

WITOLD WEDEGIS

**Założenia polityki
prawa międzynarodowego**

**Kolekcja
Emila Kornasia**

W a r s z a w a 1 9 3 8

W I T O L D W E D E G I S

Założenia polityki prawa międzynarodowego

**Kolekcja
Emila Kornasia**

W a r s z a w a 1 9 3 8



CM KFK 326932

Wpisano do Księgi Akcesji

Akc. D1 nr 30 4 017 / 201 /

PRZEDMOWA

Myśl o napisaniu pracy na temat polityki prawa międzynarodowego powstała w październiku 1930 r. w czasie rozmowy z prof. Leonem Petrażyckim na pół roku przed jego zgonem. Prof. Petrażycki przewidywał zwiększenie się w najbliższych latach kryzysu w stosunkach międzynarodowych, mówił o tym jak ciężka, niemal bez wyjścia jest sytuacja, podkreślał słabość Ligi Narodów wobec zbliżających się wypadków.

Po kilkuletniej przerwie powróciłem do pracy nad tematem. W kwietniu 1936 w Towarzystwie im. Leona Petrażyckiego w Warszawie miałem odczyt o „teorii prawa międzynarodowego Kelsena i możliwości polityki prawa międzynarodowego”. Praca ta jest rozwinięciem drugiej części odczytu, choć zawiera też nowe myśli. Uwzględnione w niej zostały cenne wskazówki prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego Jerzego Landego, któremu na tym miejscu składam podziękowanie.

We wrześniu 1938 r.

AUTOR.

I.

Ujemne zjawiska lat dwudziestych i trzydziestych obecnego wieku w stosunkach międzynarodowych, załamywanie się tradycyjnych zasad życia międzypaństwowego nieraz pod groźbą lub uderzeniem bagnatów — zawierają w sobie znamiona chorobliwe i nieograniczone możliwości katastrof politycznych i upadku kulturalnego.

Znalezienie obiektywnie najlepszych dróg wyjścia z dzisiejszej sytuacji, właściwych zasad postępowania, jest zagadnieniem nauk międzynarodowej polityki społecznej, wśród których rolę decydującą odgrywać winna nauka polityki prawa międzynarodowego.

Nieznajomość idei i podstawowych zasad polityki prawa międzynarodowego spowodowała błędy ustawodawców z lat 1919 — 1920 w formowaniu powojennego systemu prawa międzynarodowego.

Zaczątki nauki polityki prawa, z której czerpać chcę założenia naukowej polityki prawa międzynarodowego, zawarte są w twórczości Leona Petrażyckiego, lecz dotąd szerzej rozwinięte nie zostały.

Niezbędne dla dalszego tematu elementy nauki Petrażyckiego są następujące:

„Prawo jest czynnikiem psychicznym życia społecznego i działa psychicznie. Działanie jego polega, po pierwsze, na wzbudzaniu lub stłumianiu pobudek do różnych czynów i zaniechań (działanie prawa motywacyjne albo impulsywne), powtóre zaś na utrwalaniu i rozwijaniu pewnych skłonności i cech charakteru ludzkiego i na osłabianiu i wytępieniu innych, słowem na wychowywaniu psychiki zbiorowej w kierunku odpowiadającym charakterowi i treści obowiązujących norm prawnych (działanie wychowawcze prawa).

Stosownie do tego zadanie polityki prawa polega: 1) na racjonalnym kierowaniu postępowaniem jednostkowym i zbiorowym za pomocą odpowiedniej motywacji prawnej, 2) na doskonaleniu psychiki ludzkiej, oczyszczeniu jej od skłonności złych, antyspołecznych, a zaszczepianiu i utrwalaniu skłonności przeciwnych.

Obowiązujący w każdym danym czasie system norm prawnych stanowi stadium przejściowe wychowania społecznego i powinien być, w miarę wypełniania swej funkcji wychowawczej, zastępowany przez inny sy-

stem oddziaływania prawnego, motywacyjnego i wychowawczego, przystosowany do osiągniętego już poziomu psychiki społecznej.

Posłannictwem przyszłej nauki polityki prawa jest świadome prowadzenie ludzkości w tym samym kierunku, w jakim posuwała się ona dotąd drogą nieświadomego przystosowania empirycznego, oraz odpowiednie przyśpieszenie i prostowanie dążenia ku wielkiemu, świetlanemu ideałowi przyszłości“.*)

Na gruncie tych założeń staje się jasne, że nigdzie — a więc i w zakresie stosunków międzynarodowych — nie można budować jakiegoś jednolitego systemu prawnego, zdatnego dla wszelkich narodów i czasów. Zadaniem polityki prawa jest opracowanie instytucji prawnych z przystosowaniem ich do psychiki danego narodu w danym czasie, gdyż tylko wtedy motywacja i pedagogika systemu prawnego przyniesie społecznie dodatnie rezultaty.

II.

Naczelną zatem zasadą naukowej polityki prawa jest *zasada odpowiedniości nor-*

*) Petrażycki, „Wstęp do nauki prawa i moralności“, Warszawa 1930, str. 3 i 4.

my prawnej i poziomu psychiki prawnej. Będzie ona grała rolę podstawową w nauce polityki prawa międzynarodowego.

Jedną z podstaw należytego konstruowania prawa międzynarodowego jest więc umiejętność należytej diagnozy stanu psychicznego prawnego i kulturalnego poszczególnych społeczeństw państwowych. Wprawdzie mierzyć w sposób absolutny psychiki społecznej nie można, jest jednak możliwe orientowanie się w intuicyjnych przeżyciach prawnych członków danej zbiorowości ludzkiej w odniesieniu do innej zbiorowości, w przekonaniach mas, jak należy postępować w stosunku do obcych grup, oraz jakie jedno państwo ma prawa i obowiązki w stosunku do państw innych.

Polityka prawa międzynarodowego musi zdawać sobie sprawę z tego, że obok prawa pozytywnego, powołującego się na ustawy czy traktaty, istnieje prawo intuicyjne — przekonania prawne ludzi, nie oparte na autorytetach, mniej czy więcej odległe od norm prawa pozytywnego. To *prawo intuicyjne*, które przy dużej różnicy i konflikcie z prawem pozytywnym wytwarza procesy rewolucyjne, odgrywa i odgrywać będzie w życiu

międzynarodowym decydującą rolę. Jak we wszystkich dziedzinach życia społecznego i prawnego, tak i na terenie stosunków międzynarodowych oraz prawa międzynarodowego, decydować musi i w ostatecznym rezultacie decydować będzie to, co się dzieje *in psychice mas ludzkich*, mniej zaś ważne będzie, co dokonają jednostki, stojące na czele, o dłuższych czy krótszych wpływach. W ostatecznym rozrachunku ogromnej liczby czynników życia międzynarodowego decydują nie konstrukcje prawników, polityków czy ideologów, lecz przeciętne poczucie intuicyjno-prawne w masach, co się należy jednej grupie państwowej od drugiej, czego dana grupa może żądać od innej, co sama jest jej winna.

W sposób szczególnie charakterystyczny przejawiały się przekonania prawnomiędzynarodowe społeczeństwa o najwyższej kulturze i najwyższym poziomie psychiki prawnej — narodu angielskiego, gdy reagował w czasie konfliktu włosko-abisyńskiego na słynny plan Laval—Hoare i gdy reakcja społeczeństwa poza parlamentem spowodowała upadek ministra Hoare'a. Podobnie psychika prawnomiędzynarodowa angielska występowała wyraźnie negatywnie przy ustosunko-

waniu się do Protokołu Genewskiego. O połączeniu Niemiec z Austrią zdecydował silny pęd ideologiczny, masowy austriacki patriotyzm wielkoniemiecki, nie zaś wola jednostki.

Międzynarodowi ustawodawcy winni ze szczególnym szacunkiem odnosić się do intuicyjnej masowej psychiki prawnej. Nieraz wskaźnikiem orientacyjnym dla naukowej polityki prawa może być wyjaśnienie stosunku obecnej psychiki prawno-międzynarodowej, do poprzedniej np. powojennej do przedwojennej, gdzie możemy zaobserwować wyraźnie występujące różnice w reakcjach społecznych.

Dla polityki prawa międzynarodowego wskaźnikiem o dużym znaczeniu przy diagnozie stanu psychiki prawno-międzynarodowej będzie dotychczasowe działanie systemu prawnego, a więc, np. złe wyniki systemu ligowego w jego formie obecnej.

Również praca porównawcza tj. porównanie stanu kulturalnego narodów o różnym poziomie psychiki prawnej i uświadomienie sobie różnic, ustrzeże ustawodawcę międzynarodowego przed błędami.

III.

Wyznając zasadę odpowiedniości normy prawnej i poziomu psychiki prawnej,

naukowa polityka prawa staje w ostrej opozycji do tez szkoły prawa natury, która dążyła do ustalenia jednolitego systemu prawnego, dobrego dla wszystkich czasów i narodów, z drugiej zaś strony do kierunków, które uważają za niemożliwe przeciwstawianie prawu obowiązującemu jakiegokolwiek bądź ideału.

Nienaukowe i antyewolucyjne są poglądy, według których pewne formy rządzenia, gospodarowania czy współżycia państwowego międzynarodowego są nieziszczalne tylko dlatego, że dotąd form takich nie było. Nienaukowe też są te, według których możliwe jest trwanie pewnych form rządzenia, gospodarowania itd. przez tysiąclecie. Wyznawcy tych poglądów nie zdają sobie sprawy z tego, że działanie ustroju *nieodwołalnie* przeobraża psychikę ludzką, a ta przeobrażona psychika powoduje powstanie nowego ustroju. (Nienaukowość tezy Hitlera o tysiącleciu trwania ustroju hitlerowskiego).

W życiu społecznym nie ma i być nigdy nie może zastoju i zakrzepnięcia i *każda bez wyjątku forma i norma ustroju wewnątrzpaństwowego czy międzynarodowego jest tylko przemijającym ogniwem motywacji*

i roychomania społecznego i musi, gdy spełni swe zadanie motywacyjne i wychowawcze, ustąpić miejsca innej, przystosowanej do nowego poziomu psychiki. W niektórych wypadkach przekształcenia odbywają się niezwykle wolno i są mało dostrzegalne, jednakowoż zachodzą, np. Chiny, społeczności religijne.

Naiwne choć powszechne jest wyznawanie nieewolucyjnego poglądu na zagadnienia takie jak: republika czy monarchia, parlamentaryzm czy antyparlamentaryzm, liberalizm, faszyzm czy socjalizm, sojusze wojskowe czy Liga Narodów, bilateralizm czy pakty zbiorowe w stosunkach międzynarodowych? Przy ustosunkowaniu się do tych zagadnień należy być i można być tylko „*relatywistą*“, stosunek swój do nich określać należy w zależności od czasu i miejsca, od epoki państwa czy narodu, dla którego pewne normy mają obowiązywać. Norm tych, jeśli się chce osiągnąć pożyteczne społecznie rezultaty nie wolno ustalać według własnych (ustawodawcy) sympatii lub antypatii; muszą one być przystosowane do osiągniętego poziomu psychiki prawnej społeczeństwa.

IV.

Naukowa polityka prawa międzynarodowego powinna mieć obok tych zasadniczych idei prawno-politycznych za podstawę całkowitą znajomość tendencyj, jakie można ustalić w rozwoju prawa w grupach społecznych. Znajomość tę czerpać winna z odpowiednich nauk teoretycznych, opartych *na teorii przystosowania społecznego.*)*

W przeciwstawieniu do przystosowania biologicznego, zwróconego ku dobru całego gatunku, przystosowanie społeczne (socjocentryzm) skierowuje się ku dobru danej grupy, zamkniętej grupy społecznej. Przystosowanie społeczne polega na tym, że dyrektywy społeczne (normy prawne, moralne i inne) mają tendencję powstawania i rozwijania się w sposób „socjocentryczny“, tworzą się i przekształcają w sposób zgodny z dobrem danej grupy społecznej.

W wyniku pożyteczności względnie szkodliwości pewnych faktów, zachodzących w życiu grupy społecznej, formują się oceny oraz żądania społeczności *wobec wchodzących w skład jej jednostek*: np. popierane

*) autor Leon Petrażycki — dotąd nieopublikowane.

jest przez zbiorowość małżeństwo, chroniona jest własność, potępiona jest kradzież i mord. Ocena społeczna ma w ogóle tendencję kształtowania się w sposób odpowiadający przeciętnemu działaniu (skutkom społecznym) instytucyj czy zjawisk w życiu danej grupy społecznej.

Dyrektywy społeczne, w szczególności prawne, powstając i zmieniając się na podstawie długotrwałego i masowego wartościowania zjawisk, często zachodzących w życiu danej grupy, odzwierciedlają wielką mądrość zbiorową, opartą na olbrzymim doświadczeniu pokoleń. Dzięki temu ocena społeczna częstych zjawisk życia, jak morderstwo i kradzież, instytucyj społecznych, jak własność i małżeństwo, uwolniona jest od subiektywizmu i przypadkowości. Natomiast ocena zjawisk zachodzących rzadziej, wyjątkowych faktów pojedynczych (przykładem będą wojny, rewolucje, propaganda pewnych ideologii) może być obiektywnie (z punktu widzenia dalszych skutków społecznych) błędna, bo na doświadczeniu pokoleń nie oparta. Na tle tych ocen powstaje i w miarę ich zmian przekształca się prawo — system norm.

W stosunkach *międzygrupowych* psychika, kształtująca się w kierunku przystosowania socjocentrycznego, na tle korzyści zamkniętej grupy społecznej ze zwycięskich wojen, podbojów i osiągniętego w ten sposób dobrobytu i zamożności itp., łatwo wchłania pierwiastki wrogości względem grup, plemion, narodów czy państw obcych.

Dobro poszczególnej grupy społecznej na niższych szczeblach rozwoju wymaga, by stosunek członków zamkniętej grupy społecznej do zbiorowości obcych był wrogi. Prawo normujące stosunek grup pierwotnych między sobą (a wraz z nim moralność i religię pierwotną) cechuje bezwzględność i okrucieństwo względem członków grup obcych, przy czym stopniowo tylko i z trudem przyznaje im wąski zakres uprawnień. Z czasem w miarę wzrostu kultury zakres praw, przyznawanych obcym, wzrasta. Przekształca się odpowiednio moralność i religia, rozpowszechniają się uniwersalistyczne systemy religijne, wytrwale krzewiące solidarność ponad grupową (przede wszystkim chrześcijaństwo).

Rozumienie powyższych zależności ma ogromne znaczenie dla prawidłowego podej-

ścia do wielu zjawisk życia międzypaństwowego, międzynarodowego i w ogóle międzygrupowego.

V.

a.

Szczególne znaczenie dla naukowej polityki prawa międzynarodowego posiada *tendencja socjologiczna wzrostu solidarnych grup społecznych.**) Proces ten, uwarunkowany postępowaniem uspołecznienia psychiki i wzrostem kultury, odbywa się etapami i prowadzi od grup złożonych z kilkunastu lub kilkudziesięciu członków do skupisk, obejmujących dziesiątki milionów ludzi w państwach współczesnych. W okresach pierwotnych występowały grupy jednokrewne, wywodzące się w pojęciu swych członków od wspólnego przodka, później wytwarzały się grupy różnokrewne, złożone z elementów mieszanych pierwotnie obcej sobie i nawet wzajemnie wrogiej ludności. Grupy społeczne powstawały i cementowały się łatwiej, gdy istniała wspólność językowa, trudniej gdy były różnojęzyczne.

*) autor Petrażycki — dotąd nieopublikowane.

Historia od starożytnego Egiptu i Hella-
dy, aż do państw Europy współczesnej do-
starcza niezliczonych przykładów na dowód
wszechmocnego działania omawianej ten-
dencji socjologicznej. W średniowieczu i w
czasach nowszych do Wielkiej Rewolucji
z szeregu państw mniej czy więcej nie-
zależnych powstawała monarchia francuska.
Historia Polski Piastowskiej i Jagiellońskiej
to dzieje łączenia się szeregu księstw w jed-
nolite państwo pod wspólnym berłem. W
zeszłym stuleciu wyraźnym przejawem dzia-
łania tendencji wzrastających grup społecz-
nych było łączenie się stopniowe państw nie-
mieckich w jedną wielką Rzeszę, proces nie-
zakończony i dopiero za naszych czasów do-
biegający końca.

b.

Dzieje rozwoju państw współczesnych
wymownie ilustrują trudności powstawania
psychiki solidarności grupowo-państwowej.
Każde z nich jest wytworem wielowiekowe-
go procesu unifikacyjnego.

Cementowanie się państw współczes-
nych, wytwarzanie się solidarnej psychiki
narodowo-państwowej było czymś nierów-
nie łatwiejszym, niż narastanie solidarności

ponad-narodowych i ponad-państwowych, — solidarności zespołów państw itd. Pierwsze procesy odbywały się na gruncie wspólnej więzi językowe, drugie zachodzą między grupami językowo obcymi. Wspólność języka, a nawet podobieństwo języka, łatwość porozumiewania się, wspólność rasowa (Bawarczyk i Fryzyjczyk, Kaszuba i Góral z Podhala) sprzyjają wytwarzaniu się psychiki solidarności. Oczywiście nie jest to moment jedynie decydujący, bo mimo wielkich różnic językowych istnieje znaczna łatwość porozumiewania się narodów i państw o wspólnym poziomie kultury (Anglia, Francja).

Należy sądzić, że narastanie w psychice szerszej solidarności na przestrzeni wieków przyszłych będzie miało przebieg podobny do procesów narastania i wytwarzania się solidarności narodów czy państw. Już dziś jesteśmy i w przyszłości niewątpliwie będziemy świadkami prób zbliżeń i łączności pewnych zgrupowań państw. Ameryka stanowi prawie odrębny organizm polityczny. Czymś wyodrębnionym w psychice europejskiej są interesy państw zachodnich, podłoże głębszej solidarności grupowej ma Skandynawia, a nawet Bałkany. Wytwarza-

ją się powoli wyższe formy solidarności między szerszymi grupami.

Na przestrzeni historii zwiększają się więc rozmiary spacyfikowanych i solidarnych grup społecznych i państwowych oraz przerzucane są coraz szersze pomosty między nimi. W miarę wzrostu kultury rosną zarówno wymagania, jak i obowiązki psychiki ludzkiej względem obcych zbiorowości.

VI.

Narastanie solidarności szerszej jest procesem złożonym. Początkowo psychika członków grupy społecznej zdolna jest przyjąć jedynie wąskie wyrzeczenie się praw tej grupy na rzecz wspólności szerszej.

W dalszej ewolucji w miarę nagromadzenia się doświadczenia masowego rośnie zrozumienie interesu zbiorowości szerszej i świadomość korzyści nie bezpośrednich, lecz odleglejszych własnej grupy, płynących z wyrzeczeń na rzecz zbiorowości szerszych. Tym samym stają się psychologicznie możliwe i polityczno-prawnie uzasadnione wyrzeczenia dalsze i większe

Uszczuplenie praw danej grupy społecznej (państwowej) na rzecz zbiorowości większej musi tedy przechodzić przez dłuższe ogniwa. W miarę powolnego wzrostu solidarności ponadpaństwowych możliwe się stają ze strony poszczególnych państw wyrzeczenia się praw na rzecz szerszej zbiorowości międzynarodowej, a więc prawne ograniczenia państw.

Polityka prawa międzynarodowego liczyć się musi z *zasadą powolnego ewolucyjnego uszczuplania swobody podmiotów prawa międzynarodowego*, musi dbać o zachowanie właściwej miary między krępowaniem tej wolności a postępem zrozumienia interesów szerszych zbiorowości i wytwarzania się psychiki solidarności ponadpaństwowej.

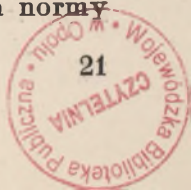
W okresie obecnym i na dłuższą jeszcze przyszłość uznać należy za słuszną zasadę *wielkiego umiarkowania w ograniczaniu całkowitej suwerenności poszczególnych państw*. Takie stanowisko zajmowała wielokrotnie polityka Wielkiej Brytanii, kiedy starała się przeprowadzić zorganizowanie Ligi Narodów jako ciała w pierwszym okresie doradczego, nie mającego jeszcze określonej siły i sankcji, stopniowo zwiększają-

cego swe wpływy i autorytet. Polityka ta np. swego czasu w Paryżu odrzuciła przyjęcie propozycji francuskiej, by Liga była obdarzona specjalną siłą zbrojną.

Perspektywa ewolucyjna nie powinna była ustawodawcom międzynarodowym pozwalać na przeskakiwanie przez poszczególne normalne fazy rozwojowe. Błędem było, że wbrew stanowi psychiki współczesnej Pakt Ligi wymagał od jej członków bolesnych, a niezrozumiałych dla nich, wyrzeczeń na rzecz obcych. *Liga Narodów* w jej formie z r. 1919 była z punktu widzenia polityki prawa międzynarodowego niewątpliwym *przeskokiem nad wielu ogniwami dłuższej normalnej ewolucji prawnomiędzynarodowej*.

VII.

Międzynarodowe prawo powojenne na ogół jest w dysproporcji ze stanem współczesnej kultury i psychiki prawnej. Powojenni ustawodawcy międzynarodowi zlekceważyli i zignorowali naczelną zasadę polityki prawa — zasadę odpowiedniości norm prawnych i poziomu psychiki. Jak każde prawo złe (w znaczeniu odchylenia normy



od psychiki, obojętne czy w kierunku nadmiernej reakcyjności czy zbytniej postępowości), tak dzisiejszy źle skonstruowany system norm międzynarodowych wywierać musi i wywiera szkodliwy wpływ na psychikę międzynarodową zarówno z punktu widzenia motywacji, jak i oddziaływania społeczno - wychowawczego, deprawując ją i pozostawiając trwałe ślady chorobliwe.*)

Wynika stąd *konieczność reformy dziś istniejącego systemu prawa międzynarodowego.*

Ogromna różnica poziomu kulturalnego i poziomu psychiki prawnej między poszczególnymi społeczeństwami państwowymi (również niejednolity poziom psychiki ludności w poszczególnych państwach) zezwala na wysunięcie *dyrektymy*, że normy prawa międzynarodowego, mające obowiązywać wszystkie państwa i narody, stwarzać obowiązki dla wszystkich bez względu na poziom kulturalny i psycho-prawny, muszą być ograniczone do ram stosunkowo szczupłych.

*) L. Petrażycki, „Aktienwesen und Spekulation“, Berlin 1905, str. 5 i nast.

Powyższa dyrektywa, obowiązująca we współczesnej polityce prawa międzynarodowego, pozwala za konstrukcję wysoce wadliwą uznać system norm Paktu Ligi z roku 1919, narzucający całej społeczności międzynarodowej sieć skomplikowanych obowiązków, z jednej strony szczególnie ciężkich dla państw, w których właśnie po Wielkiej Wojnie rozwinęła się silnie psychika nacjonalno-państwowa, z drugiej strony szczególnie niezrozumiałych dla społeczeństw państwowych o niższym stopniu kulturalnym. System norm Protokołu Genewskiego z 1924 r., nakładający na społeczność międzynarodową jeszcze dalsze i większe obowiązki był projektem z punktu widzenia polityki prawa międzynarodowego szczególnie błędnym.

W polityce prawa międzynarodowego obowiązywać musi dalej *druga dyrektywa*, że szersza rozbudowa systemu norm prawnomiędzynarodowych, przyjęcie przez państwa większych praw i obowiązków, będzie prawidłowe tam, gdzie chodzi o systemy terytorialnie ograniczone, łączące tylko niektóre państwa o mniej więcej jednakim poziomie kultury i psychiki prawnej, położo-

ne w bliskości geograficznej, związane spletem interesów gospodarczych, społecznych, kulturalnych itd.

Powyższe dwie dyrektywy dla współczesnej polityki prawa międzynarodowego ująć można łącznie w zasadę, nazwaną tu *zasadą prawidłowej rozbudowy systemu norm prawa międzynarodowego*, której treścią będzie, że przy stanowieniu norm prawnomiędzynarodowych o zasięgu szerokim — należy iść w stwarzaniu obowiązków *plyciej*, przy stosowaniu zaś norm o zasięgu mniej rozległym można sięgać *głębiej*, stanowić jakościowo i ilościowo obowiązki większe.

Oczywiście ze stanowiska prawidłowości rozwoju społeczności międzynarodowej znacznie lepsze jest zaniechanie tworzenia norm, niż tworzenie takich norm, które przy danym stanie kultury nie mogą być przestrzegane. Dlatego w okresie powstawania Ligi Narodów, której konstrukcję oparto na objęciu całej społeczności międzynarodowej systemem skomplikowanych i wysokich obowiązków, należało wprowadzić jedno z dwóch ograniczeń: albo pójść drogą objęcia statutem Ligi mniejszego zespołu państw, których współpraca byłaby pewna i real-

na, — zespołu o tendencjach porozumiewania się i współpracy z innymi poszczególnymi państwami lub ich grupami, ewolucyjnie zdążającego do odległej powszechności, albo też przy przyjęciu zasady powszechności państw, ograniczyć działalność Ligi Narodów do pewnych tylko zagadnień, w których ramach państwa spełniały by realnie przyjęte na siebie obowiązki.

Powszechność Ligi i nadmierność narzucanych przez nią obowiązków, wynikłe z pominięcia jednej z tych dróg, dały w rezultacie ustawiczne gwałcenie i poniewieranie prawa międzynarodowego, a w konsekwencji niepewność i odsunięcie życia międzynarodowego od jego podstawy, którą winno być prawo międzynarodowe, a nadto spowodowały dość rozpowszechniony cynizm w stosunku do wszelkich zobowiązań międzynarodowych.

VIII.

Prawidłowa budowa systemu prawa międzynarodowego w myśl wyżej omówionych zasad polityki prawa międzynarodowego, może dać tylko połowiczne rezultaty, o ile system ten nie będzie zawierał należycie dobranej motywacji pomocniczej, oddziaływa-

jącej na postępowanie podmiotów prawa międzynarodowego.

W nauce polityki prawa obok motywacji zasadniczej,*) polegającej na postępowaniu podmiotów zgodnie z treścią normy z poczucia obowiązku, z przekonania, że tak się należy, niezależnie od pobudek hedonistycznych lub utylitarnych, szczególna waga przywiązywana jest do *zagadnienia motywacji pomocniczej*. Wchodzi ona w grę wówczas, gdy zawodzi motywacja zasadnicza i polega na użyciu środków dodatkowych, skłaniających do postępowania zgodnie z prawem.

W stosunkach międzynarodowych ciśnienie motywacji zasadniczej na podmioty prawa w kierunku wykonywania przez nie obowiązków prawno - międzynarodowych w wielu dziedzinach nie ma większego nasilenia. W tym stanie rzeczy wyłania się też dla naukowej polityki prawa międzynarodowego doniosłe zagadnienie opracowania odpowiedniego systemu motywacji pomocniczej. Jest to zagadnienie doboru środków, których działanie ma skłaniać podmioty prawa mię-

*) Petrażycki. O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa. Warszawa wydane w 1924—25 r. str. 20 i nast.

dzynarodowego do postępowania zgodnego z normami systemu międzynarodowego.

W świadomości narodów przez wieki rolę podstawowego środka motywacji pomocniczej grało prawo swobodnego wypowiedzenia i prowadzenia wojny (zalegalizowane w świadomości narodów i w międzynarodowym prawie pozytywnym), obok zaś niego, jako jego wpływ, prawo przygotowania wojny, zbrojeń, wznoszenia fortyfikacji, zawierania związków wojskowych między poszczególnymi państwami.

W systemie Ligi Narodów już tylko wojna prawna*) odgrywać miała rolę środka egzekucyjnego i stanowić narzędzie wykonywania prawa międzynarodowego. Psychika współczesna państw o wyższej kulturze w znacznej mierze usuwa i nie uznaje prawa prowadzenia wojny agresywnej, propaguje rozjemstwo i sądy międzynarodowe, popiera akcje zbiorowe w obronie prawa międzynarodowego, ograniczając jednak środki represji do sankcyj gospodarczych.

W stosunkach międzynarodowych nie powstał dotąd należycie skonstruowany sy-

*) Kelsen. Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Tübingen 1928, str. 264.

stem norm, regulujących stosowanie przymusu. Świadomość swobody postępowania przy dzisiejszym poziomie prawnym występuje u podmiotów prawa międzynarodowego w sposób silny i wyraźny. Jesteśmy świadkami zaledwie pierwszych prób kształtowania systemu norm, regulującego represje względem gwałcicieli prawa, a kierownicy polityki zagranicznej raz po raz stają wobec zagadnienia, jakich skutecznych środków motywacji z wyeliminowaniem wojny użyć w danym wypadku.*)

Jest szczególnie doniosłym zadaniem naukowej polityki prawa międzynarodowego wypracowanie systemu norm motywacji pomocniczej.

Wszelki system prawny opiera się na łącznym działaniu obu motywacji ze stałą przewagą motywacji zasadniczej. Zbyt głębokie i zbyt częste występowanie motywacji pomocniczej jest wskazówką i groźnym ostrzeżeniem, że przedmiot praw - obowiązków jest nieodpowiednio zakreślony, że system zbyt wiele wymaga od podmiotów, że zakres praw - obowiązków należy przysto-

*) przemówienie prez. Roosevelta z 5 października 1937 r. w Chicago.

sować do realnych możliwości psychiki ludzkiej danego czasu i miejsca.

Załamania w wykonywaniu praw - obowiązków w dziedzinie międzynarodowej w wielu wypadkach nie mogą być zahamowane przez zwiększenie motywacji pomocniczej, bo jej zwiększanie da nikłe wyniki, lub może nawet wywołać katastrofalne skutki (wybuch wojny). Wówczas w myśl zasady prawidłowej rozbudowy systemu prawa międzynarodowego wyjście można znaleźć jedynie w modyfikacji samego stosunku umownego: 1) albo przez zmniejszenie liczby podmiotów odpowiednich praw - obowiązków, zwięźenie koła uprawnionych — obowiązanych, pozostawienie w nim tylko podmiotów, zdolnych do przestrzegania danych praw - obowiązków, 2) albo przez zmianę przedmiotów praw - obowiązków przy zachowaniu tych samych podmiotów, doprowadzenie do tych granic, by realnie zobowiązania były przez wszystkie podmioty przestrzegane, 3) albo przez wprowadzenie zmian zarówno co do liczby podmiotów, jak i co do zakresu przedmiotów. Nieprzestrzeganie tej reguły powoduje obchodzenie przepisów prawa międzynarodowego, szczególnie charakterystyczne na terenie Ligi

Narodów, i obniżenie powagi oraz autorytetu samego systemu prawa międzynarodowego, który w tych warunkach nie spełni swej misji.

IX.

Tezy podstawowe polityki prawa międzynarodowego pozwalają na prawidłowe ustosunkowanie się do zagadnienia zmiany ustroju międzynarodowego, jaka dokonała się po Wielkiej Wojnie.

Przed Wojną Światową istniał system równowagi sił między państwami, ugruntowanej na zasadach suwerennej niezależności i równości poszczególnych państw, bądź złączonych w związki o typie przymierza odpornego lub zaczepno-odpornego, bądź też działających samodzielnie. Nie było w tym systemie skrępowania normami przez wyższe zrzeszenia ponad państwowe i to zarówno w zakresie doboru środków realizacji praw i interesów, jak i w kwestii umownego wiązania się z państwami obcymi.

Prawo państwa do stosowania środków przymusu i użycia siły zbrojnej było nieograniczone i nieskrępowane: „Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe opierały się na zasadzie, że wojna jest legalną

funkcją państwa suwerennego“ (James T. Shotwell „Amerykański projekt traktatu o rozbrojeniu i bezpieczeństwie“).

Okres przedwojenny był to okres międzynarodowego *laisser-faire*yzmu, niemal całkowitej swobody postępowania suwerennych państw.

Traktaty powojenne, które dały życie Paktowi Ligi Narodów, stworzyły nowy ustrój międzynarodowy przez wprowadzenie prawnych ograniczeń państw i nałożenie na nie szczególnych obowiązków. W roku 1919 niemal wszystkie państwa świata zostały objęte ramami jednego zrzeczenia.

Całkowita swoboda postępowania państw naruszona została przez podporządkowanie ich w poszczególnych wypadkach woli Ligi Narodów. Przede wszystkim więc Pakt Ligi (art. 12—17) wprowadził zasadę ograniczenia prawa państw do wojny, zdecydował wyeliminowanie wojny agresywnej, ustalił obowiązek państw stopniowego rozbrajania się na podstawie planów redukcji zbrojeń, które miała opracować Rada Ligi, oraz obowiązek udziału w międzynarodowych akcjach represyjnych z ramienia Ligi Narodów, wojskowych i gospodarczych. Pakt Ligi dalej stworzył prawną nierówność między państwami

wielkimi i mniejszymi, między zwycięskimi i pokonanymi—„winowajcami wojny“. Stwarzając zaś szczegółowe normy dotyczące prawnego postępowania państw, ograniczył nieskrępowane dotąd niczym prawo państw do swobodnego zawierania umów międzynarodowych.

X.

Obowiązki nałożone przez system ligowy na społeczność międzynarodową, na poszczególne państwa, które po wojnie szybko otrząsnęły się z nawarstwienia (dość płytkiego) psychiki idealizmu i solidaryzmu międzynarodowego i wkroczyły w okres dużego nasilenia psychiki nacjonalistycznej, okazały się zbyt ciężkie, bo nie miały odpowiedników w psychice narodów. Wzrost nacjonalizmu ułatwił zresztą sam przebieg Wielkiej Wojny z jej całym brutalizmem i narastaniem wrogości względem obcych narodów; ułatwiło go poczucie krzywdy u zwyciężonych (Niemcy, Węgry, Bułgaria, Turcja) i niezaspokojone ambicje narodowe zwycięzców (Włochy). Miliony trupów Wojny Światowej nie mogły dać w efekcie postępu psychiki, lecz musiały pozostawić krwawe ślady w psychologii narodów. Budowanie systemu, opartego na postę-

pie psychiki międzynarodowej w momencie, gdy krwawiła się i cofała, było polityczno-prawnie nieuzasadnione i błędne.

System Ligi Narodów zbudowany na wyrost, nie znajdując oparcia w realnej psychice międzynarodowej, musiał się załamać. Niemal nazajutrz po położeniu podpisów pod traktatami pokojowymi zaczęły się kruszyć nowe zasady współżycia międzynarodowego. W poszczególnych państwach wystąpiły wyraźnie reakcje przeciwko ograniczaniu swobody ich postępowania przez zbiorowość międzynarodową. Rezultatem był stale rozszerzający się rozłam w samej Lidze Narodów, kolejne występowanie z niej państw, które nie mogły się pogodzić z ograniczeniami, narzuconymi przez zbiorowość, i nie uważały za możliwe spełniać obowiązków, zawartych w Pakcie Ligi.

Nieprzewidziany przez ustawodawców z roku 1919 imperializm i nacjonalizm niektórych państw — uderzył z dużą siłą w najcenniejsze w oczach twórców nowego porządku międzynarodowego zdobycze powojenne: ograniczenie praw poszczególnych państw do wojny i zasadę wyeliminowania wojny

agresywnej. Pierwszy wyłom stanowiło włoskie najście na Rijekę i na Korfu, dalszy — napad Japonii na Chiny (zagarnięcie Mandżurii), wreszcie — wyprawa Włoch przeciwko Abisynii i ponowne najście Japonii na Chiny.

Nie wytrzymała próby życia zasada represji zbiorowej przeciwko napastnikowi już w rok po utworzeniu Ligi Narodów w czasie wojny polsko-rosyjskiej. Zupełną bezsilność i brak jakiegokolwiek reakcji objawiła społeczność międzynarodowa, uosobiona w Lidze Narodów, w czasie pierwszego najścia Japonii na Chiny. W drugim konflikcie chińsko-japońskim z roku 1937-38 ograniczono się do potępienia moralnego napastnika. Reakcja, polegająca jedynie na sankcjach gospodarczych, wobec pogwałcenia obowiązków międzynarodowych przez Włochy w napadzie abisyńskim, okazała się bezskuteczna, gdy z sankcji tych wyłamały się w pierwszym rządzie Austria, Węgry i Niemcy.

Mimo wielkich wysiłków coraz większe rysy pojawiały się na zasadzie stopniowego uszczuplania prawa zbrojeń. Konferencja

Rozbrojeniowa skończyła się zupełnym niemal fiaskiem. Państwa rozbrojone dozbroiły się i wysunęły się na czoło międzynarodowego wyścigu zbrojeń.

Szczególnie ostre reakcje na tle zranionego poczucia równości państwowej ujawniły się w społeczeństwach krajów pokonanych w Wielkiej Wojnie, które z Niemcami na czele odzyskiwały powoli prawo do równorzędnego bytu z innymi. Traktaty mniejszościowe, narzucone tylko niektórym państwom, musiały podsycać prądy nacjonalistyczne, godząc w szczególnie drażliwą dumę narodową.

W formowaniu nowej Europy twórcy jej ulegli sugestii dawnego sposobu myślenia także w ważnej kwestii Anshlusu: starano się stworzyć trwałą przegrodę między Austrią i Niemcami. Uważano, że decydujące znaczenie ma obszar państwa i liczba ludności, nie zaś jej nastrój i ideologia. Nie rozumiano, że kwestia zlania się Niemiec i Austrii w jedną całość (jeden z przykładów wyżej omówionej tendencji socjologicznej wzrostu solidarnych grup społecznych) jest tylko sprawą dłuższego czy krótszego czasu, i że momentem istotnym

jest psycho-ideologiczne tło tego procesu. Anschluss stał się faktem w marcu 1938 r. jako jedno z historycznie największych zwycięstw nacjonalizmu, który w sposób niezwykle łatwy, nie znajdując oporu, przesunął się przez zasady i założenia traktatów roku 1919 i roku 1920.

XI.

Pierwsze próby skorygowania ligowego porządku prawnego zaczęły się wkrótce po podpisaniu traktatów powojennych. Kierujący politycy, nie idąc za wskazaniem, które daje naukowa polityka prawa międzynarodowego, obrali drogę wyjścia z kryzysu przeciwną niż należało. Protokół Genewski z 1924 r. i późniejsze projekty Unii Europejskiej z 1930 r. nie tylko nie poszły w kierunku przystosowania systemu międzynarodowego do współczesnej psychiki, lecz odwrotnie starały się stworzyć dla państw nowe, jeszcze cięższe od starych ligowych obowiązki, wprowadzające jeszcze szerszą dysproporcję i rozpiętość między normą międzynarodową i stanem międzynarodowej psychiki prawnej.

Protokół Genewski miał stworzyć pełny system procedury pokojowej załatwiania

sporów międzynarodowych i wykluczyć możliwość wojny w ogóle.

Wielka Brytania, zawsze reprezentująca najwyższy i mądry realizm polityczny, w roku 1925 wystąpiła przeciwko niedostosowanej do możliwości współczesnej koncepcji Protokołu Genewskiego — i pierwsza wysunęła myśl uzupełnienia Paktu Ligi przez porozumienia o typie regionalnym, terytorialnie ograniczonym. (Baldwin — Austin Chamberlain).

Upadek Protokołu Genewskiego otworzył nowy okres rokowań w zwięzonym gronie państw o wytworzenie systemu gwarancji, opartego na traktatach arbitrażowych i paktach terytorialnie ograniczonych. Ustawodawcy międzynarodowi przeszli od systemu powszechnego do systemu paktów ograniczonych, od których oczekiwali większej skuteczności.

Takim ograniczonym, lecz skuteczniejszym traktatem miał być traktat Francji, Anglii, Belgii i Niemiec zawarty w październiku 1925 r. w Locarno. Wprowadził on gwarancje, uzupełniające ustawodawstwo ligo-we, i polegał przede wszystkim na przyjęciu przez sygnatariuszy obowiązku niezwłocznego i automatycznego udzielania pomocy

jednemu z nich w wypadku niesprowokowanego aktu napaści bezpośrednio. Kwestia zakłócenia pokoju w granicach terytorialnie ograniczonych oddzielona została od kwestii zakłócenia pokoju w ogóle. W porównaniu z paktem Ligi systemy ograniczone oznaczają zwężenie liczby uczestników przy jednoczesnym dążeniu do pogłębienia obowiązków (automatyczność pomocy, domniemanie agresji, brak wymogu decyzji rady Ligi).

Francuski plan Europejskiej Unii Federalnej z roku 1930, zmierzający do stworzenia umownych węzłów solidarności politycznej i moralnej między narodami Europy, rozbił się — tak, jak Protokół Genewski — o sprzeciw polityki angielskiej, reprezentującej pogląd, że Wielka Brytania nie może zaciągać zbyt uciążliwych zobowiązań.

System locarneński, uzupełniony później przez Pakt Czterech, został ostatecznie obalony przez Hitlera, wyniesionego w górę przez siłę dynamiczną nacjonalizmu niemieckiego, mającego stałą tendencję wzrostu i duży potencjał wybuchowy.

Gdy polityka paryska o stałej tendencji rozbudowy systemu prawnomiędzynarodo-

wego w sensie szerokich zbiorowych kooperacji i nakładania niewspółmiernych obowiązków na państwa, u końca Locarna wciąż wysuwała koncepcje szerokich paktów zbiorowych, — rozwój międzynarodowy lat trzydziestych szedł raczej w kierunku dwustronnego rozwiązywania problemów, w kierunku pogłębiania przymierzy i t. zw. paktów bilateralnych między państwami o interesach sprzecznych (przykładem polsko-niemiecki pakt, zawarty w Berlinie 26 stycznia 1934 r.)

Zresztą oznaką niewiary w skuteczność systemu Ligi Narodów były również sojusze o typie przedwojennym: traktaty francusko-polski i rumuńsko-polski, pakt Małej Ententy, oraz porozumienia poszczególnych państw, z których dwa zarysowały się szczególnie wyraźnie w czasach ostatnich: włosko-niemieckie i angielsko-francuskie z przedłużeniami jednego na Japonię, a drugiego na Stany Zjednoczone.

XII.

Tezy polityki prawa międzynarodowego i perspektywa rozwoju stosunków międzynarodowych w okresie powojennym pozwa-

lają na prawidłowe podejście do tak aktualnego w ostatnich latach zagadnienia paktów zbiorowych i dwustronnych.

Nie jest słuszne żadne z dwóch ścierających się w polityce międzynarodowej stanowisk, z których jedno uznaje za wartościowe jedynie pakt zbiorowy, drugie zaś wyłącznie dwustronne. Wartościowe i doniosłe znaczenie we współczesnym życiu międzynarodowo-prawnym mogą mieć zarówno jedne, jak i drugie.

Umowy bilateralne są wyrazem tendencji układania praw i obowiązków stron wyłącznie pod kątem widzenia ich korzyści własnych z pominięciem interesów tych, którzy nie uczestniczą w pakcie, a nawet na ich koszt. Mogą one nieraz odegrać rolę bardzo doniosłą zwłaszcza, że oceniane być muszą zawsze jako część ogólnego systemu prawnomiędzynarodowego i tylko na jego tle. Mogą mieć znaczenie pionierskie w tym sensie, że obowiązki i prawa, które narazie wprowadzone być mogą tylko do paktu dwóch państw, później w miarę postępu kulturalnego i niwelacji przeciwieństw oraz wytwarzania się solidarności szerszych mogą stać się składową kontraktów między większą liczbą

państw, a z czasem nawet umowy, obejmującej całą zbiorowość międzynarodową.

Pakty zbiorowe, w których uczestniczy szereg państw, mają w swym założeniu istnienie rozleglejszych interesów wspólnych, opierają się na szerszych solidarnościach w psychice i same działają w kierunku wytwarzania się takich solidarności. Niewelują się w nich bardziej niż w umowach bilateralnych interesy poszczególnych podmiotów prawa międzynarodowego na rzecz ogólniejszych, zbiorowych. Pakty zbiorowe wtedy spełnią swą rolę, gdy będą czyniły załość wyżej omówionym tezom naukowej polityki prawa międzynarodowego co do właściwego stosunku między ciężarem nakładanych obowiązków a poziomem kultury oraz psychiki prawnej społeczeństw — kontrahentów i gdy obejmą właściwy zakres państw.

Zagadnienie umów zbiorowych i dwustronnych rozumiane jest w tej pracy szerzej, niż to się czyni w dyskusjach politycznych lat ostatnich, nie należy bowiem tych pojęć ograniczać do zagadnienia paktów bezpieczeństwa.

Tendencje, występujące przy umowach zbiorowych i dwustronnych, omówione zostały ze zrozumieniem tego, że decydująca

jest nie forma zawarcia umów (sposoby techniczne), lecz treść. Gdy przedmiotem paktu zbiorowego jest napaść na pewne państwo, trudno mówić o niwelowaniu interesów podmiotów prawa międzynarodowego.

W świetle powyższych rozważań zagadnienie paktów zbiorowych i umów bilateralnych nie może być rozwiązane na korzyść jednej z przeciwnych tez. Gloryfikacja pewnych metod tworzenia systemu prawnomiędzynarodowego i krytyka innych metod, z jaką spotykamy się współcześnie, jest przeto obiektywnie nieuzasadniona. Ogólnie stwierdzić można duże znaczenie w czasach dzisiejszych zarówno porozumień regionalnych, jak i umów dwustronnych, sąsiedzkich i innych.

XIII.

Rozważania prawnopolityczne zmuszają do wniosku, że realizacja dalekich ideałów, u których podstaw leży szeroka solidarność międzynarodowa ma przed sobą drogę mozolną. Posuwanie się po tej drodze jest możliwe tylko pewnymi etapami.

Stała się rzecz normalna, którą należało przewidywać. Narody zrzuciły z siebie sieć skomplikowanych, narzuconych przez ustawodawcę obowiązków. Przerastające współ-

czesne możliwości powojenne prawo międzynarodowe odrzuciła psychika zbiorowa, nie różniąca się zbyt od przedwojennej, której chwilowy entuzjazm i międzynarodowy idealizm były czymś powierzchownym, głębiej niezakorzenionym. Rany zadane psychice tej przez Wielką Wojnę raczej uczyniły ją szorstką, pozbawioną subtelności przedwojennego, stosunkowo wysoko-kulturalnego okresu.

Spowodowało to upadek ideologii systemu Ligi Narodów w zetknięciu z rzeczywistością.

Idealy i cele, do których zmierzali autorzy Paktu Ligi Narodów, są odleglejsze, niż im się wydawało. Socjologia pozwala nam jednak przewidywać, że dalekie te cele osiągnięte będą w wyniku długiej ewolucji społeczności międzynarodowej. Błędem jest zatem kwalifikowanie idei szerokiej solidarności narodów jako utopii, błędne są poglądy, że w dziedzinie stosunków międzynarodowych rozstrzygać będzie zawsze siła. Powojenny kierunek ligowy popełnił szereg błędów i opóźnił ewolucję w kierunku przez siebie pożądanym, nie można jednak współczesnego idealizmu międzynarodowego uważać za światopogląd nierealny. Socjologia przewiduje, że w wyniku ewolucji kulturalnej spo-

leczeństw i jakościowego wzrastania psychiki prawnomiędzynarodowej, osiągnięte będą fazy jeszcze wyższe, niż te, o których marzyli twórcy Paktu Ligi Narodów.

Całkowita orientacja co do przyszłego rozwoju zbiorowości międzynarodowej, oparta na przewidywaniu wzrostu kultury i psychiki prawnej w kierunku szerszej solidarności, — nie powinna stwarzać w zakresie odpowiedzialnej polityki współczesnej poszczególnych państw złudzeń zarówno co do stanu dzisiejszego, jak i na najbliższą przyszłość. Stare, wypróbowane przez wieki środki motywacji w stosunkach międzynarodowych — zbrojenia i przygotowania wojenne — muszą nadal odgrywać doniosłą i decydującą rolę, póki przyszłość nie pozwoli przejść na typ motywacji wyższej — interesu, płynącego ze zgodnego współżycia narodów i jeszcze wyższej — opartej na szeroko pojętej solidarności zbiorowej.

XIV.

Nauka polityki prawa międzynarodowego daje w ręce międzynarodowych ustawodawców i współczesnej dyplomacji narzędzie, którym nie powinny one gardzić. Nauka ta wysuwa postulat racjonalnego opracowania

systemu norm ogólnego prawa międzynarodowego oraz częściowych związków prawnomiędzynarodowych. Przyświeca jej ideał racjonalnego kierownictwa psychiką prawną narodów. Wprawdzie na ogół rozwój idzie w kierunku podstawowych tendencji socjologicznych, o których wyżej była mowa, chodzi jednak o to, aby dzięki kierowniczej roli nauki oszczędzić ludzkości wielu przykrych doświadczeń i niebezpiecznych kryzysów. Dzisiaj jesteśmy świadkami zaledwie pierwszych przeblysków idei racjonalnego kierownictwa życiem międzynarodowym w sensie wyłożonym w niniejszej pracy.

Stopniowe urzeczywistnianie tej idei otworzy nowe horyzonty przed zbiorowością międzynarodową.



Wojewódzka Biblioteka
Publiczna w Opolu

CM KEK 326932



000-326932-00-0

Poprzedn

w zakresie polityki prawa:

Zagadnienie systemu
represji karno – podatkowej

W a r s z a w a 1 9 3 7 r.

O przekształceniach
polskiego systemu
wekslowo – czekowego

W a r s z a w a 1 9 3 7 r.