywać pewne znaczenie do uznania *de jure*, określa jednak mianem sztuczek sposoby, których chwyciły się poszczególne państwa, byle tylko nie wpaść w zasadzkę, zastawioną przez rząd włoski, byle tylko nie wywołać jakimś nieopatrzny krok wrażenia, że uznają nowy tytuł króla włoskiego. Sam Rousseau cytuje na to cały szereg przykładów¹. Tak więc członkowie Ligi Narodów w swoich stosunkach z Włochami unikają powszechnego przecież zwyczaju zawierania ich w imieniu naczelników państwa, poprzestając na wskazaniu samych państw lub rządów. Pierwszy wyjątek pod tym względem stanowi traktat zawarty w Białogrodzie 27 marca 1937 w imieniu Jego Królewskiej Mości króla Jugosławii i w imieniu Jego Królewskiej i Cesarskiej Mości Króla Włoch i Cesarza Abisynii — tutaj więc mielibyśmy pełne uznanie *de jure*. Drugi wyjątek to akt końcowy konferencji i konwencja, zawarta 8 maja 1937 w Montreux w sprawie zniesienia kapitulacyj w Egipcie. Zanim jednak przystąpiono do podpisów, prezes komisji ogólnej konferencji, p. Politis, podkreślił, że każde państwo samo dopowiada za tytuły i właściwości swoich delegatów, tak że przyjęcie formuły włoskiej przez inne delegacje nie ma żadnego prawnego znaczenia. Zdaje się jednak, że sam Rousseau nie godzi się z tą interpretacją Politisa, skoro w dalszym ciągu wśród państw, uznających *de jure*, wymienia takie, które bez żadnych zastrzeżeń przyjęły listy uwierzytelniające, wystawione w imieniu króla Włoch i cesarza Abisynii.

¹ r. 1938. s. 104–106.

Tymbardziej oczywistym dowodem uznania *de jure* jest adresowanie przez poszczególne rządy listów uwierzytelniających do króla Włoch i cesarza Abisynii. Ponieważ zaś rząd włoski z reguły takiej właśnie formy wymaga, niektóre państwa, nie chcąc (przynajmniej na razie) ustąpić ze swego stanowiska, utrzymywały na czele swych placówek dyplomatycznych w Rzymie jedynie *chargés d'affaires*, których dokument uwierzytelniający jest wystawiony przez i adresowany do ministra spraw zagranicznych. Praktyka rządu włoskiego była co prawda o tyle giętka, że listy uwierzytelniające z dawnym tytułem przyjmował wtedy, gdy *agrément* było udzielone przed 9 maja 1936. Ponieważ w sytuacji takiej znajdował się p. Phillips, ambasador Stanów Zjednoczonych, trudno obronić się wrażeniu, że ten subtelny wybieg wymyślono w Rzymie dlatego tylko, aby nie psuć sobie stosunków ze Stanami Zjednoczonymi; inna rzecz, że pozwolono skorzystać zeń także innym państwom, które warunkom tym odpowiadały (Egipt, Estonia, Haiti, Iran). Ale także Wielkiej Brytanii poszedł rząd włoski na rękę i pomimo abdykacji Edwarda VIII nie żądał, co byłoby jego dobrym prawem, aby ambasador brytyjski w Rzymie przedstawił ponownie swe listy uwierzytelniające, wystawione w imieniu nowego króla.

W sposób najbardziej jaskrawy i niemiły odbiło się stanowisko rządu włoskiego na jego stosunkach z Francją, w czym jednak zawiniła przede wszystkim nieprawdopodobna krótkowzroczność jej rządu. Ambasador francuski w Rzymie został mianowicie w październiku 1936 odwołany bynajmniej nie dla jakichś względów międzynarodowych, lecz padł niejako ofiarą (czy też może skorzystał z) reform socjalnych frontu ludowego, które ustawą z 18 sierpnia 1936 obniżyły dla urzędników granicę wieku, uprawniającą do emerytury, poniżej liczby lat p. de Chamberlain. Przepis ten natychmiast do niego zastosowano, nie licząc się z trudnościami, które może wywołać uwierzytelnienie jego następcy. Skutek był taki, że przez dwa lata, które obu państwom dostarczyły aż nadto materiału do rokowań dyplomatycznych, Francja była w Rzymie reprezentowana tylko przez *chargé d'affaires*, a po pierwszym roku Włochy udzieliły również swe-

mu ambasadorowi w Paryżu bezterminowego urlopu (31 października 1937). Zdaje się co prawda, że w oczach pewnych kół francuskich listy uwierzytelniające z nowym tytułem uchodziły za cenę, wzamian za którą Włochy powinnyby okazać większą uступliwość w swoich żądaniach. Rachuby te jednak całkowicie zawiodły, skoro po układach monachijskich rząd francuski w listopadzie 1938 uregulował sprawę reprezentacji dyplomatycznej w myśl życzeń włoskich, a wzamian za to doczekał się tylko rewindykacji jeszcze dalej idących jak wszystkie poprzednie.

ROZDZIAŁ VI

Przyłączenie Austrii

I. Fakty

Przebieg i następstwa kampanii abisyńskiej podkreślają bardzo wyraźnie kompromitację Ligi Narodów, a zwłaszcza wielkich mocarstw, które zajmują w niej czołowe stanowisko. Od początku zdecydowane nie używać siły, aby zabór Abisynii udaremnić, postępowały tak, jakby łudziły się, że cel ten osiągną, żonglując odmową uznania i uznaniem *de facto*; wreszcie uznały imperium włoskie *de jure* bez żadnych zastrzeżeń. Okazało się, że te subtelności językowe, za którymi nie kryją się żadne faktyczne różnice, nie mają też żadnej wartości, nie tylko jako instrument prawa, ale nawet polityki. Kto wie, czy świadomość nikłej wartości tych środków, wypróbowanych z tak ujemnym wynikiem, nie była powodem, że zrezygnowano z nich wobec przyłączenia Austrii do Rzeszy niemieckiej.

Akt ten spełnił się co prawda w warunkach, które po stronie austriackiej stwarzały przynajmniej pozory dobrowolnej zgody. Austria była krajem o przygniatającej większości niemieckiej, który też w okresie bezpośrednio następującym po rozbiciu podwójnej monarchii wyraźnie zmierzał do zlania się z Rzeszą. Dążenia te traktaty pokojowe udaremniły, lecz nie zdołały ich wytepić. Znajdowały wyraz jeszcze w późniejszych latach, gdy np. w r. 1931 tzw. protokół wiedeński miał stworzyć podstawę dla unii celnej między oboma państwami. Sprzeciw mocarstw zwycięskich i wtedy jeszcze potrafił podobne zamysły przekreślić. Gdy narodowy socjalizm objął w Rzeszy władzę, zaczął do przyłączenia Austrii zmierzać zgodnie ze swoim narodowym i rasis-

towskim programem, choć punktu tego, podobnie jak wielu innych, nie podkreślał wyraźnie od samego początku. Opór, z którym te zakusy Berlina spotkały się ze strony ówczesnego rządu austriackiego, nieufnego wobec totalistycznych i antychrześcijańskich rządów Rzeszy, znalazł krwawy wyraz w lipcu 1934 r., kiedy to kanclerz związkowy Dollfuss zginął od kul nasłanych przez Berlin spiskowców. Wypadki te odkryły rzeczywiste plany niemieckie, których jednak wówczas dzięki zdecydowanej postawie Włoch nie mogły wykonać. Miast przemocy obrały wobec tego drogę pokojowej i cichej penetracji austriackiego społeczeństwa a nawet aparatu administracyjnego. Do celu tego znakomicie posłużyła wspólna deklaracja obu rządów z 11 lipca 1936, która podkreślała wprawdzie uznaną przez Hitlera pełną suwerenność Austrii, ale zarazem także jej niemiecki charakter i płynące stąd wobec Rzeszy obowiązki.

Ponieważ zdaniem Niemiec rząd austriacki nie wypełniał lojalnie tych obowiązków, Hitler wezwał 12 lutego 1938 r. kanclerza związkowego Schuschnigga do swej bawarskiej rezydencji i spowodował uzupełnienie jego rządu sympatykami narodowego socjalizmu. Przewidując, jaki musi być koniec tych zabiegów, ogłosił Schuschnigg 9 marca, tylko na trzy dni naprzód, plebiscyt, w którym ludność Austrii miała wyraźnie wypowiedzieć się za utrzymaniem jej niepodległości. Konstytucyjna prawidłowość tego kroku była na tyle wątpliwa, że rząd Rzeszy mógł z wątpliwości tych skorzystać, aby Schuschnigga zmusić do odwołania plebiscytu i dymisji, skłonić zaś swego męża zaufania w gabinecie austriackim, Seyss-Inquarta, do wezwania zbrojnej pomocy niemieckiej, która by miała Austrii spokój zapewnić. 11 marca wojska niemieckie przekroczyły granicę, w nocy powstał nowy rząd pod przewodnictwem Seyss-Inquarta, a 13 ogłosił ustawę, której art. 1 opiewał: „Austria jest krajem Rzeszy, niemieckiej”. Równocześnie wydano w Linzu ustawę Rzeszy na mocy której (art. 1) „wydana przez austriacki rząd związkowy ustawa konstytucyjna w sprawie ponownego zjednoczenia Austrii z Rzeszą niemiecką z dnia 13 marca 1938 r. staje się ustawą Rzeszy niemiec-

kiej”¹. Tekst tych uchwał notyfikowano obcym rządóm, a 10 kwietnia odbył się w Austrii plebiscyt, który, jak należało spodziewać się, niemal jednomyślnie ratyfikował powyższe ustawy.

II. Ocena prawna

Pozory dobrowolnej a nawet spontanicznej zgody zostały jak widzimy w pełni zachowane. Nie jest naszym zadaniem rozstrzygać o ich wartości, zwłaszcza że w danym wypadku jest dla prawa narodów rzeczą obojętną, czy połączenie było dobrowolne, czy też na Austrii wymuszone. Gdyby w grę wchodziła gwarancja z art. 10 Paktu Ligi Narodów, to oczywiście zgoda Austrii, wykluczająca zewnętrzną napaść, zwalniałaby członków Ligi od obowiązku obrony jej niezależności politycznej. Ale niezależności tej bronił nawet wbrew dobrowolnej rezygnacji samej Austrii art. 88 traktatu z Saint Germain: „Niepodległość Austrii jest niezbywalna, chyba tylko za zgodą Rady Ligi Narodów. Wobec tego Austria obowiązuje się wstrzymać (chyba, że uzyska zgodę pomienionej Rady) od wszelkich aktów, które mogłyby naruszyć jej niepodległość bezpośrednio czy pośrednio jakimkolwiek sposobem, w szczególności, i to do czasu dopuszczenia jej w charakterze członka Ligi Narodów, przez udział w sprawach innego mocarstwa”. Podobnie art. 80 traktatu wersalskiego stanowi: „Niemcy uznają i będą przestrzegały ściśle udzielności Austrii w granicach ustalonych przez traktat, zawarty między tym państwem i głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi. Niemcy uznają, że Austria może się wyrzec tej udzielności jedynie tylko za zgodą Rady Ligi Narodów”.

W świetle tych przepisów połączenie obu państw było niewątpliwie czynem bezprawnym. Uczestniczące we wspomnianych traktatach mocarstwa miały wszelkie prawo wystąpić przeciw

¹ Tekst obu ustaw w Zbiorze Umów Międzynarodowych 1919—1939 pt *Współczesna Europa Polityczna*, wydany przez Wł. Kulskiego i M. Potulickiego. Warszawa—Kraków 1939. (W dalszym ciągu cytujemy Kulski—Potulicki).

temu aktowi samowoli. Zdawały sobie jednak dobrze sprawę, czemu dał też wyraz Chamberlain w izbie Gmin¹, że i tym razem jedynie wystąpienie poparte groźbą użycia siły, mogło by odnieść jakiś skutek. Do tego jednak nikt gotów nie był. Ambasadorowie Francji i Anglii złożyli natomiast wobec rządu Reszy protest już 11 marca, gdy akcja była jeszcze w toku i otrzymali odpowiedź że chodzi tu o sprawy wewnętrzno - niemieckie². W kilka dni potem jeszcze raz zastrzegli się przeciw środkom przymusu, dzięki którym niepodległe państwo zostaje przy użyciu przemocy postawione w sytuacji niezgodnej z tą niepodległością. Nikt natomiast nie pomyślał o zwołaniu Rady Ligi Narodów i przekazaniu jej całej sprawy. Lord Halifax uznał nawet, że procedura taka chybiłaby celu. Zdanie to jest dla zupełnego upadku Ligi Narodów tym bardziej znamienne, że przecież Rada kilkakrotnie już służyła za forum protestów w podobnych wypadkach, a wobec niepodległości austriackiej uprawnienia jej były szczególnie rozległe.

III. Stanowisko mocarstw

Ale nie użyto także innych środków, stosowanych ostatnio wobec aktów bezprawnych z rozrzutnością, która najlepiej dowodzi ich nikłej wartości. Żadne państwo nie upierało się przy dalszym istnieniu Austrii *de jure*. Obce poselstwa w Wiedniu po kolei zwinęto, nie zastanawiając się, czy w danym wypadku akt ten jest uznaniem *de jure* czy też tylko *de facto* nowego stanu rzeczy. W świecie zjawisk, mających dla prawa znaczenie, znalazło przyłączenie Austrii rychło miejsce, którego nikt nie kwestionował. Nawet w Stanach Zjednoczonych, których rząd odmowę uznania faktów, dokonanych wbrew prawu, pierwszy podniósł do godności zasady, nie uważano za stosowne zasadę tę przypomnieć. Otrzymaawszy od ambasadora niemieckiego i posła austriackiego notyfikację o przyłączeniu Austrii, sekretarz stanu oświadczył tylko, że „zmiany wywołane w położeniu republiki

¹ *Polityka Narodów*. r. 1938. s. 411.

² *Europäische Revue*. r. XIV (1938). s. 261.

austriackiej wymagają pewnych technicznych zarządzeń”, a w kilka dni potem: „Rząd Stanów Zjednoczonych zastanawia się poważnie nad tym, w jakiej mierze zajścia austriackie lub im podobne zagrażają utrzymaniu pokoju i poszanowaniu zasad, w które wierzy rząd Stanów Zjednoczonych”. Urzędowo rząd ten uznał fakt dokonany w nocy z 6 kwietnia, którą zawiadomił rząd Rzeszy, „że widzi się zmuszonym zamknąć poselstwo w Wiedniu i stworzyć tamże konsulat generalny”. Druga nota podkreślała, że Stany Zjednoczone uważają Niemcy za zobowiązane do spłaty długów, które Republika austriacka w Ameryce zaciągnęła¹. Tą samą drogą poszła zresztą Wielka Brytania, która w w sierpniu 1938 r. zawarła z Rzeszą układ, dotyczący długów austriackich. Rokowania, prowadzone w tej sprawie ze Stanami Zjednoczonymi, uległy zawieszeniu, nie doprowadziwszy dotąd do żadnego rezultatu. Stosunek ich do przyłączenia Austrii oddał najlepiej dziennik *Washington Post*, pisząc: „rzeczywistość pozostaje rzeczywistością, chociaż jest niemiła”.

Taka zgodna rejestracja faktu, dokonanego wbrew prawu, jaskrawo odbija od dość jałowych dyskusyj, które poprzedziły uznanie podboju Abisynii. Wytłumaczyć jednak różnicę tę nie-trudno. Przede wszystkim więc zajęcie Austrii nie naruszyło Paktu Ligi Narodów, którego postanowienia piętnują sprzeczne z nimi postępowanie w sposób bardziej kategoryczny niż inne traktaty, skoro sprawcę narażają na zbiorowe wystąpienie pozostałych członków. Dalej nie uznał Hitler za stosowne zmieniać po przyłączeniu Austrii ani swego tytułu ani nazwy państwa, którym kieruje. Tymczasem widzieliśmy, że właśnie tytuł, przyjęty przez króla włoskiego po podboju Abisynii ogromnie skomplikował całą sprawę uznania, zmuszając inne państwa do zajęcia wyraźnego stanowiska. Gdyby Hitler był się obwołał cesarzem Austrii i Niemiec, trudności mogłyby być podobne.

Wreszcie jednak, co najważniejsze, trzeba przyznać, że bez względu na wątpliwości, które budzą środki zastosowane

² Podajemy za RDI t. XXI (r. 1938). s. 498.

dla wymuszenia doraźnej zgody, przyłączenie Austrii odpowiadało zasadzie narodowości, którą traktaty pokojowe, idąc za postulatami Wilsona, starały się stosować. Trudno istotnie przeczyć, że stałe utrzymywanie rozdziału między państwami, zamieszkiwanymi przez ten sam naród, było w świetle tej zasady nienaturalne. Dlatego też nawet państwa, których interesy były najzupełniej sprzeczne ze wzrostem potęgi Niemiec, przyjęły go w tym wypadku jako etap nieuniknionego rozwoju. Okazało się wkrótce, że nie był to etap ostatni.

ROZDZIAŁ VII

Zabór Czech i Moraw

Przyłączenie Austrii do Niemiec postawiło republikę Czechosłowacką w położeniu orzecha w obcęgach. Dzięki 3.000.000 Niemców, którzy ją zamieszkiwali, orzech nie okazał się nawet zbyt twardym. 24 kwietnia 1938 przywódca mniejszości niemieckiej, tzw. Niemców sudeckich, wystąpił w Karlsbadzie z programem, określającym żądania tychże:

1. Ustanowienie zupełnej równości praw i stanowiska grupy etnicznej niemieckiej z czeską.

2. Uznanie grupy etnicznej Niemców sudeckich za osobę prawa publicznego w tym celu, aby zapewnić jej równość praw w państwie czechosłowackim.

3. Określenie i uznanie obszaru, zamieszkałego przez Niemców.

4. Ustanowienie administracji całkowicie autonomicznej w obszarze zamieszkałym przez Niemców, a to we wszystkich dziedzinach życia publicznego.

5. Powzięcie specjalnych zarządzeń prawnych gwoły ochrony Niemców, żyjących poza tym obszarem niemieckim.

6. Naprawienie szkód, wyrządzonych od roku 1918 ogółowi Niemców sudeckich i wynagrodzenie szkód, które stąd wynikły.

7. Zastosowanie zasady: w obszarach niemieckich urzędnicy niemieccy.

8. Całkowita swoboda głoszenia swej przynależności niemieckiej i wyznawania niemieckiego poglądu na świat.

Ponadto dla ustalenia stosunków dobrego sąsiedztwa niezbędne są według Henleina następujące środki:

1. Rewizja historycznego mitu czeskiego.
2. Rewizja nieszczęśliwego poglądu, jakoby naród czeski był powołany do roli wału słowiańskiego, hamującego napór niemiecki na wschód.
3. Rewizja stanowiska, zajętego przez państwo czechosłowackie w polityce zagranicznej, które pchnęło to państwo w szeregi nieprzyjaciół narodu niemieckiego¹.

Żądania te, jak widać, szły bardzo daleko i były zupełnie niezgodne z konstytucją czechosłowacką. Co więcej, ostatnie trzy punkty wymagały zupełnego przedstawienia czechosłowackiej polityki zagranicznej. Ostatecznie jednak wszystkie te przemiany miały dokonać się jedynie pod wpływem czynników, działających wewnątrz państwa i choć warunkiem ich była całkowita zmiana jego ustroju, w niczym nie miały dotknąć jego międzynarodowe suwerenności, którą kanclerz Rzeszy nieraz w przemówieniach swoich zobowiązał się szanować. Prawda, że tego rodzaju jednostronne i ustne deklaracje trudno uważać za akty prawne, wiążące na równi z traktatami. Zwracamy jednak uwagę, że odpowiedzialni mężowie stanu, zwłaszcza w tzw. ustrojach totalnych, ze szczególnym upodobaniem w tej właśnie formie określają wytyczne swej polityki międzynarodowej. Jest to wygodne także dlatego, że pewne ustępy mowy, które dyktatorowi podszeptął może nastrój otoczenia, można, jako zbyt kompromitujące, opuścić lub zmienić w urzędowej wersji. Mikrofon i trybuna są, jak stąd wynika, o wiele bardziej giętkimi i dlatego wygodniejszymi narzędziami dyplomacji niż noty i traktaty. Metody tej dyplomacji wiecowej zasługiwałyby na osobne studium.

Najbliższą jej zdobyczą miała być Czechosłowacja. Rząd czeski z miejsca odrzucił żądania Henleina, który jednak, odmową nie zrażony, zamiast łagodzić coraz bardziej je rozdymał. Gdy rząd czeski wskutek wzrastającego nacisku nie tylko ze strony niemieckiej, ale i angielskiej (misja lorda Runcimana), począł opuszczać jedną pozycję po drugiej i z początkiem wrześ-

¹ Podajemy za RDI. t. XXI (r. 1938). s. 485.

nia przedstawił swój plan, który według raportu Runcimana¹ niemal zupełnie pokrywał się z punktami Henleina — okazało się, że Niemcom już to nie wystarcza. Dalsze rokowania z rządem zostały przez nich pod różnymi pozorami zerwane i wkrótce stało się jasne, że nie chodzi już o autonomię, choćby najszerszą, w granicach Czechosłowacji, ale o prawo Niemców sudeckich do stanowienia o swoim losie. W tym położeniu, za które winę, zdaniem Runcimana, ponosił w części również rząd czeski, dalsze współżycie w jednym państwie Niemców z Czechami stało się istotnie niemożliwe. Dlatego też zaleca raport Runcimana odstąpienie Rzeszy obszarów sudeckich i to nawet bez plebiscytu. Rządy Francji i Wielkiej Brytanii zażądały od Czech 19 września 1938 w formie bardzo katerycznej, aby przystały na to rozwiązanie². Ze strony francuskiej łączyła się z tym zapowiedź, że pomimo traktatu z 16 października 1925 r. nie zamierza przyjąć Czechosłowacji z pomocą, gdyby ona wbrew zaleceniom swych zachodnich przyjaciół miała oprzeć się z bronią w ręku niemieckim żądaniom. Natomiast w punkcie 6 memoriał brytyjsko-francuski zapewniał, że oba rządy, chcąc przyczynić się do uspokojenia Europy, byłyby gotowe „uczestniczyć w międzynarodowej gwarancji nowych granic czechosłowackiego państwa przeciw zewnętrznej agresji. Jednym z zasadniczych warunków podobnej gwarancji byłoby zabezpieczenie niepodległości Czechosłowacji przez to, że miejsce obecnych traktatów, opartych o wzajemne zobowiązania charakteru wojskowego, zajęłaby ogólna gwarancja przeciw niesprowokowanej napaści”.

II. Układ monachijski

Choć rząd czeski wyraził zasadniczo swą zgodę na te warunki, termin i sposób przeprowadzenia cesji napotkały w rokowaniach z Rzeszą na tak wielkie trudności, że Europa przez 10 dni pozostawała pod bezpośrednią grozą wojny. Ostatecznie

¹ Por. *Angielska Biała Księga*, dokument nr 1 (*Times* z dn. 30 września 1938).

² Tamże, dokument nr 2.

dzięki pośrednictwu Mussoliniego uzgodniono i te szczegóły na konferencji odbytej przez szefów rządów Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec i Włoch 29 września 1938 w Monachium:

„Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Francja i Włochy, biorąc pod uwagę osiągnięte już w zasadzie porozumienie co do odstąpienia Niemcom obszaru, zamieszkałego przez Niemców sudeckich, zgodziły się na poniżej wymienione sposoby i warunki tej cesji oraz na zarządzenia, jakie mają być wydane, przy czym, na mocy tego porozumienia, każde z tych państw uważa się za odpowiedzialne za kroki niezbędne do zapewnienia jego wykonania:...

3. Sposoby dokonania ewakuacji będą ustalone w szczegółach przez Komisję międzynarodową, złożoną z przedstawicieli Niemiec, Zjednoczonego Królestwa, Francji, Włoch i Czechosłowacji...

6. Ostatecznego ustalenia granic dokona Komisja międzynarodowa...

Załącznik do porozumienia.

Rząd J.K.M. w Zjednoczonym Królestwie i Rząd Francuski przystąpiły do powyższego porozumienia na tej podstawie, że podtrzymują ofertę, zawartą w punkcie 6 propozycji angielsko-francuskich z dnia 19 września, dotyczącą międzynarodowego zagwarantowania nowych granic Czechosłowacji przed niesprobowaną napaścią.

Z chwilą gdy sprawa polskiej i węgierskiej mniejszości w Czechosłowacji będzie załatwiona, Niemcy i Włochy ze swej strony udzielą gwarancji Czechosłowacji”¹.

Układ monachijski ustalił więc tylko czesko-niemiecką granicę. Ale już 1 października zgodził się rząd czechosłowacki pod silnym naciskiem Rzeczypospolitej na odstąpienie jej Śląska Zaolziańskiego, zamieszkałego w ogromnej większości przez Polaków oraz nieznacznych skrawków Słowaczyny. Terytorialne żądania węgierskie po mozolnych rokowaniach zaspokojono za zgo-

¹ Kulski—Potulicki, s. 332 i n.

dą obu stron, w drodze wyroku arbitrażowego, wydane go przez rządy niemiecki i włoski dnia 2 listopada 1938 w Wiedniu.

Wobec tego przewidziana w Monachium gwarancja dla nowych granic Czechosłowacji powinna była wejść w życie. Członek gabinetu angielskiego, sir Thomas Inskip, oświadczył w Izbie Gmin już 4 października: „Rząd czuje się wobec Czechosłowacji moralnie obowiązany uważać, że ta gwarancja już weszła w życie. Tak więc, w wypadku niesprowokowanej napaści, przeciw Czechosłowacji, rząd brytyjski poczuwałby się z pewnością do obowiązku przedsięwziąć wszelkie środki, które są w jego mocy, w tym celu, aby całość Czechosłowacji była zachowana”¹.

Aby zdać sobie sprawę z właściwej wartości tego oświadczenia, trzeba położyć w pierwszym zdaniu nacisk na słowo „moralnie”, w drugim zaś na tryb warunkowy. Istotnie trudno mówić o stanowczym i to prawnym zobowiązaniu, skoro układ monachijski mówił tylko o ofercie gwarancji, którą rządy francuski i angielski ponawiają wobec Czechosłowacji zgodnie z memoriałem z 19 września. Aby uczynić z niej formalne zobowiązanie, musiałby rząd czechosłowacki przyjąć ją w osobnym traktacie. Bez tego, jak zresztą sir Th. Inskip zaznaczył, trudno byłoby na razie twierdzić, że także z punktu widzenia technicznego gwarancja jest już w pełnej mocy. Toteż posłowie czechosłowaccy podali do wiadomości w Londynie i Paryżu ostateczne ustalenie nowych granic czeskich (24 listopada). Aczkolwiek, jak czytamy w uwadze korespondenta dyplomatycznego Times (z dn. 25 listopada) nota nie wspomina wprost „o wszczęciu kroków, aby międzynarodową gwarancję wprowadzić w życie, to jednak należy domyślać się tego życzenia”. Powody tej dyskrecji rządu czeskiego wyjaśnia nam telegram tego samego pisma, datowany z Pragi 2 grudnia: „Rządy francuski i brytyjski również przyrzekły zagwarantować granice czechosłowackie, zrewidowane przez układ monachijski; nie zdaje się jednak, aby miały być powołane do wypełnienia tych obietnic. Tutaj, jak i w sprawie arbitrażu, dotyczącego żądań węgierskich, rząd czechosłowacki zmuszony

¹ Sprawozdanie z Izby Gmin, *Times* z dn. 5 października 1938.

jest działać według zasady niemieckiej, że dla Francji i Anglii nie ma *locus standi* w tej części Europy. Dzięki temu Czechosłowacja jest w znacznej mierze zdana na łaskę Niemiec...”.

Zresztą granica między Słowacją a Węgrami została wykreślona jedynie przy współdziale Niemiec i Włoch — należało więc od tych państw przede wszystkim spodziewać się inicjatywy dla ostatecznego ustalenia gwarancji, którą przecież w Monachium były także przyrzekły. Oczekiwano, że w związku z wizytą, którą p. Chwałkowski, czechosłowacki minister spraw zagranicznych, złożył w Berlinie w styczniu 1939, rząd Rzeszy podejmie jakieś wyraźne zobowiązania w tym względzie. Ale oczekiwania te zawiodły i gwarancja nowych granic czechosłowackich zachowała tę bliżej nieokreśloną postać, którą nadały jej układy monachijskie i wspomniane oświadczenie rządowe w Izbie Gmin. Później okazało się, że oświadczenie to poszło nawet dalej, niż sięgały rzeczywiste zamiary rządu brytyjskiego.

III. Wewnętrzna ewolucja Czechosłowacji

Równoległe z okrojeniem granic głębokich przeobrażeń doznał wewnętrzny ustrój Czechosłowacji. Z państwa jednolitego, którym faktycznie była wbrew obietnicom, udzielonym Słowakom w czasie wojny jeszcze w Pittsburgu, przekształciła się faktycznie już 6 października, a ustawowo 20 listopada 1938 w państwo związkowe, którego trzy części: Czechy z Morawami i resztą Śląska, Słowacja i Ruś Podkarpacka miały korzystać z najdalej idącej autonomii. Zyskały więc osobne rządy, z prezesami, mianowanymi wprawdzie przez Prezydenta Republiki, ale odpowiedzialne przed sejmami autonomicznych krajów. Do kompetencji rządu centralnego należała tylko: polityka zagraniczna, obrona narodowa, budżet państwowy, piecza nad konstytucją oraz komunikacja. W sprawach dotyczących autonomicznych krajów mógł jednak rząd centralny powziąć decyzję tylko przy udziale ministra słowackiego względnie ruskiego. Słowacki względnie ruski stały się w odnośnych krajach językami urzędowymi.

Na postanowienia te zwracamy uwagę, gdyż dowodzą, jak silne były w Czechosłowacji dążenia odśrodkowe, którymi czyn-

niki zewnętrzne umiały posłużyć się dla ostatecznej zagłady tego państwa. Jego całkowita zależność od Rzeszy przejawiała się nie tylko w polityce zagranicznej, na co zwróciliśmy już uwagę, ale także wewnętrznej i gospodarczej. I tak Berlin ofiarowywał swą pomoc dla gospodarczej odbudowy Słowacji, kierowany troską o konkurencję, którą mógłby Niemcom zagrozić przemysł słowacki. Z drugiej strony przemysłowcy w Sudetach, w obawie przed podobną konkurencją Czech nastawiali na utrzymanie umów kartelowych, które obowiązywały przed okrojeniem Republiki. Poza tym przeszły Słowacja i Ruś na system jednej partii, podczas gdy w Czechach również większość ich rozwiązano i pozostawiono tylko dwie. Za niezbędną kwalifikację kandydata na Prezydenta Republiki uznano, po ustąpieniu Benesza, notorycznie wrogie stanowisko wobec dotychczasowej polityki zagranicznej. Wreszcie audycje słowackie i ruskie radiostacji wiedeńskiej oraz wycieczki ministrów słowackich do Berchtesgaden i Berlina wskazywały najlepiej, skąd oni czerpią natchnienie dla swoich coraz dalej idących żądań wobec Pragi. Ze względu co prawda na nikłe zasoby gospodarcze Słowacji i Rusi były one finansowo całkowicie zależne od rządu centralnego, który rozporządzając tym środkiem nacisku, zdobył się z początkiem roku 1939 na bardziej energiczne posunięcia, zwłaszcza na Rusi, do rządów której wprowadził generała Prchalę, jako swego przedstawiciela, a z początkiem marca powierzył mu całkowitą kontrolę nad administracją. W tym samym czasie (6 marca) rząd słowacki wydał komunikat, w którym stwierdza, że autonomiczny statut Słowacji uważa za ostateczny, a zaprzecza pogłoskom o rzekomych różnicach między Pragą a Bratysławą. Ten pojednawczy ton miał zdaje się wyjednać od Pragi kredyty, ale rząd słowacki wzbraniał się równocześnie ogłosić wyrażnie swą lojalność wobec Republiki, czego Praga żądała.

Trudno jednak dziś już zorientować się w wypadkach, które, doprowadziły do tego, że 10 marca premier słowacki ks. Tiso, a wraz z nim inni ministrowie słowaccy otrzymali dymisję, że kilku urzędników i separatystów słowackich aresztowano, gwardię Hlinki w Bratysławie rozbrojono, a koszary jej obstawiono woj-

skiem czeskim, dr Sidora, dotychczasowego przedstawiciela Słowacji w rządzie czeskim, mianował równocześnie prezydent Republiki premierem słowackim. Tymczasem część wyrugowanych ministrów zdołała zbiec do Wiednia, skąd przez radio wzywali Słowaków do walki o wolność; ks. Tiso zwrócił się wprost do Hitlera z apelem o pomoc, a 13 marca został przez niego przyjęty w Berlinie wraz z innym członkiem swego rządu, Durczanskim. Pod naciskiem Berlina prezydent Republiki Hacha zwołał na dzień następny sejm słowacki, który miał ostatecznie zadecydować o dalszych losach kraiu. Na posiedzeniu tym ks. Tiso zdał sprawę ze swoich berlińskich rokowań, a po wysłuchaniu deklaracji, ogłaszającej niepodległość Słowacji, Sejm wypowiedział się za nią jednomyślnie.

IV. Zabór Czech i Moraw

Tego samego wieczoru prezydent Hacha wraz z ministrem spraw zagranicznych Chwalkowskim udał się do Berlina, gdzie odbył w ciągu nocy kilkugodzinną konferencję z Hitlerem. Jaki był jej przebieg, oczywiście nie wiadomo, lecz według wersji podanej za wiarygodną przez lorda Halifaxa w Izbie Lordów 20 marca, Hitler miał prezydentowi zagrozić natychmiastowym zbombardowaniem Pragi, gdyby nie zgodził się na żądania niemieckie. Wynik rozmów streścił komunikat, według którego zbadano uważnie i szczerze niebezpieczną sytuację, spowodowaną wypadkami na obszarze dotychczasowej Republiki czechosłowackiej. Obie strony dały wyraz przekonaniu, że zadaniem wszystkich państw w tej części Europy winno być utrzymanie porządku i pokoju. Prezydent Czechosłowacji oświadczył, że w tym celu oddaje z pełnym zaufaniem losy narodu i kraju czeskiego w ręce Rzeszy Niemieckiej. Kanclerz przyjął to oświadczenie i dał wyraz swej stanowczej woli przyjęcia narodu czeskiego pod opiekę Rzeszy Niemieckiej i zagwarantowania mu autonomicznego rozwoju narodowego życia zgodnie z jego szczególnymi właściwościami.

Nazajutrz, tj. 15 marca 1939 o godzinie 4.30 rano, komunikat praskiego radia wezwał wszystkie czeskie dowództwa woj-

skowe, aby nie stawiały oporu armii niemieckiej. Oddziały jej przekroczyły granice o 6-ej, a o 9-ej znalazły się w Pradze. Prezydent Hacha, witany przez wojsko niemieckie z honorami, należnymi głowie państwa, przybył tam w ciągu popołudnia, Hitler o 7-mej wieczór. Nazajutrz ogłosił przez radio minister spraw zagranicznych Rzeszy von Ribbentrop z praskiego Hradu statut, z którego mają korzystać Czechy i Morawy, włączone odtąd w granice Rzeszy.

Dokument ten we wstępie wskazuje na historyczny, a zerwany wbrew naturze związek między Niemcami a Czechami i Morawami; dalej zarzuca państwu czechosłowackiemu niezdolność należytego zespolenia grup etnicznych, włączonych arbitralnie w jego granice; wreszcie, podkreśliwszy, że do odpowiedniego ukształtowania stosunków w Europie środkowej daje Niemcom prawo troska o zachowanie własnego bytu i zdolności, który w tej mierze w ciągu swej historii wykazały, opiera na następujących podstawach nowy ustrój Czech i Moraw:

Art. 1. 1) Terytoria (Landesteile) byłej Republiki czechosłowackiej zajęte przez wojska niemieckie w marcu 1939 r. należą odtąd do obszaru Wielkiej Rzeszy Niemieckiej i podlegają jej opiece jako „Protektorat Czech i Moraw”.

2) Kanclerz może zarządzić odchylenie od tego przepisu dla poszczególnych części tych obszarów, o ile wymagać tego będzie obrona Rzeszy.

Art. 2. 1) Niemieccy mieszkańcy Protektoratu stają się obywatelami niemieckimi w myśl przepisów ustawy o obywatelstwie Rzeszy z 15 września 1935 r.

2) Pozostali mieszkańcy Czech i Moraw stają się obywatelami Protektoratu Czech i Moraw.

Art. 3. 1) Protektorat Czech i Moraw jest autonomiczny i administruje się samodzielnie.

2) Wykonuje on przysługujące mu prawa zwierzchnicze w harmonii, w ramach Protektoratu, z politycznymi, wojskowymi i gospodarczymi potrzebami Rzeszy. Te prawa zwierzchnicze wykonywane będą przez własne organy oraz własne władze z własnymi urzędnikami.

Art. 4. Zwierzchnik autonomicznego zarządu Protektoratu Czech i Moraw korzysta z ochrony i uprawnień honorowych Głowy państwa. Zwierzchnik Protektoratu musi dla wykonania swego urzędu posiadać zaufanie kanclerza Rzeszy.

Art. 5. 1) Jako strażnika interesów Rzeszy kanclerz mianuje „Protektora Rzeszy w Czechach i Morawach”. Jego siedzibą urzędową jest Praga.

2) Protektor Rzeszy ma za zadanie jako zastępca Kanclerza i pełnomocnik rządu Rzeszy dbać o przestrzeganie politycznych linii wytycznych kanclerza.

3) Członkowie rządu Protektoratu zatwierdzani są przez Protektora Rzeszy. Zatwierdzenie może być cofnięte.

4) Protektorowi Rzeszy przysługuje prawo informowania się o wszystkich zarządzeniach rządu Protektoratu, jak również udzielania temu rządowi rad. Ma on prawo sprzeciwić się zarządzeniom, mogącym się okazać szkodliwymi dla Rzeszy, a gdyby zwłoka mogła pociągnąć za sobą niebezpieczeństwa, ma prawo wydać we wspólnym interesie konieczne zarządzenia.

5) Ogłaszanie ustaw, zarządzeń oraz innych przepisów prawnych, jako też publikacja zarządzeń administracyjnych i prawomocnych wyroków sądowych ma być natychmiast przerwana, z chwilą gdy Protektor Rzeszy wniesie sprzeciw.

Art. 6. 1) Sprawy zewnętrzne Protektoratu, w szczególności zaś ochronę jego obywateli za granicą obejmuje Rzesza. Rzesza Niemiecka będzie kierowała sprawami zewnętrznymi w sposób odpowiadający wspólnym interesom.

2) Protektorat otrzymuje przedstawiciela przy rządzie Rzeszy z urzędowym tytułem „poseł”.

Art. 7. 1) Rzesza udziela Protektoratowi ochrony wojskowej.

2) Ażeby wykonywać tę ochronę, Rzesza utrzymywać będzie w Protektoracie garnizony i urządzenia wojskowe.

3) Protektorat może wystawiać własne formacje celem utrzymania wewnętrznego bezpieczeństwa i porządku. Organizację, siłę, liczebność i uzbrojenie określa rząd Rzeszy.

Art. 8. Rząd Rzeszy posiada bezpośredni nadzór nad komunikacją, pocztą, telefonem, telegrafem i radio.

Art. 9. Protektorat należy do obszaru celnego Rzeszy Niemieckiej i podlega jej zwierzchnictwu celnemu.

Art. 10. 1) Ustawowym środkiem obiegowym jest obok marki niemieckiej, aż do odwołania, korona czeska.

2) Stosunek wzajemny obu walut do siebie określony będzie przez rząd Rzeszy.

Art. 11. 1) Rzesza może wydawać przepisy prawne, obowiązujące Protektorat, o ile wymaga tego wspólny interes.

2) O ile zachodzi wspólna potrzeba, Rzesza może przejąć we własny zarząd gałęzie administracji i ustanowić potrzebne do tego własne władze Rzeszy.

3) Rząd Rzeszy może wydać zarządzenia potrzebne do utrzymania bezpieczeństwa i porządku.

Art. 12. Obowiązujące obecnie na terytorium Czech i Moraw ustawodawstwo pozostaje w mocy, o ile nie jest sprzeczne z duchem objęcia ochrony przez Rzeszę Niemiecką.

Art. 13. Minister spraw wewnętrznych wyda w porozumieniu z zainteresowanymi ministerstwami Rzeszy przepisy prawne i administracyjne potrzebne do wykonania i uzupełnienia niniejszego dekretu¹.

Trzeba przede wszystkim zaznaczyć, że protektorat, który na podstawie powyższego dekretu Rzesza objęła nad Czechami i Morawami, jest czymś zupełnie różnym od instytucji, którą w nauce i praktyce określa się tym mianem. Za protektorat uważamy zwykle stosunek między dwoma suwerennymi państwami, oparty na traktacie międzynarodowym, mocą którego jedna strona powierza drugiej obronę swego terytorium i pieczę nad swymi stosunkami zagranicznymi, a często przyznaje jej także prawo wglądu w swoje stosunki wewnętrzne, bez czego opieka taka nie mogłaby być należycie sprawowana². Tutaj nie tylko że Czechy zostały włączone do Wielkiej Rzeszy, ale włączenia tego dokonano na podstawie jednostronnego aktu, po prostu ustawy nie-

¹ Podajemy według Kulskiego—Potulickiego. s. 342—345.

² Por. Fauchille, *Traité de Droit International*. t. I/1. s. 260 oraz Anzilotti, *Cours de Droit International*. t. I. s. 226.

mieckiej. Zapewne, poprzedziło ją porozumienie między Hachą a Hitlerem, zawarte we wspomnianym komunikacie; ustawa jednak komunikat ten przemilcza całkowicie i to nie bez racji, skoro Hacha nie miał w ogóle prawa pozbywać niepodległość państwa, którego był głową¹. Z tego samego względu nie zachowano też formy dwu równoległych ustaw, które wydano przy włączeniu Austrii. Chociaż bowiem konstytucyjność ustawy austriackiej nasuwa te same wątpliwości, to brak ten postarano się jako tako uzupełnić przez plebiscyt. Trudno było próbować go w Czechach i to nie tylko dlatego, że konstytucja czechosłowacka nie przewidywała takiej instytucji.

Do zwykłych form Protektoratu nawiązuje art. 2, który mieszkańcom Czech i Moraw, nie przyznającym się do narodowości niemieckiej, pozwala nadal utrzymać dotychczasowe, odrębne od niemieckiego obywatelstwo; dalej art. 4, który przyznaje szefowi administracji Protektoratu tytuł i stanowisko głowy państwa; wreszcie art. 6, który zezwala na utrzymanie przy rządzie Rzeszy uwierzytelnionego przedstawiciela Protektoratu. Ale z postanowień tych nie wynika bynajmniej, jakoby Czechy utrzymały choć w części swą suwerenność. Zarówno bowiem naczelnik Protektoratu jak i poseł w Berlinie kompetencje swoje czerpią z owej ustawy niemieckiej; ona też, a nie prawo narodów określa ich stosunki z rządem i władzami Rzeszy.

¹ Nota rządu sowieckiego, protestująca przeciw zaborowi, powołuje się na §§ 64 i 65 Konstytucji czechosłowackiej, które podajemy według Makowskiego, *Nowe Konstytucje*. Warszawa 1925.

§ 64. Prezydent Republiki: 1-o reprezentuje państwo na zewnątrz. Zawiera on i ratyfikuje umowy międzypaństwowe... Umowy, na mocy których obszar państwa ulega zmianie, wymagają zgody Zgromadzenia Narodowego.

§ 65. Prezydent Republiki ślubuje przed Zgromadzeniem Narodowym na cześć i sumienie dbać o dobro Republiki i Narodu i przestrzegać Konstytucji i innych ustaw.

Naszym zdaniem jednak trudno uważać pozbycie niepodległości państwa za szczególny wypadek zmiany jego obszaru. Trzeba po prostu powiedzieć, że jest to akt, którego konstytucja w ogóle nie chciała i nie mogła wziąć pod uwagę, tak że żaden organ państwa ani żaden zespół organów nie był w stanie dokonać go w formie zgodnej z prawem.

V. Stanowisko mocarstw

Zresztą pomimo tych drobnych koncesji, podyktowanych może wdzięcznością dla ludzi, których ustępliwość pozwoliła uniknąć rozlewu krwi, proklamacja praska nie stara się nawet pod jakimiś pozorami ukrywać faktycznego zaboru Czech. Z punktu widzenia prawa narodów postępowanie rządu niemieckiego, które doprowadziło do takiego rezultatu, wykazuje pewne analogie z pogwałceniem neutralności belgijskiej w r. 1914. Tu i tam bowiem Niemcy najpierw same współdziałały w ustaleniu granic sąsiedniego państwa, przy czym trzeba przypomnieć, że linia granicy czesko-niemieckiej, wykreślona przez komisję delimitacyjną, miała być, według p. 6 układu monachijskiego, ostateczna. Następnie tu i tam wystąpiły Niemcy w roli gwaranta tych granic. Wreszcie tu i tam granicę tę same przez swoją siłę zbrojną naruszyły. Argument, według którego sam rząd czeski był ją wezwiał, nie może oczywiście utrzymać się wobec okoliczności, które zbrojną okupację poprzedziły. Tym trudniej usprawiedliwiać ją, tłumacząc, że zapowiedziana w Monachium gwarancja nie była jeszcze weszła w życie. Postanowienia układu monachijskiego w tym względzie można w każdym razie określić jako *pactum de contrahendo*. Otóż sprzeczne z zasadami dobrej wiary, na których przecież prawo narodów jak i wszelkie inne prawo się opiera, jest działanie, przekreślające umowę, którą zobowiązano się zawrzeć.

Jeżeli jednak bezprawność najazdu Belgii w roku 1914 i zaboru Czech w 25 lat później wynika z pogwałcenia podobnych zobowiązań, to zupełnie różną była reakcja, z którą te dwa akty się spotkały. W obronie Belgii wystąpiła Wielka Brytania, zobowiązana do tego wskutek gwarancji udzielonej traktatowi z roku 1839, podczas gdy Francja i Rosja, związane w ten sam sposób, prowadziły już z Niemcami wojnę. Za to żaden z uczestników układu monachijskiego nie wystąpił zbrojnie, aby niepodległość Czech przywrócić. Tę różnicę w zachowaniu poszczególnych mocarstw, a zwłaszcza Wielkiej Brytanii, można jednak dość łatwo wytłumaczyć. Z punktu widzenia czysto politycznego nie były

interesy angielskie tak bezpośrednio dotknięte zaborem Czech jak najazdem Belgii. Poza tym najazd ten nastąpił już w trakcie wojennej rozprawy, w której spośród gwarantów Belgii jedna tylko Anglia jeszcze nie uczestniczyła. Tymczasem wobec biernej uległości Czechów bezpośrednią odpowiedzialność za rozpętanie wojny poniosłoby państwo, ujmujące się zbrojnie za niepodległością, której inaczej jak Belgowie sami Czesi bronić nie chcieli. Ta uległość Czechów, chociaż niewątpliwie wymuszona, pozbawiłaby aktualnej wartości gwarancję mocarstw zachodnich, nawet gdyby gwarancja ta była już niedwuznacznie i ostatecznie ustalona. Widzieliśmy jednak, że zupełną nie była.

Ten właśnie moment podkreślił lord Halifax, gdy w sam dzień zaboru Czech zdawał wobec Izby Lordów sprawę z ostatnich wypadków. Ponadto jednak „zdaniem rządu J. K. M. warunki zmieniły się gruntownie, z chwilą gdy sejm słowacki ogłosił niepodległość Słowacji. Skutkiem tej deklaracji był rozkład wewnętrzny i zanik państwa, którego granice zamierzaliśmy zagwarantować. Dlatego też sytuacja, jak ją w swoim czasie przedstawił sir Th. Inskip¹ i którą uważaliśmy zawsze tylko za przejściową, obecnie już nie istnieje, a rząd J. K. M. nie może wobec tego uważać, że jest nadal związany tymi zobowiązaniami”².

Na te same względy mógł powołać się także rząd francuski, aby usprawiedliwić brak czynnej interwencji ze swojej strony. Ale względy te nie mogły oczywiście żadną miarą być podstawą do bardziej pobłażliwej oceny postępowania niemieckiego. Toteż 20 marca lord Halifax poinformował lordów, że rząd brytyjski założył w Berlinie formalny protest, zaznaczając, że wypadki ostatnich dni uważa za całkowite złamanie układu monachijskiego i za sprzeczne z duchem, w którym uczestnicy jego zobowiązali się pracować dla zabezpieczenia pokoju. „Równocześnie zaprotestowaliśmy przeciwko zmianom, dokonany w Czechosłowacji przy pomocy niemieckiej akcji zbrojnej i oświadczyliśmy, że naszym zdaniem zmiany te pozbawione są jakiegokolwiek

¹ Por. wyżej. s. 101.

² Sprawozdanie z Izby Lordów w *Times* z dn. 16 marca 1939.

prawnej podstawy. Sądzę więc, ciągnął dalej szef Foreign Office, że nie pozostawiliśmy Rzeszy Niemieckiej żadnych wątpliwości co do stanowiska rządu J. K. M. i aczkolwiek nie oddaję się przesadnym złudzeniom, co do skutków, które protesty mogą wywołać, przypuszczam, że lordowie również uznają wniesienie takich protestów za słuszne w całej pełni”¹.

Również inne mocarstwa nie dały się pod tym względem ubiec Wielkiej Brytanii. Otrzymawszy od niemieckiego *chargé d'affaires* tekst ustawy, rozciągającej protektorat niemiecki nad Czechami, rząd Stanów Zjednoczonych w odpowiedzi z 21 marca stwierdził, że wspomniane prowincje znajdują się obecnie pod faktyczną administracją władz niemieckich. Rząd Stanów Zjednoczonych nie uznaje jednak, aby ten stan faktyczny miał jakąkolwiek prawną podstawę.” Do noty było dołączone oświadczenie, które już 17 marca złożył wobec przedstawicieli prasy podsekretarz stanu Summer Welles. Czytamy tam m. i.: „Rząd, opierając się na zasadach ludzkiej wolności i demokracji, którym pozostaje wierny, nie może powstrzymać się od oznajmienia, że kraj ten potępia akty, które doprowadziły do czasowego zaniku wolnego i niezależnego narodu... Stanowisko rządu Stanów Zjednoczonych zostało już z należytą konsekwencją wyjaśnione. Podkreślał on zawsze potrzebę szanowania świętości traktatów i danego słowa oraz zasady, zabraniającej każdemu państwu interweniowania w wewnętrzne sprawy innych; rząd ten miał kilka razy sposobność wyrazić swe potępienie dla polityki zbrojnej napaści. Jasnym jest, że akty wyuzdanego bezprawia i samowolnej przemocy zagrażają pokojowi świata i samej budowie współczesnej cywilizacji”².

Nota sowiecka z 19 marca zaprzecza przede wszystkim historycznym argumentom, które miały uzasadnić zabór Czech, jak również twierdzeniom o niezdolności tego państwa do samodzielnego bytu. Dalej wskazuje na konstytucyjną bezprawność postępowania prezydenta Hachy i zaznacza, że „zasada samo-

¹ *Times* z dn. 21 marca 1939.

² *Times* z dn. 22 marca 1939.

stanowienia narodów, na którą rząd niemiecki powołuje się, jest zależna od swobodnego wypowiedzenia woli narodu; nie mogą zastąpić go podpisy dwu jednostek, choćby najwyżej postawionych. ...W braku jakiegokolwiek wyrazu woli czeskiego narodu zajęcie prowincji czeskich przez wojska niemieckie i następne działania rządu niemieckiego można uważać jedynie za samowolę, gwałt i napaść." Z tych powodów rząd sowiecki „nie może uznać włączenia do Rzeszy prowincji czeskich za uprawione ani zgodne z ogólnie przyjętymi wskazaniem prawa narodów i sprawiedliwości, lub z zasadą samostanowienia narodów”.

Wreszcie nota francuska z 18 marca kładzie nacisk na raziącą sprzeczność między postępowaniem rządu niemieckiego, a zasadami, ustalonymi w Monachium i stwierdza, że „okoliczności, w których układ z 15 marca został narzucony kierownikom Czechosłowackiej Republiki, nie dają, zdaniem rządu Republiki, prawnej sankcji stanowi rzeczy, który układ ten określa. Ambasador francuski ma zaszczyt oznajmić Jego Ekselencji, ministrowi spraw zagranicznych Rzeszy, że rząd Republiki nie może w tych warunkach uznać uprawnienia nowej sytuacji, stworzonej w Czechosłowacji wskutek działań Rzeszy”¹.

Aczkolwiek, o ile nam wiadomo, inne rządy powstrzymały się od formalnych protestów, to żaden z nich jeszcze, nie wyłączając nawet włoskiego, nie wyraził także formalnego uznania zaboru Czech. Widzieliśmy jednak z cytowanego przemówienia Halifaxa, że los Mandżurii i Abisynii nie pozostał bez wpływu na ocenę rzeczywistej wartości protestów, nie popartych żadnym czynnym działaniem. Prawda, że obecnie rząd brytyjski nie poprzestał na nich, lecz wszczął wielką akcję dyplomatyczną, która ma zapobiec dalszym aktom bezprawnej napaści i aneksji. Ale z drugiej strony zastosował inne jeszcze środki, które, wyrażając niezadowolenie z faktów dokonanych i prawną dezaprobatę tychże, same przez się niczego zmienić nie mogły. I tak poselstwo brytyjskie w Pradze (podobnie zresztą jak poselstwa Francji, Stanów Zjednoczonych i Z.S.R.R.) nie zostały zaraz zwinięte. Sytuacja

¹ Tekst obu not w *Times*, z dn. 20 marca 1939.

tych placówek była z punktu widzenia prawa międzynarodowego zupełnie niezwykła, skoro były akredytowane przy rządzie i powołane do utrzymywania stosunków z rządem, który w rzeczywistości przestał już reprezentować suwerenny podmiot prawa narodów¹. Toteż wyłącznie od faktycznego władcy Czech zależało, jak długo trwać miała taka niejasna sytuacja. I rzeczywiście rząd niemiecki ogłosił 19 maja, że od 25 tegoż miesiąca cofnie przywileje dyplomatyczne osobom zajęтым w urzędujących w Pradze poselstwach². Wobec tego wszystkie wymienione rządy placówki swoje przed tym terminem jeszcze zwinęły, nie chcąc urzędników swoich narażać na nieobliczalne komplikacje. Dalsze utrzymywanie dyplomatycznych placówek czeskich w poszczególnych stolicach nie ma większej wartości jako środek prawnego protestu, ale tak niebezpiecznych komplikacji przynajmniej nie wywołuje.

Również w sprawie konsułów musiały wspomniane rządy ustąpić wobec stanowiska rządu niemieckiego, który oświadczył, że od 20 czerwca począwszy dotychczasowi konsulowie na terenie Protektoratu utracą swe urzędowe stanowiska, o ile rządy ich nie postarają się przed tym terminem o *exequatur* u rządu Rzeszy. Nie mogąc obywateli swoich pozbawiać opieki konsularnej, poszczególne mocarstwa były istotnie zmuszone prosić o *exequatur*. „Podczas gdy krok ten, jak wyjaśnił w Izbie Gmin 19 czerwca podsekretarz stanu dla spraw zagranicznych p. Butler, jest równoznaczny z uznaniem *de facto* obecnego stanu rzeczy w Czechach i Morawach, to nie spowodza on żadnej zmiany w poglądach rządu J. K. M. na tę sprawę. Rząd wszedł w tym względzie w porozumienie z rządami Francji, Stanów Zjednoczonych, Związku Sowieckiego i Polski. Oświadczyły one, że uważają pierwotną akcję Niemiec za pozbawioną wszelkiej prawnej podstawy”³.

¹ Jak zresztą wynika z doniesień prasy (*I. K. C.* z dn. 1 kwietnia 1939), poselstwa te faktycznie nie komunikowały się wcale z tzw. rządem czeskim.

² Komunikat PAT-a z dn. 20 maja 1939.

³ Sprawozdanie z Izby Gmin, *Daily Telegraph* z dn. 20 czerwca 1939

Trzeba zresztą przyznać, że bujne krzewienie się bezprawia na niwie stosunków międzynarodowych zaostreza pomysłowość dyplomatów, którzy wynajdują coraz to nowe środki protestu, przez co nie chcemy powiedzieć, żeby były coraz to bardziej skuteczne. Tak np. Wielka Brytania i Francja odwołały zaraz po zabiorze Czech swoich ambasadorów z Berlina. Oficjalnie wyjaśniono przy tym, że mają oni tylko zdać sprawę swemu rządowi z ostatnich wypadków, w rzeczywistości jednak powrót ich nastąpił dopiero z końcem kwietnia. To odwołanie dla sprawozdania — zastosowane po raz pierwszy w stosunku do Niemiec przez Stany Zjednoczone po pogromach żydów w listopadzie 1938 i dotąd (lipiec 1939) utrzymane — jest typowym półśrodkiem, który trudno pochwalić. Rząd odwołujący nie ma nawet odwagi wyraźnie określić znaczenia, które z tym pociągnięciem wiąże, lecz zasłania je wstydliwie pozorem sprawozdania. Zresztą jeżeli uważa, że położenie nie dojrzało jeszcze do całkowitego zerwania stosunków dyplomatycznych, to właśnie na czele placówki szczególnie eksploatowanej powinien pozostawić kierownika, obarczonego pełną odpowiedzialnością. Placówka, pozbawiona w tak wyjątkowo trudnej chwili takiego kierownika, traci naszym zdaniem w ogóle rację bytu.

VI. Prawna ocena

W chwili gdy oddajemy tę pracę do druku, zabór Czechosłowacji jest jeszcze zdarzeniem tak świeżym, że prawo, które naruszył, a raczej państwa, które pragną stać na straży prawa, bronią się jeszcze przed zarejestrowaniem faktu dokonanego i skutków, które zeń wynikają. Że opór ten jest silniejszy niż był po przyłączeniu Austrii, tłumaczy się tym właśnie, że zabór Czech stoi w tak rażącej sprzeczności z prawem samostanowienia narodów, którego według tezy niemieckiej Niemców austriackich bezprawnie pozbawiono w St. Germain. To prawo samostanowienia nie należy wprowadzić do składu norm pozytywnych; ale jak jego zastosowanie, choćby samowolne, mogło stanowić niejako okoliczność łagodzącą przy prawnej ocenie przyłączenia Austrii, tak na odwrót jego jaskrawe pogwałcenie uwydatniło jeszcze bardziej bezprawność zaboru Czech.

Reakcja, którą on wśród innych państw wywołał, doprowadziła do takiego naprężenia międzynarodowych stosunków, że najnowszym zdobyczom niemieckim brak tego znamienia pewności i ostateczności, z którego korzystała Japonia w Mandżurii, Włochy w Abisynii oraz same Niemcy w Austrii. Wówczas nie tylko pozostawiono najeźdźcę w spokojnym posiadaniu zajętych bezprawnie obszarów, ale nie przedsięwzięto nawet niczego, aby udaremnić dalsze jego zdobycze. Odmowa uznania *de jure* zaboru Czech i Moraw jest natomiast tylko jedną ze spójni frontu tych państw, które są zdecydowane przeciwstawić się dalszym aktom napaści i zaboru. Toteż, o ile odmowa uznania sama przez się jest jako środek dyplomatyczny bezsilna, a prawny bez znaczenia, pewnej wartości nabiera tylko na tle chwiejnej i niepewnej sytuacji, w której znalazła się Europa i która każe liczyć się z możliwością niedalekich przemian. Jeżeli nastąpią rychło, to istotnie uda się może przejściowe skutki zaboru Czech i Moraw całkowicie przekreślić; brak uznania zaboru *de jure* mógłby w takim wypadku ułatwić podobną *restitutio in integrum*. Trzeba jednak uświadomić sobie, że niepewność taka przewlekać się zbyt długo nie może, gdyż nawet jeżeli dyplomacja oficjalnie nie uznaje pewnych faktów dokonanych wbrew prawu, to na dłuższą metę skutki ich, pod grozą nieobliczalnych komplikacji, musi przyjąć życie i muszą zwłaszcza przyjąć i uznać sądy, które z tym życiem się stykają. Widzieliśmy już, jak to w Hiszpanii, Mandżurii i Abisynii odmowa uznania *de jure*, przepuszczona przez alembik judykatury, stawała się rozczynem, który nikomu nie mógł ani pomóc ani zaszkodzić.

W związku z zaborem Czech możemy jak dotąd wskazać na jedno tylko orzeczenie sądowe, które, rzecz to znamienita, nie uznaje legalności pewnych zarządzeń władz niemieckich na terenie Protektoratu. Mianowicie wydział handlowy jednego z trybunałów paryskich orzekł 23 czerwca 1939, że francuscy dłużnicy niejakiego Lovita, obywatela czechosłowackiego, żyjącego na wygnaniu w Londynie, są w dalszym ciągu obowiązani należności jego firmy wpłacać do jego rąk, nie zaś komisarycznych zarządców przedsiębiorstwa, ustanowionych przez władze niemieck-

kie¹. Jest to stanowisko, które bardzo jaskrawo odbija od cytowanego już (na s. 86) orzeczenia trybunału angielskiego w sprawie Banque d'Ethiopie, gdzie pomimo braku uznania *de jure* ze strony rządu brytyjskiego zarządzenia władz włoskich na terenie Abisynii uznano za ważne i skuteczne. Różnica w sytuacji politycznej, chwilowa przynajmniej niepewność władzy niemieckiej w Protektoracie — wpływa jak widzimy także na prawną ocenę zjawisk.

Mamy jednak inne przykłady, które dowodzą, że poszczególne rządy czy instytucje muszą liczyć się z rzeczywistym położeniem, choćby je uważały za bezprawne i tylko chwilowe. Objawem takiego uznania jest wspomniane już zwinięcie poselstw w Pradze oraz zabieganie u rządu Rzeszy o *exequatur* dla konsulów w Pradze. Podobnie rząd Stanów Zjednoczonych uznał w sposób bardzo wyraźny nowe granice Rzeszy, rozciągając z dniem 22 kwietnia na towary pochodzenia czeskiego dyskryminacyjną taryfę celną, stosowaną do niemieckich. Ciekawe, że właśnie to zarządzenie, wymierzone przeciw interesom Niemiec i stworzonej przez nie bezprawnej sytuacji musi przyjąć jej rzeczywistość.

Wielkie poruszenie w opinii międzynarodowej, a zwłaszcza angielskiej, wywołała dalej sprawa transferu złota, wartości 5.000.000 £., zdeponowanego w Banku Anglii na rachunku Banku Rozrachunków Międzynarodowych, ale należącego do Banku Narodowego w Czechosłowacji. Bank Anglii sumę tę na żądanie właściciela rachunku wypłacił, do czego był oczywiście obowiązany, nie potrzebując ani zabiegać o specjalne pozwolenie rządu, ani też wiedzieć, czy jego klient złoto przekaże Bankowi Narodowemu w Pradze, który znajduje się pod nadzorem władz niemieckich. Cała ta transakcja odbyła się poza rządem angielskim, który nie mógł mieć na nią żadnego wpływu, jeżeli chciał uszanować autonomię Banku Anglii. Co się tyczy Banku Rozrachunków Międzynarodowych, to nie jest on podmiotem pra-

¹ *Daily Telegraph* z dn. 24 czerwca 1939 i *I. K. C.* z dn. 30 czerwca 1939.

wa międzynarodowego lecz tylko osobą prawną prawa szwajcarskiego i takie czy inne zarządzenia jego władz nie mają w sferze prawa międzynarodowego żadnego znaczenia. W wywiadzie, udzielonym *Agence Economique et Financière*¹ prezydent Banku, p. Beyen, oświadczył też, że Bank był tylko zobowiązanym stwierdzić, czy zlecenie Banku Czechosłowackiego było formalnie ważne, natomiast prawo szwajcarskie, któremu podlega, nie obowiązuje go do badania, czy było także materialnie uprawnione. Sądzymy, że tłumaczenie to jest formalnie najzupełniej poprawne i że z punktu widzenia prawnego trudno byłoby robić władzom Banku jakieś zarzuty. Cały ten incydent dowodzi tylko, jak niesłychanie trudno jest utrzymać fikcję, według której fakty, dokonane wbrew prawu, nie mogą sprowadzać skutków prawnych.

Wreszcie wypada zaznaczyć, że mechanizm Paktu Ligi Narodów został z przebiegu czeskich wypadków całkowicie wyłączony, aczkolwiek zniosły one niepodległość jednego z członków Ligi. Istniały więc warunki dla całkowitego zastosowania art. 10, gdyż trudno chyba uważać, że zgoda wyrażona w Berlinie przez prezydenta Hachę pozbawiła akcję niemiecką znamion zewnętrznej napaści. Zapewne, nadal w mocy pozostają konsekwencje, które z art. 10 wyciągnęła uchwała zgromadzenia z 11 marca 1932, zobowiązując członków do nieuznawania żadnej sytuacji, żadnego traktatu lub porozumienia, które by doszły do skutku środkami, sprzecznymi z Paktem Ligi Narodów i Paktem Paryskim. Przytoczone wyżej noty poszczególnych mocarstw zajmują takie właśnie stanowisko, ale te, które pochodzą od członków Ligi Narodów, wcale nie powołują się na jej Pakt, a nawet nota Stanów Zjednoczonych zupełnie przemilcza Pakt Paryski i doktrynę Stimsona, która znaną rezolucję Zgromadzenia natchnęła. Najlepszy to dowód, że nie wytrzymała ona próby życia, że po bardzo krótkim okresie rozkwitu i powodzenia popada w zapomnienie.

¹ *Daily Telegraph* z dn. 1 czerwca 1939.

ZAKOŃCZENIE

W pracy naszej pt. *Wojna jako narzędzie prawa i przewrotu* wykazaliśmy, jak dalece traktaty powojenne, nie tylko zbiorowe w rodzaju Paktu Ligi Narodów i Paktu Paryskiego, ale także coraz liczniejsze dwustronne traktaty arbitrażowe starały się w miejsce przemocy uczynić prawo wyłącznym regulatorem stosunków międzynarodowych. Dzięki tym traktatom miały poszczególne państwa gwoździ obrony swych słusznych praw liczyć nie tylko na własne siły, ale na pomoc tych wszystkich, którzy przyjęli system zbiorowego bezpieczeństwa, ucieleśniony zwłaszcza w Pakcie Ligi. System ten, w razie prawidłowego działania, miał wyjść na korzyść przede wszystkim państw słabym i zabezpieczyć w społeczności międzynarodowej zasadę równości państw, która, choć powszechnie przyjęta za jedną z podstaw prawa narodów, pozostawała w rzeczywistości wątpliwą. Wszak chodzi tu o równość czysto formalną, dzięki której każde państwo ma równe prawo do ochrony swoich praw. Póki jednak ochrona ta nie jest przez samą społeczność należycie zorganizowana, każde państwo jest w tym względzie zdane przede wszystkim na własne siły: im siły te są mniejsze, tym ochrona jest mniej skuteczna, a rzekoma równość tym bardziej fikcyjna. Niedomagania te łagodził co prawda system równowagi, utrzymywany przez wielkie mocarstwa, z których każde strzegło państw mniejszych przed zaborczością swego rywala. Była to jednak równowaga, oparta na zmiennej grze interesów; równowaga ponadto chwiejna, jak wykazał w r. 1914 nacisk Austro-Węgier na Serbię i najazd Belgii przez Niemcy.

Według Paktu Ligi Narodów natomiast całość terytorialna i niezależność polityczna poszczególnych członków miała opierać się już nie na interesach czy widzi-mi-się tego czy innego mo-

carstwa, ale na solidarnym zobowiązaniu wszystkich członków Ligi do obrony przed zewnętrzną napaścią każdego spośród swego grona. Trudności, które nasuwa sprawne zorganizowanie takiej międzynarodowej solidarności, były od samego początku oczywiste i Liga Narodów od samego początku starała się je rozwiązać. Polegały na tym, że skoro Pakt Ligi szanował suwerenność jej członków, żaden jej organ nie miał prawa za nich decydować kto jest w konkretnym wypadku winnym napaści, a kto jej ofiarą. Mimo tych trudności można było ufać, że obawa przed zbiorowym wystąpieniem wszystkich członków Ligi, powstrzyma od wykonania zaborczych zamiarów każde państwo, które by je powzięło.

Nadzieje te były nawet tak silne, zwłaszcza u państw powołanych w pierwszym rzędzie do obrony *status quo*, stworzonego przez traktaty pokojowe, że uznały system zbiorowego bezpieczeństwa za środek, który ewentualnego napastnika przestraszy skuteczniej niż najlepiej uzbrojona armia. Tymczasem przy takim nastawieniu zbiorowe bezpieczeństwo doprowadziło do wyników wręcz odwrotnych niż spodziewane. Najpierw więc związane z nim nadzieje osłabiły pod względem moralnym i materialnym pogotowie zbrojne mocarstw, które winny były stać na jego straży, a tym samym ośmieliły innych do wypróbowania rzeczywistej wartości tego systemu. Poza tym działanie zbiorowe wymaga uprzednich rokowań i narad, które burzycielowi pokoju pozostawiają dosyć czasu nie tylko na przygotowanie, ale nawet dopełnienie jego zamysłów. Przewaga, która stąd dla niego wynika, będzie jednak jeszcze większa, gdy zbiorowa reakcja przeciw napaści jest ujęta w karby ścisłego prawa, zależna od ziszczenia się przewidzianych przez nie warunków, należyte odmierzona itd. Dochodzimy więc do paradoksalnego, ale potwierdzonego doświadczeniem wniosku, że system zbiorowego bezpieczeństwa, nakładając pewne ograniczenia państwom, które chcą prawa przestrzegać, ułatwia poniekąd zadanie tych, które są zdecydowane stawić mu czoło. Być może, że to właśnie dzięki temu konflikty, które wybuchły w Mandżurii i Abisynii, nie przekształciły się w wojnę szeroko zakrojoną, ale w każdym razie

ucierpiało na tym prawo, które Pakt Ligi Narodów wyraża. W świetle tych doświadczeń można stwierdzić, że z dwu celów, które Paktowi Ligi przyświecają: zabezpieczenie pokoju i poszanowanie prawa — pierwszy zdołano w powyższych wypadkach osiągnąć tylko częściowo i tylko kosztem drugiego. Wynik taki można uważać za karykaturalne wykrzywienie zasady, według której pokój świata ma większe znaczenie, niż wszelka sprawa politycznej zwierzchności czy granicy. Wilson, który umieścił ją w pierwszym ze swoich trzech projektów Paktu, napewno inaczej wyobrażał sobie jej praktyczne zastosowanie.

Gdy zawiodły wszystkie środki zabezpieczenia prawa, które Pakt Ligi Narodów zawiera, znalazł się jeszcze jeden, o którym Pakt wyraźnie nie mówi. Była nim owa słynna odmowa uznania sytuacji traktatów lub porozumień, które by doszły do skutku środkami sprzecznymi z Paktem Ligi Narodów i Paktem Paryskim. Nie po raz pierwszy wprawdzie znalazł ten środek zastosowanie w wypadkach, któreśmy omówili. Ale sposób, w jaki go zastosowano, zasługuje na uwagę o tyle, że odmowy uznania Mandżukuo i podboju Abisynii członkowie Ligi Narodów nie uważali za akt niezwiązanej kompetencji, ale za prawny obowiązek, za sankcję, wymierzoną przeciw sprawcy bezprawia, a wynikającą tak samo z Paktu, choć tylko w sposób dorozumiany, jak bojkot gospodarczy i finansowy, który przeciw sprawcy nielegalnej wojny każe stosować art. 16. Choć prawny obowiązek odmowy uznania rządów rewolucyjnych był jednym z charakterystycznych rysów Świętego Przymierza, to wiadomo jednak, że związane nim rządy bynajmniej nie ograniczały się do tej prostej demonstracji, ale popierały ją przez czynną i skuteczną interwencję przeciw tym, których uznać nie chciały. Co się zaś tyczy podobnych obowiązków, przyjętych w roku 1907 przez państwa Środkowej Ameryki, to okazało się rychło, że o losie niekonstytucyjnych rządów nie decydowała wcale odmowa uznania ze strony bratnich republik, lecz wyłącznie stanowisko Stanów Zjednoczonych. Na ogół można powiedzieć, że dotąd odmowa uznania, nawet jeżeli była uzasadniona (czy upozorowana) względami prawnymi, w rzeczywistości stanowiła tylko tło akcji politycznej, zwróconej przeciw sytuacji,

której dotyczyła. Pojęta i przeprowadzona w ten sposób, oddała znaczne usługi właśnie Stanom Zjednoczonym w specyficznych warunkach kontynentu amerykańskiego. Zawiodła zaś w stosunku do Mandżukuo, ponieważ żadne z państw, uczestniczących w powyższej akcji, nie chciało czy nie mogło zastosować tak skutecznych środków nacisku, jakimi w Ameryce rozporządzają Stany Zjednoczone. Pozbawiona wszelkich dotkliwych skutków, odmowa uznania okazała się jako jedyna sankcja prawna niezdolna przywrócić naruszone prawo. Tym się też tłumaczy, że w stosunku do podboju Abisynii zastosowano ten środek bez przekonania i rychło porzucono. Zresztą jeżeli odmowa uznania nowego państwa dotyczy przynajmniej ściśle określonego podmiotu, który ma niejako wyłączyć od międzynarodowego współżycia, to trudno ludzię się, że podbite państwo wróci do życia pod warunkiem, że szereg innych podboju nie uzna. Toteż przyłączenie Austrii do Rzeszy po złożeniu *pro forma* protestów zostało milcząco zarejestrowane jako nowy i uznany przez prawo układ stosunków. Jeżeli w stosunku do Czechosłowacji zgoda nie nastąpiła tak rychło, to zdaje się, że w tym wypadku odmowa uznania jest znowu tylko akompaniamentem szerszej i operującej bardziej stanowczymi środkami akcji dyplomatycznej.

W związku z tymi wypadkami spostrzegamy także całkowity odwrót od systemu, który nurt stosunków międzynarodowych regulował w ten sposób, że ocenę aktów bezprawnych i ochronę prawa powierzał solidarnym, a nie jak przedtem indywidualnym tylko orzeczeniom względnie wystąpieniom państw. Po doświadczeniach ostatnich lat każde państwo rozumie, że doznanej przez się krzywdy nikt nie będzie skory naprawić w imię naruszonego prawa, lecz tak znowu jak dawniej, tylko w imię własnego interesu. W miejsce obliczalnego działania norm prawnych, które miała zapewnić gęsta sieć powojennych traktatów, o układzie stosunków międzynarodowych decyduje dziś znowu zmienna gra interesów, regulowana przede wszystkim przez wzajemny stosunek sił.

Pod tym względem jest położenie dzisiaj nawet mniej korzystne jak przed r. 1914. Z sześciu wielkich mocarstw, które wów-

czas tworzyły tzw. koncert europejski, jedno w ogóle istnieć przestało, a drugie, jak również wykazały wypadki ostatnich miesięcy, przestało odgrywać rolę jako czynnik europejskiej równowagi. Co więcej, na obszarach, które dawniej mocarstwa te zajmowały, powstały tu i ówdzie państewka, które każdej chwili mogą stać się, z których dwa i to nie najmniejsze, oraz Albania stały się już ofiarą zachłanności potężnych sąsiadów. Dziś, po załamaniu się systemu zbiorowego bezpieczeństwa, tylko dwa mocarstwa zachodnie i Polska wzięły na siebie ciężar obrony niepodległości tych, którzy sami bronić jej oczywiście nie zdołają.

Poza tym system równowagi, utrzymywany przez sto lat z górą na kontynencie europejskim działał zadawalniająco także dlatego, że w okresie tym państwa poczuwały się do szanowania reguł gry międzynarodowej. Sądzimy zresztą, że wspaniały rozwój prawa narodów, który obserwujemy na przestrzeni XIX wieku był po prostu odpowiednikiem postępu prawa we wszystkich dziedzinach. Źródłem tego postępu stały się zaś prawa jednostki, uznane i zagwarantowane pod wpływem rewolucji francuskiej przez ustawy państw cywilizowanych. Poczucie praworządności, które powszechnie ugruntowały, nie mogło pozostać bez wpływu na znaczenie tych nielicznych co prawda i niezbyt krępujących norm, które prawo narodów na państwa nakładało. W tej atmosferze nawet wojna uchodziła za środek prawny zastępujący w ostateczności inne, mniej drastyczne. Normy, określające sposób prowadzenia wojny, najlepiej uwydatniały ten jej charakter. Nic dziwnego, że dzisiaj mocarstwa, które, przekreśliwszy większość praw jednostki na rzecz wszechwładnego państwa, oswobodziły je w znacznej mierze z troski o praworządność, że te same mocarstwa nie znoszą w swych stosunkach międzynarodowych żadnych więzów, które własną potęgą mogą rozsadzić. Dla nich jest prawo międzynarodowe tym, za co je swojego czasu uważał prof. Zorn: zewnętrznym prawem państwa, ugruntowanym jedynie w jego własnych ustawach; funkcją jedynie jego własnych interesów i jego własnej potęgi.

Widzimy więc, że odmowa uznania faktów, dokonanych wbrew prawu, nie może trafić do przekonania tym, którzy uzna-

ją tylko siłę, a nie prawo; co więcej, wiara w nową, opartą o prawo organizację społeczności międzynarodowej, wiara tak żywa jeszcze przed kilku laty i której sami daliśmy wyraz w cytowanej pracy, nie może ziścić się wśród państw, które przemawiają do siebie zgoła różnym językiem.



SPIS RZECZY

Wstęp	str 1
-----------------	----------

Część ogólna

Rozdział I

Instytucja uznania w ramach pospolitego prawa narodów

I. Jej doniosłość	5
II. Spór o znaczenie aktu uznania	6
III. Kryteria dopuszczalności uznania	8
1. Zasada legitymizmu	8
2. Zasada konstytucyjności	8
3. Zasada skuteczności	9

Rozdział II

Uznanie sytuacji nie naruszających prawa narodów

I. Uznanie nowego państwa	11
1. Warunki dopuszczalności	11
2. Znaczenie aktu uznania	12
3. Momenty prawne i polityczne	14
II. Uznanie nowego rządu	16
1. Warunki dopuszczalności	16
2. Rząd powszechny	18
3. Rząd lokalny (powstańczy)	22
4. Przyznanie praw strony wojującej	25
III. Forma aktu uznania	29

Rozdział III

Uznanie sytuacji sprzecznych z prawem narodów

I.	Prawo narodów a prawo wewnętrzne	32
II.	Uznanie bezprawia według prawa narodów pospolitego	34
III.	Uznanie bezprawia według Paktu Ligi Narodów	34

Część szczegółowa

Rozdział IV

Mandżukuo

I.	Fakty	39
1.	Przebieg wypadków w Mandżurii	39
2.	Akcja Rady Ligi Narodów i rządu Stanów Zjednoczonych	40
3.	Rezolucja Zgromadzenia z 11 marca 1932 r.	43
4.	Wystąpienie Japonii z Ligi Narodów	45
II.	Prawna ocena	47
A.	Pospolite prawo narodów	47
1.	Prawne uzasadnienie odmowy uznania	47
2.	Mandżuria jako część Imperium japońskiego	49
B.	Pakt Paryski	51
C.	Pakt Ligi Narodów	52
1.	Odmowa uznania w systemie Paktu	52
2.	Niewłaściwe zastosowanie odmowy uznania	54
3.	Odmowa uznania w praktyce	55
4.	Krytyka stanowiska organów i członków Ligi Narodów	58

Rozdział V

Abisynia

I.	Podbój	62
1.	Incydent pod Ual-Ual i próby pojednania	62
2.	Postępowanie przed Radą	66
3.	Zastosowanie sankcji z art. 16	69
4.	Aneksja Abisynii	70
5.	Odwołanie sankcji	71
II.	Prawna ocena	72
1.	Skuteczność władzy Włoch w Abisynii	72
2.	Bezprawność podboju w świetle art. 10 Paktu Ligi Narodów	75

III.	Stanowisko członków i organów Ligi wobec dokona-	
	nego podboju	76
1.	Odmowa uznania	76
2.	Podbita Abisynia jako członek Ligi Narodów	78
3.	Uznanie podboju <i>de facto</i> i <i>de jure</i> przez poszczególne państwa	82
4.	Uznanie nowego tytułu króla włoskiego	88

R o z d z i a ł VI

Przyłączenie Austrii

I.	Fakty	91
II.	Ocena prawna	93
III.	Stanowisko mocarstw	94

R o z d z i a ł VI

Zabór Czech i Moraw

I.	Sprawa Niemców sudeckich	98
II.	Układ monachijski	99
III.	Wewnętrzna ewolucja Czechosłowacji	102
IV.	Zabór Czech i Moraw	104
V.	Stanowisko mocarstw	109
VI.	Prawna ocena	114
	Zakończenie	118

Tom 17.	<i>Paweł Skwarczyński</i> , Z badań nad przywilejami budzińskim i koszyckim. 1936. s. IV+60.	1.50
„ 18.	<i>Ignacy Czuma</i> , Ustrojowe podstawy skarbowości. 1937. s. VIII+438.	10.—
„ 19.	<i>X. dr Stefan Grelewski</i> , Wyznania protestanckie i sekty religijne w Polsce współczesnej. 1937. s. VIII+830 (wyczerpane).	8.—
„ 20.	<i>Czesław Strzeszewski</i> , Handel zagraniczny Królestwa Kongresowego. 1937. s. XII+160.	6.—
„ 21.	<i>Jan Frankowski</i> , Zadłużenie gospodarstw rolnych woj. pomorskiego w latach 1932/36 w świetle ankiety. 1937. s. VIII+156.	
„ 22.	<i>Dr Witold Krzyżanowski</i> , Finansowanie wojny współczesnej. 1938. s. VIII+187.	6.—
„ 23.	<i>Dr Wit Klonowiecki</i> , Strona w postępowaniu administracyjnym. 1938. s. VIII+224.	6.—
„ 24.	<i>Mieczysław St. Popławski</i> , Oktawian August. 1938. s. 46.	1.—
„ 25.	<i>Czesław Martyniak</i> , Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena. 1938. s. VIII+298.	7.—
„ 26.	<i>X. dr Józef Pastuszka</i> , Psychologia indywidualna. 1938. s. 4+160.	4.—
„ 27.	<i>Ignacy Czuma</i> , Polityka ludnościowa III Rzeszy. 1939. s. 200.	5.—
„ 28.	<i>X. dr Jan Wiślicki</i> , Prawa świeckich w Kościele katolickim. 1939. s. 96.	2.—
„ 29.	<i>Mieczysław St. Popławski</i> , Sylwetki rzymskich uczonych. 1939. s. 52.	1.—
„ 30.	Księga Pamiątkowa ku czci Jego Ekscelencji X. Biskupa Mariana Leona Fulmana. Część I—Wydziały Kościelne. 1939. s. VI+186.	4.—
„ 31.	Księga Pamiątkowa ku czci Jego Ekscelencji X. Biskupa Mariana Leona Fulmana. Część II — Wydział Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych. 1939. s. VI+456.	10.—
„ 32.	Księga Pamiątkowa ku czci Jego Ekscelencji X. Biskupa Mariana Leona Fulmana. Część III—Wydział Nauk Humanistycznych. 1939. s. VI+352 (całość w trzech częściach 18 zł).	8.—
„ 33.	<i>Dr Henryk Dembiński</i> , Odmowa faktów dokonanych w najnowszym rozwoju prawa narodów. s. IV+128.	

Wojewódzka Biblioteka
Publiczna w Opolu

CM KEK 318062



000-318062-00-0