

DR. BOHDAN WINIARSKI  
Profesor Uniwersytetu Poznańskiego

## O KODYFIKACJI PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO.

Wykład inauguracyjny wygłoszony w Auli Uniwersytetu Poznańskiego  
dnia 20 października 1929 r.

### 1.

Dnia 13 marca 1930 r. zbierze się w Hadze pierwsza konferencja, poświęcona kodyfikacji prawa międzynarodowego. Jeżeli zadanie takie jest wogóle wykonalne, czy da się ono wykonać w dobie obecnej? A jeśli by to miało być możliwe, to w jakim zakresie i jaką metodą?

Słowo: kodyfikacja przez najbardziej bezpośrednie skojarzenie nasuwa myśl o kodeksie, więc ustawie, która w sposób systematyczny i wyczerpujący normuje jakąś wielką dziedzinę życia zbiorowego; o ustawie jednolitej, na jedności koncepcji opartej, posłusznej jednej myśli przewodniej, wreszcie wolnej od luk i sprzeczności wewnętrznych. Francja szczyci się ośmiu kodeksami, z których najznakomitszy, kodeks cywilny napoleoński z r. 1804, ujął całą tę olbrzymią dziedzinę stosunków ludzkich w 2281 artykułach; kodeks cywilny austriacki z r. 1811 zawarł ją nawet w 1502 artykułach. Dopiero po stu latach — pomijamy kodeksy cywilne włoski, hiszpański, portugalski — można wskazać pomniki prawodawstwa, znaczeniem dorównywujące tamtym: kodeks cyw. niemiecki, obowiązujący od 1 stycznia 1900 r., szwajcarski, który wszedł w życie z 1-ym stycznia 1912 r., wreszcie ostatni, który policzony będzie między największe: *Codex iuris canonici* z 1917 r., całe życie prawne Kościoła zamykający w 2414 kanonach (artykułach).

Jeżeli dokonanie tych dzieł kodyfikacyjnych było możliwe, to przedewszystkiem dlatego, że normy prawne, które należało objąć kodeksem, osiągnęły wysoki stopień doskonałości. Od tysięcy lat miliony i miliony zdarzeń i stosunków ludzkich regulowane były przez normy, które właśnie dlatego mogły się wznieść na wysoki stopień uogólnienia. Ileż to trzeba było transakcyj kupna i sprzedaży, w jak różnorodnych warunkach, przy jak rozlicznych pod-

miotach i przedmiotach (np. od kupna żony, poddanych, urzędu itd. do kupna akcji, polisy czy losu loteryjnego), aby można było całą instytucję kupna-sprzedazy ująć w kilku paragrafach ustawy cywilnej! Od tysięcy lat pracowała twórczo nad niemi naukowa myśl prawnicza. Prawo zwyczajowe spisywano, systematyzowano, wreszcie uzupełniano i zmieniano w drodze ustawodawczej, aż normy stały się tak pewne, instytucje tak się skryształizowały, że kodyfikacja była tylko naturalnem uwieńczeniem dzieła stuleci. Rzec można, że kodeks napoleoński istniał już we wszystkich szczegółach, zanim został zredagowany. A jak powstał kodeks prawa kanonicznego? Oto Pius X polecił „*ut universae Ecclesiae leges, ad haec usque tempora editae, lucido ordine digestae, in unum colligerentur, amotis inde quae abrogatae essent aut obsoletae, aliis, ubi opus fuisset, ad nostrorum temporum conditionem propius aptatis*”.

Sprężyną wielkich dzieł kodyfikacyjnych jest prawie zawsze potężny czynnik pozaprawny: dążenie do większej jedności politycznej. Kodeks napoleoński jest afirmacją nowej Francji, która z burzy rewolucyjnej wychodzi nietylko jako „jedna i niepodzielna”, ale i silnie zcentralizowana. Kodeks austriacki miał wzmocnić zawsze niepewne władza zesztukowanej monarchji Habsburgów. Kodeks niemiecki uwieńczył dzieło zjednoczenia Niemiec. Dla tejsze przyczyny Królestwo Kongresowe instynktownie broniło swego kodeksu cywilnego, jako czynnika odrębności od Rosji, i dla tej samej przyczyny obecnie Polacy z utęsknieniem oczekują Polskiego Kodeksu Cywilnego, który będzie nietylko koroną zjednoczenia narodowego, ale jednocześnie jego potężnym na przyszłość czynnikiem i najpewniejszą rękojmą.

Prawo międzynarodowe, to jest ogół norm prawnych regulujących stosunki między państwami, jest w zupełnie różnem położeniu. Liczba państw, podmiotów tego prawa, jest bardzo ograniczona; obecnie wynosi zaledwie kilkadziesiąt. Stosunki między niemi, mimo tak potężny rozwój międzynarodowych komunikacyj, wymiany gospodarczej i kulturalnej, mimo wciąż zacieśniającą się wzajemną ich zależność, są o wiele mniej intensywne, niż między jednostkami. Przytem nie wszystkie te stosunki są rządzone przez prawo międzynarodowe: poza jego obrębem pozostają obszerne dziedziny, które należą do spraw wewnętrznych, podlegają wyłącznie własnej kompetencji (Anglicy to nazywają: *domestic jurisdiction*) państw. Ilość faktów normowanych przez prawo międzynarodowe jest stosunkowo niewielka; są to zdarzenia i stosunki bardzo różne, mało powtarzające się; abstrahujący umysł prawnika nie

wydobył z nich jeszcze w dostatecznej mierze pierwiastków, któreby pozwoliły sprowadzić ogół norm prawa międzynarodowego do szeregu instytucyj ujętych w logiczny system.

Normy te odznaczają się niskim stopniem uogólnienia, są stosunkowo bardzo konkretne, szczegółowe, noszą na sobie widoczne znamiona okoliczności, do których były i są przystosowywane; systematyka prawa międzynarodowego jest dopiero w początkach.

Zwyczajowi zawdzięczamy najdawniejsze, najlepiej ugruntowane i najpowszechniej przyjęte normy prawa międzynarodowego. Ale jeżeli dzielą one wszystkie zalety prawa zwyczajowego, dzielą także jego słabe strony; niepewność, czy jakaś reguła już się stała normą obowiązującą i w jakim zakresie, albo czy już nią być nie przestała, oraz niejednolitość pojmowania i stosowania normy. Te słabe strony pogłębiają się przez to, że w stosunkach międzynarodowych nie masz władzy, któraby wątpliwości rozstrzygała i normy ustalała: wszystko niemal zależy od swobodnego uznania państw, które kierują się nie tylko narodem poczuciem prawnym, ale i interesem narodowym. Drugie źródło, umowy, zyskuje wprawdzie coraz więcej na znaczeniu, w miarę jak rozwijające się w nieznanem dotychczas tempie stosunki domagają się szybkiego uporządkowania prawnego, i prawo zwyczajowe zawodzi; ale normy umowne, powstające nieraz pod przewagą, nawet naciskiem grupy państw, a czasem jednego tylko mocarstwa, zbyt często noszą piętno chwili, konjunktury politycznej, rażą poczucie prawne jednych społeczeństw, naruszają interesy innych i dalekie są od tej powagi, jakiej normy prawne zażywać powinny. Gdy zaś, jak to się często zdarza, każda ze stron, przyjmując jakieś kompromisowe brzmienie postanowienia, zgóry gotowała się do własnej jego wykładni, wtedy okazuje się nazajutrz po uprawomocnieniu się umowy, że każdy podpisywał co innego: zamiast jednej, istnieje w rzeczy samej kilka umów. Gdzież władza, któraby i tu jedność wprowadzić mogła? Nad brakiem takiej władzy nie powinniśmy ubolewać: wynika on z natury prawa międzynarodowego, którego podstawą jest uznanie — wyraźne lub domniemane — państw, t. j. samych podmiotów tego prawa. Jest to zasada, w dawnej Polsce wyrażana w klasycznej formule: „nic na nas bez nas”. Więcej nawet: Z wyjątkiem nielicznych wypadków mniejszej wagi (np. pewne uchwały Ligi Narodów o charakterze organizacyjnym), które muszą być wyraźnie przewidziane, państwa mają prawdziwe *liberum veto*, t. j. mogą nie dopuścić do powzięcia uchwał w sprawach, w których uczestniczą: ten stan rzeczy może przedstawiać pewne niedogodności i są czynione próby, aby to *liberum veto* ogra-

niczyć, przynajmniej tam, gdzie to jest możliwe: w organizacjach międzynarodowych. Tak np. statut Międzynarodowej Organizacji Komunikacyjnej i Tranzytowej przy Lidze Narodów przewiduje, że każdy projekt, aby był przyjęty, musi uzyskać  $\frac{2}{3}$  głosów państw, na ogólnej konferencji reprezentowanych; pojedyncze państwo nie może więc sprzeciwić się temu, aby tekst konwencji został uchwalony, ale konwencja, oczywiście, obowiązywać będzie te tylko państwa, które ją ratyfikują; może się nawet zdarzyć wypadek, że tekst konwencji zostanie przyjęty, ale konwencja nie uprawomocni się albo nie wejdzie w życie dla braku potrzebnej liczby ratyfikacji.

Zasada: „nic na nas bez nas” jest naturalną konsekwencją udziałności państw i najpewniejszym palladium wolności narodów, ale ona także nie przyczynia się do ułatwienia wysiłków nad formułowaniem prawa międzynarodowego. W rezultacie stwierdzić trzeba, że w prawie tem norm powszechnie obowiązujących jest stosunkowo niewiele, że znacznie więcej jest norm należących do prawa międzynarodowego partykularnego, t. j. uznawanych tylko przez pewne grupy państw, i wybitny uczony włoski, D. Anzilotti, miał słuszną, kiedy pisał, że „największą część prawa międzynarodowego tworzy prawo partykularne”.

Wreszcie kodyfikacja prawa międzynarodowego nie ma potężnego bodźca, jakim jest dążenie do jedności politycznej; wręcz przeciwnie, każde państwo broni zdecydowanie swej niezależności, która, obok różnic poczucia prawnego i różnicy interesów, zakreśla granice usiłowaniom, wcale częstym obecnie, unifikacji prawnej w dziedzinie stosunków międzynarodowych. Dlatego też te prądy i organizacje międzynarodowe, które założyły sobie dążyć do stworzenia jakiejś federacji europejskiej czy światowej, jakiegoś „nadpaństwa” uniwersalnego, widzą w kodyfikacji prawa międzynarodowego jedną z dróg, do tego celu prowadzących. Ale też jasnym jest, że wprowadzenie takiego czynnika politycznego do zagadnienia kodyfikacji musi zdwajać ostrożność rządów i nakazywać największą rozwagę.

## 2.

Przeszło sto lat temu w sprawie kodyfikacji prawa cywilnego starli się dwaj wybitni uczeni niemieccy, obaj zresztą francuskiego pochodzenia, i po dziś dzień brzmią jeszcze odgłosy tego starcia. W r. 1814 — było to po zwycięstwie nad Napoleonem, wśród największego napięcia entuzjazmu narodowego — G. Thibaut wystąpił z broszurą „O konieczności jednego kodeksu cywilnego dla Niemiec”. Zwycięskiemu narodowi nie przystoi już barbarzyński zlepek praw germańskich, prawa kościelnego i rzymskiego; konieczna jest

jedna, wzorowa ustawa, niezależna od woli rządów poszczególnych państw niemieckich i jednoczącą wszystkich Niemców poczuciu braterstwa. W takim postawieniu sprawy tkwi nie tylko tendencja patriotyczna, ale sporo racjonalizmu i znanego nam z rewolucji francuskiej przesadnego kultu Ustawy. Tendencja niemniej patriotyczna inny znalazła wyraz w odpowiedzi, którą na poglądy Thibaut'a dał Fryderyk Karol de Savigny, jeśli nie najgłębszy, to najgłośniejszy przedstawiciel młodej szkoły historycznej w nauce prawa, w broszurze p. t. *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* (1814). Duch narodu tworzy prawo, jak język, obyczaj, poezję i całą sztukę ludową. To prawo zwyczajowe jest wciąż żywe, doskonale odpowiada poczuciu prawnemu społeczeństwa i dlatego jest najlepsze. Wprawdzie musi nadejść czas, w której bezpośrednia twórczość prawa ludu staje się już niemożliwa, a wtedy zaczyna się rola uczonych prawników, ale udziałem stanu prawniczego jest raczej to, co byśmy dziś nazwali techniką prawa. Źródła prawa biją wciąż z głębi ducha narodu. Ustawa nie tworzy, lecz formuje prawo, które żyje w poczuciu prawnym czy nawet świadomości prawnej społeczeństwa. Kodeks winien być doskonałym wypowiedzeniem tego prawa, winien więc być poprzedzony przez głębokie poznanie przeszłości narodu, jego charakteru, twórczości i potrzeb, oraz przez gruntowną uprawę nauki prawa; nawet język musi być przygotowany do tego zadania. W każdej ustawie kryje się niebezpieczeństwo przerwania procesu rozwojowego żywego prawa, groźba skamienienia; kodyfikacja, któraby nie odpowiadała najzupełniej poczuciu prawnemu narodu, albo poprostu przedwczesna, mogłaby wyrządzić społeczeństwu niepowetowane szkody.

Łatwo zauważyć pokrewieństwa, łączące ten pogląd z ogólnym prądem romantyzmu; jak romantycznym w ujęciu jest rysowany przez pannę L. Claude (już w r. 1826) portret Savigny'ego, na którym piękna zamyślona twarz, w dal zapatrzone oczy, włosy spadające w miękkich puklach i płaszcz niedbale narzucony na ramiona, mówią dobitnie o swej epoce... Pogląd ten zwyciężył; jedno prawo cywilne dla Niemiec stało się ciałem prawie w sto lat potem. Ale od owego czasu zwolennicy i przeciwnicy kodyfikacji powracają wciąż do myśli zawartych w rozprawach Thibaut'a i Savigny'ego.

A jak sobie wyobrażano zagadnienie kodyfikacji prawa międzynarodowego?

Pomijamy projekt „Deklaracji praw narodów” (właściwie: państw) przedstawiony Konwentowi przez deputowanego ks. Gré-

goire (1795); zaczynał on się od oświadczenia, że „ludy (właściwie: państwa) pozostają względem siebie w stanie natury, związane więzią moralności uniwersalnej”, i w 21 artykułach zawierał nietylko sformułowanie obowiązujących norm prawa międzynarodowego, ile postulatory filozofii rewolucyjnej; nie wyszedł też poza stadjum projektu.

Konieczność kodyfikacji prawa narodów bodaj pierwszy podniósł J. Bentham, widząc w niej jedną z dróg prowadzących do trwałego pokoju; w pomysłach swych atoli wielki utyitarysta okazał się utopistą. Niewielką wartość zdają się mieć formuły zawarte w v. Traiteur-Luzberga *Skizze zu einem Völkergesetzbuche* (1814), a poddane rozbirowi w książce Z. Przesmyckiego, o której potem. Pierwszy projekt kodeksu prawa międzynarodowego w 414 artykułach ogłosił w r. 1846 Hiszpan, E. de Ferrater; poszedł w jego ślady Włoch Paroldo (1851 r.). Nie spełnił zapowiedzi Garden (1852), a prace S. Weissa (1854 i 1858) są kodeksem prawa neutralności i prawa morskiego tylko z tytułów. Dopiero austriacki prawnik A. v. Domin-Petrushevecz w r. 1861 wydał „*Précis d'un code de droit international*, krytyczne i sumienne, acz nie wolne od błędów, zestawienie formuł, w które ujął pozytywne prawo międzynarodowe publiczne i prywatne.

Inny charakter mają Fr. Liebera Instrukcje polowe dla armji Stanów Zjednoczonych (1863). Jest to ujęta w 157 paragrafów kodyfikacja praw wojny lądowej, zatwierdzona przez rząd Stanów Zjednoczonych na użytek wojsk związkowych w wojnie secesyjnej. Dzieło wybitnego uczonego wskazało drogę, która doprowadziła poprzez próby brukselskie i oksfordzkie — do haskiego regulaminu wojny lądowej z r. 1897. Naśladowcą Liebera stał się Bluntschli, który w roku 1868 wydał swoje dzieło p. t.: *Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staaten als Rechtsbuch dargestellt*. Przesadnie sławione, tłumaczone na kilkanaście języków, dzieło to, poddane później rozbirowi krytycznemu, okazało się słabszem, niż można było przypuszczać; obok niewątpliwych zalet, wśród których rozległa erudycja i szeroki horyzont autora na pierwszym muszą być postawione miejscu, znajdujemy nietylko poważne usterki redakcyjne, ale wielkie wady systemu, sprzeczności wewnętrzne i wreszcie pomieszanie osobistych poglądów autora z obiektywnie stwierdzonymi normami prawa międzynarodowego. Książka Bluntschli'ego miała jednak dla popularyzacji prawa narodów zasługi, w których nie przewyższyły jej prace kontynuatorów prób kodyfikacyjnych. A jest ich szereg spory. Dudley Field (1872), P. Fiore (1890), Duplessix (1906), Inter-

noscia (1910), b. prezydent Brazylii Epitacio Pessoa (1911), nie licząc autorów prób niekompletnych lub częściowych, jak L. Farnese (1873) i in. Wspólną cechą tych pomysłów kodyfikacyjnych — z wyjątkiem może v. Domin-Petrushevecza — jest dążenie nie do ścisłej kodyfikacji istniejącego, pozytywnego prawa międzynarodowego, lecz do uzupełnienia go, do tworzenia nowego prawa zgodnie z poglądami i upodobaniami autorów, którym możnaby dać miano filantropów w tem znaczeniu, w jakim słowa tego używano w XVIII w.: przyjaciół ludzkości (*amis de l'Humanité*).

Prawnik polski stwierdzi z rzetelnym zadowoleniem, że wśród nielicznych prac w tym zakresie bardzo wczesnie, bo w r. 1886, ukazała się obszerna rozprawa, poświęcona historii i krytycznemu rozbiorowi usiłowań kodyfikacyjnych w dziedzinie prawa międzynarodowego, wprawdzie rosyjska, ale przez Polaka pisana. Polskość tej książki bije przede wszystkim ze sposobu ujmowania zagadnień, z kierunku, w jakim autor szuka odpowiedzi na postawione pytania; czytelnik wyczuwa, wie, że autor myśli wciąż o zagadnieniu polskiem w prawie międzynarodowym. Młodzieńczym autorem tej rozprawy jest p. Zenon Przesmycki, odznaczony za nią złotym medalem Uniwersytetu Warszawskiego. Mało kto wie dziś zapewne, że Miriam zaczął bodaj swój zawód pisarski od rozprawy prawniczej i że studjował prawo międzynarodowe, zanim się stał księciem Parnasu polskiego i położył niezapomniane zasługi dla polskiej kultury. Odbył on tę samą drogę, co wielki Grocjusz, tylko w odwrotnym kierunku: tamten bowiem od tomika poezyj zaczął swoją zdumiewającą działalność pisarską, która mu zjednała nazwę Ojca prawa międzynarodowego.

Owocniejszą, niż usiłowania indywidualne, okazała się dobiegająca szóstego lat dziesiątka praca Instytutu Prawa Międzynarodowego.

Jeszcze w r. 1855 prof. Kaufmann z Bonn ogłosił rzecz p. t. *Die Idee und der praktische Nutzen einer Weltakademie des Völkerrechts*. W dziewięć lat potem podjął tę myśl znany prawnik belgijski, Rolin-Jaequemyns, ale dopiero w r. 1871 wymieniony już Fr. Lieber zwrócił się doń z pismem, w którym uznawał korzyści stałych kongresów internacjonalistów, kongresów, niezależnych od rządów czysto naukowych, mających na celu m. in. pracę przygotowawczą do częściowej, stopniowej kodyfikacji prawa narodów. Teraz już poparty autorytetem Liebera, zachęcony przez Szwajcara Moynier'a, mógł Rolin Jaequemyns zwrócić się do kilkunastu najwybitniejszych znawców prawa międzynarodowego z konkretnymi propozycjami. We wrześniu r. 1873 w jednej z sal

historycznego ratusza gandawskiego, w obecności kilkunastu uczestników tego pamiętnego aktu, założony został Instytut Prawa Międzynarodowego i odrazu przystąpił do systematycznych studiów nad wybranymi zagadnieniami naszej nauki. Założenie Instytutu powitane było przez internacjonalistów jako wydarzenie wielkiej wagi. Twórca szkoły włoskiej w nauce prawa międzynarodowego, Stanisław Mancini, witał powstanie Instytutu w prelekcji zatytułowanej podobnie, jak to przed laty uczynił v. Savigny: *Vocazione del nostro secolo per la codificazione e la riforma del diritto delle genti.* .

Instytut zdawał sobie sprawę, że badania nad prawem międzynarodowym wymagają długiego czasu, a wszelkie pomysły kodyfikacyjne — nadzwyczajnej ostrożności, przystępował więc zawsze do studiów nad wybranymi zagadnieniami prawa narodów z chwałębną rozważą. W kilkudziesięciu tomach jego roczników mieszczą się nieocenione materiały do kodyfikacji prawa międzynarodowego zarówno publicznego jak prywatnego.

Obok tego Instytutu od lat kilkunastu działa na drugiej półkuli Amerykański Instytut Prawa Międzynarodowego, o którym niżej. Założona w r. 1919 *Union juridique internationale* nie okazała się żywotną. Dla unifikacji prawa morskiego, głównie jednak prywatnego, wielkie położył zasługi t. zw. Komitet Morski w Antwerpii. Zainteresowanie dla zagadnień prawa międzynarodowego i jego kodyfikacji szerzy wśród szerokich kół pozostająca pod angielskim wpływem *International Law Association*, założona w roku 1873 jako Stowarzyszenie reformy i kodyfikacji prawa międzynarodowego, a w mniejszym już stopniu Unja Międzyparlamentarna (od r. 1889), Unja Towarzystw Ligi Narodów, wreszcie różne towarzystwa pacyfistyczne.

Naostatek trzeba zaznaczyć, że bujnie rozwijające się od lat kilkudziesięciu badania naukowe nad prawem międzynarodowym stanowią jednocześnie niezbędne przygotowanie do wszelkich kroków, ku jego kodyfikacji zmierzających.

### 3.

A jak się przedstawiają dotychczasowe próby urzędowe?

Od pierwszego niemal dnia swego istnienia Instytut Prawa Międzynarodowego wziął za przedmiot studiów m. in. zagadnienia pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych i ekstradycji. Otóż konwencja poświęcona pierwszemu z tych zagadnień zawartą została dopiero na konferencji pokojowej w Hadze w r. 1899, rozwinięta i uzupełniona na drugiej konferencji w r. 1907. Jest



ona w głównej mierze spisaniem prawa zwyczajowego, które się wytworzyło było w tej dziedzinie, ale zawiera też inowacje (medjacja specjalna, międzynarodowe komisje rozpoznawcze). Po wojnie jednak przybył Trybunał Międzynarodowy w Hadze, oraz przyjęło się szeroko postępowanie pojednawcze; różne państwa należą do różnych umów; nawet haska procedura rozjemcza ma jedynie znaczenie pomocnicze. W jakiej mierze można tu mówić o częściowej choćby kodyfikacji? Co się tyczy ekstradycji, którą państwa regulują zdawiaendawna przez liczne i naogół szablonowe umowy dwustronne, to została ona uznana ostatnio przez Komisję Ligi Narodów za... niedojrzałą do kodyfikacji.

W r. 1880 Instytut, zachęcony powodzeniem Instrukcyj Liebera, a niezrażony niepowodzeniem konferencji brukselskiej w roku 1874, zajął się zagadnieniem kodyfikacji praw wojny lądowej, które dopiero w r. 1899 ujęte zostały w postaci konwencji (t. zw. Regulaminu haskiego) zrewidowanej następnie w r. 1907. Otóż są państwa, które tego Regulaminu nie przyjęły; są pewnie takie, które przystąpiły do konwencji z r. 1899, ale nie przystąpiły do konwencji zrewidowanej z r. 1907; a ta konwencja znajduje zastosowanie tylko o tyle, o ile wszystkie państwa wojujące do niej należą, w przeciwnym razie wchodzi w rachubę prawo zwyczajowe. „Kodyfikacja” praw wojny morskiej (deklaracja londyńska z roku 1909) wogóle nie stała się umową.

Reguły w sprawie żeglugi na rzekach, dzielących lub przecinających dwa lub więcej państw, ustalone w artykułach 108—116 Aktu końcowego kongresu wiedeńskiego, stały się przedmiotem wielu umów późniejszych, które bynajmniej nie zawsze służyły za traktatem z r. 1815. Przybyły potem akty z r. 1856 (Dunaj), 1885 (Kongo i Niger); Instytut zajął się tą sprawą w r. 1883. Traktat Wersalski przyniósł dalsze w tej mierze postanowienia, a dopiero w r. 1921, na konferencji barcelońskiej, uchwalona została międzynarodowa konwencja rzeczna, która miała być przedewszystkiem kodyfikacją norm obowiązujących w tej dziedzinie. Konwencja ta zawiera liczne budzące niepokój inowacje, np. postanowienia co do robót rzecznych i administracji rzecznej; nie ratyfikowały ją liczne państwa, mające pierwszorzędne znaczenie dla żeglugi międzynarodowej. Umowa ta wreszcie, jak i inne, nie zastąpiła prawa powszechnego, nie stała się więc kodyfikacją we właściwym tego słowa znaczeniu.

Tak samo z zastrzeżeniem tylko można mówić, jako o kodyfikacji, o konwencjach haskich z dziedziny międzynarodowego prawa prywatnego, oraz brukselskich z dziedziny prawa morskiego.

Szybciej zdaje się postępować tą drogą Ameryka.

Odkąd w r. 1926, pierwszy kongres szeregu republik amerykańskich, zgromadzony w Panamie z inicjatywy wielkiego Bolívara, wypowiedział się za kodyfikacją przyjętego przez nie prawa międzynarodowego, myśl kodyfikacji cieszyła się w Ameryce niezmięszającą się popularnością. Kodyfikacji prawa międzynarodowego prywatnego poświęcone były kongresy w Limie (1877) i Montevideo (1888). Poważnym czynnikiem przygotowawczym w tym kierunku stały się konferencje panamerykańskie (I Waszyngton 1889, II Meksyk 1901, III Rio de Janeiro 1906, IV Buenos-Ayres 1910, V Santiago 1923, VI Hawana 1928). Na skutek uchwał III-ej konferencji zgromadził się w Rio w r. 1912 kongres prawników amerykańskich. Temu to kongresowi zawdzięczamy projekty kodeksów prawa międzynarodowego publicznego (Pessoa, już wymieniony) i prywatnego (Pereira). Konferencja V pchnęła pracę na nowe tory; zrezygnowawszy z kodyfikacji zupełnej, postanowiła dążyć do kodyfikacji częściowej i stopniowej; jako postać kierownicza w tych usiłowaniach wysuwa się znany prawnik chilijski, głównie w Paryżu przebywający, Alejandro Alvarez. Amerykański Instytut Prawa Międzynarodowego uchwalił 30 projektów konwencji, które wyczerpywały niemal cały zakres prawa międzynarodowego publicznego (Lima 1924), oraz przedyskutował projekt kodeksu prawa międzynarodowego prywatnego, napisany przez znakomitego prawnika kubańskiego, de Bustamante (Montevideo, 1927). Nowy kongres prawników amerykańskich (Rio, 1927) zatwierdził projekty dwunastu konwencji z dziedziny międzynarodowego prawa publicznego oraz projekt wielkiej konwencji, obejmującej całe prawo międzynarodowe prywatne. Charakterystycznym jest przytem, że nie mówi się tam teraz o „kodyfikacji”, lecz poprostu o „rozwijaniu” prawa międzynarodowego. VI konferencja panamerykańska przyjęła siedm umów, należących do dziedziny publicznego i kodeks de Bustamante z dziedziny prywatnego prawa międzynarodowego. Usiłowaniom kodyfikacyjnym Ameryki towarzyszy nieznanym gdzieindziej zapał i optymizm; prawda, że chodzi o prawo partykularne amerykańskie, a republik Nowego Świata nie dzieli tyle i tak głębokich różnic, jak np. państwa Europy. Ale też na starym kontynencie nie brak głosów obawy, że ten rozpęd amerykański, nie liczący się ze stanem innych części świata, utrudni na długo, jeśli nie uniemożliwi, prace nad sprowadzeniem prawa międzynarodowego do jedności uniwersalnej...

To ostatnie zadanie przypaśćby miało Lidze Narodów, której entuzjaści szybkiej i całkowitej kodyfikacji prawa narodów chętnie zarzucają kunktatorstwo.

Kiedy, latem 1920 r., komitet dziesięciu prawników przygotowywał Statut Trybunału Międzynarodowego, musiał liczyć się z niedoskonałym stanem obecnym naszej gałęzi prawa; licząc się z nim, powziął dnia 21 lipca uchwałę, w której wskazuje, że bezpieczeństwo wymaga rozszerzenia panowania prawa narodów na nowe dziedziny oraz dalszego postępu sądownictwa międzynarodowego, wstrzymywanego w swym rozwoju przez niedoskonałość tego prawa; proponuje tedy, aby wzorem dwu pierwszych konferencji haskiich odbywały się w Hadze perjodyczne konferencje *pour l'avancement du droit international*. Do myśli tej nie przychyliło się I Zgromadzenie Ligi. Ale już w roku 1924 delegat szwedzki na V Zgromadzenie wystąpił z wnioskiem, aby opracowane zostały projekty konwencji w sprawach, w których państwa, uznając zasadnicze normy prawne, różnią się w sposobie ich wykładni i stosowania, oraz, o ile możliwe, w sprawach, które dotychczas wogóle nie były przez prawo narodów normowane. Odtąd sprawa kodyfikacji prawa międzynarodowego stanęła na porządku obrad Ligi. Utworzono komisję rzeczoznawców, która na 4 sesjach rocznych 1925—1928) i w przerwach między sesjami przygotowała materiały dla przyszłej konferencji. Komisja, wzorem innych ciał doradczych Ligi, dwukrotnie zwracała się do rządów: po raz pierwszy, by poznać ich zapatrywania na zagadnienia i metody kodyfikacji wogóle, oraz ich stanowisko względem szeregu materyj, w których kodyfikacja wydawała się jej pożądaną i możliwą do urzeczywistnienia; po raz wtóry, po dokonanych wyborze trzech zagadnień, mających stanowić przedmiot przyszłej konferencji, by zebrać sposobem ankiety materiały obejmujące poglądy państw na stan prawny tych zagadnień, stan praktyki międzynarodowej, wreszcie pomysły i postulaty państw w tych materyjach<sup>1</sup>).

Wybrane zagadnienia obejmują kwestje obywatelstwa, wód terytorjalnych oraz odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone na jego terytorjum osobom i mieniu cudzoziemców. Zgromadzone na użytek konferencji materiały (głównie odpowiedzi rządów na rozesłane kwestjonariusze) stanowią trzy spore tomy.

<sup>1</sup>) Obszerne przedstawienie prac i metod komisji rzeczoznawców znajduje się w artykule p. Sz. Rundsteina, członka komisji z ramienia Rządu Polskiego (Ruch Prawniczy i Ekonomiczny, 1928, I).

IX Zgromadzenie Ligi (1928), ustalając zamierzenia na najbliższą przyszłość bardzo ostrożnie, powzięło jednak uchwałę, w której pod adresem Rady wyraża życzenia, by mianowany przez nią komitet z trzech prawników ułożył wykaz wszystkich zagadnień prawa międzynarodowego nadających się do kodyfikacji, nie przesądzając zresztą kolejności, w jakiej te zagadnienia miałyby być traktowane. Jednocześnie Zgromadzenie wyraża życzenie, by ci sami prawnicy zbadali możliwość wydania istniejących konwencji ogólnych (t. j. otwartych dla wszystkich państw) w postaci kodeksu czy raczej zводу prawnego, ułożonego systematycznie i utrzymywanego à jour. To się stało, i X Zgromadzenie Ligi (1929 r.), przyjąwszy do wiadomości sporządzony wykaz przedmiotów, nadających się do kodyfikacji, uchwaliło życzenie, aby komisja rzeczoznawców po przyszłej konferencji podjęła dalsze prace; jednocześnie Zgromadzenie, godząc się z opinią trzech prawników, że wydanie systematyczne konwencji ogólnych w postaci zводу byłoby obecnie niemożliwe, uznało za pożyteczne ustalić teksty umów zawartych przez różne państwa w pewnej materji oraz określić, jakie państwa są temi umowami związane. Tym sposobem Liga nie zeszła z obranej drogi, po której, jak dotąd, ma zamiar posuwać się powoli i ostrożnie.

#### 4.

Druga konferencja w Hadze zakończyła swe prace uchwaleniem życzenia, aby po pewnym czasie, zbliżonym do okresu, jaki upłynął między pierwszą a drugą konferencją (1899—1907) zwołana została trzecia konferencja, poprzedzona długimi i gruntownymi pracami przygotowawczymi nad materjami, nadającymi się do unormowania międzynarodowego w niedalekiej przyszłości (*susceptibles d'un prochain règlement international*). Nie użyto tam terminu: kodyfikacja, zapewne nie bez słuszności, gdyż termin ten w stosunku do prawa międzynarodowego musiałby mieć inne znaczenie, niż w stosunku do prawa wewnętrznego. W istocie chodzi tu o rzeczy bardzo różne. Naprzód o spisanie w formie umowy obowiązującego prawa zwyczajowego, co w stosunkach wewnętrznych zawsze było traktowane tylko jako jedna z prac przygotowawczych do kodyfikacji. Potem może chodzić o zastąpienie wielu umów dwustronnych w pewnym przedmiocie jedną umową ogólną, wielostronną. Czasami to jest ze względów praktycznych konieczne, a technicznie możliwe, jeśli z mnóstwa umów dwustronnych da się wydobyć ogólne zasady urzeczywistnione w analogicznych postanowieniach: światowa konwencja pocztowa albo kon-

wencja kolejowa berneńska świadczą, że takie postępowanie prowadzi do celu; ale znowu przykład konwencji rzecznej barcelońskiej albo zaniechanie ogólnej konwencji ekstradycyjnej wskazują, że nie zawsze konwencja ogólna jest postępem. Wreszcie często chodzi nie o stwierdzenie w umowie istnienia reguł obowiązujących, ale o wprowadzenie rzeczy nowych, nieraz z prawem istniejącem sprzecznych, o „reformę” prawa międzynarodowego. Już samo stwierdzenie w postaci umowy norm prawa zwyczajowego nie mogłoby się obejść bez ich uzgodnienia, a więc bez pewnych zmian, usunięcia norm jednych, wprowadzenia innych. Póki chodzi o normy podrzędne, o charakterze, rzecz można, organizacyjnym, technicznym, wykonawczym, sprawa może nie budzić wątpliwości; ale jeśli chodzi o normy bardziej zasadnicze, które dotyczą podstaw prawa międzynarodowego?

Tu zwolennicy „kodyfikacji” występują, by podnieść korzyści płynące właśnie z ustalenia tego, co jest prawem. Pewność norm prawnych jest, istotnie, poważnym argumentem na rzecz prawa pisanego; konieczność usunięcia niejasności, różnic, sprzeczności wynika z samej istoty uporządkowania prawnego przez umowę. Ale i te korzyści nie są bezwzględne. Doświadczenie wykazuje, że państwa nieraz odmawiają przystąpienia do konwencji, nie godząc się na jej ujęcie i techniczne przeprowadzenie zasad, których wcale nie kwestjonują. Już stary profesor paryski A. Pillet zwrócił uwagę na niebezpieczeństwo, które zagraża całej konwencji, gdy jedno z jej postanowień zostaje naruszone: w prawie zwyczajowym tej zależności niema. Wreszcie nie należy lekceważyć względu, że choć zasada *pacta sunt servanda* stanowi fundament prawa międzynarodowego, prawo zwyczajowe naogół cieszy się większem poważaniem, niż umowne.

Prawda, że prawo umowne jest łatwiejsze do poznania, dostępne dla szerokiego ogółu, niż zwyczajowe; że ułatwia zadanie międzynarodowych sądów rozjemczych. Ale i o tem nie trzeba zapominać, że prawo z umowy płynące może być zniesione przez odmiennie prawo zwyczajowe.

Niepodobna też zgodzić się z doskonałym prawnikiem belgijskim, Ch. de Visscherem, jakoby prawo pisane dawało mniejszym i słabszym państwom większe rękojmie, niż zwyczajowe. Prawo międzynarodowe jest ostatecznie rezultatem ścierania się odmiennego poczucia prawnego różnych narodów, ich odmiennych poglądów etycznych, sprzecznych interesów. Ale siły działające są tu niejako rozłożone w czasie i przestrzeni; ostatecznie ostają się te normy, które najlepiej odpowiadają potrzebom wszystkich członków spo-

łeczności międzynarodowej. Kto uczestniczył w zawieraniu wielkich umów międzynarodowych, ten wie, jak wielką rolę odgrywa tu skoncentrowany w czasie i przestrzeni nacisk wielkich mocarstw, dążących bezwzględnie do swoich celów politycznych i gospodarczych. Kiedyindziej jest to nacisk zaagitowanej opinii — powiedzmy: zorganizowanej, ruchliwszej części opinii, np. towarzystw pacyfistycznych; czyż mam przypominać apel rewolucyjny, z trybuny Ligi Narodów skierowany przez lorda Roberta Cecila do „mas robotniczych i włościańskich” w sprawie rozbrojenia? To znowu jest nacisk organizacji Ligi, czasami wręcz jej sekretarjatu; a gdy tekst konwencji większością głosów zostanie uchwalony, mamże przypominać nieustanny nacisk Ligi na państwa, aby konwencję, która im nie odpowiada, ratyfikowały? Często jest to nacisk wielkiej finansjery międzynarodowej; tajnych stowarzyszeń; prasy będącej na ich usługach, naostatek chęć popularności, ba! nawet wzgląd na wyborców w kraju robi swoje. Stąd wartość umów międzynarodowych, jako źródła prawa, nie wzrasta bynajmniej w stosunku prostym do ich wciąż zwiększającej się liczby i łatwości, z jaką są teraz zawierane przy pomocy technicznej organizacji Ligi Narodów. Nieraz wartość prawnicza umów dzisiejszych każe wzdychać do poziomu takich np. konwencji haskich.

Rozróżnia się zwykle umowy prawotwórcze, będące źródłem prawa międzynarodowego (Niemcy nazywają je: *Vereinbarung*) od umów, będących zwykłymi transakcjami między państwami (*Vertrag*). Jeżeli chodzi o brutalną nieraz grę interesów, zaciera się ta różnica, co bynajmniej nie dodaje autorytetu moralnego umowom prawotwórczym. W tych warunkach trzeba uznać za wysoce niebezpieczne dążenie — które polskie M. S. Z. zdaje się aprobować — aby „wyłączyć ograniczenie działania umów w czasie oraz możność ich wypowiedzenia... czynić z norm opartych na porozumieniu normy ponad porozumienie wyższe... Stworzenie normy, wyższej ponad fluktuację woli stron, uznać chce Liga Narodów jako znamiennej cechę konwencji prawotwórczych”...<sup>2)</sup>. Zachodzi obawa, by kodyfikacja prawa międzynarodowego nie stała się narzędziem do celów politycznych służącym.

Nietylko państwa wprowadzać mogą „politykę” do „kodyfikacji”. Czynić to mogą — i czynią dość wyraźnie — prądy i organizacje międzynarodowe dążące do zasadniczej „reformy” prawa narodów. Usiłują one przy każdej sposobności podkopywać „fetysza udzielności”; w zapelnianiu „luk” w prawie, w rozszerzaniu unor-

<sup>2)</sup> Sz. Rundstein, I. c.

mowania międzynarodowego na dziedziny dotychczas niem nieobjęte widzą drogę do zwięzania zakresu spraw wewnętrznych (*domestic jurisdiction*) państwa; nieraz w tej wyłącznej kompetencji widzą tylko zakres działania „koncedowany” czy „delegowany” państwom przez społeczność międzynarodową. Prą do zacierania granic i niwelowania różnic między państwami, do powszechnej unifikacji. Przeciw państwu jako podmiotowi prawa międzynarodowego wysuwają jednostkę i klasę. Narzucają sądownictwo obowiązkowe, niezależne od zgody stron, domagają się rozbrojenia poszczególnych państw, ale obok tego sankcyj karnych, egzekutywy międzynarodowej. Przyświeca temu myśl o „nadpaństwie” i o jednym rządzie, tak potężnym, aby nikt nie mógł mu się oprzeć — i nie śmiał się opierać. Byłby to koniec „anarchji” międzynarodowej, ale i koniec niezawisłości narodów, koniec państw, sprowadzonych do znaczenia podziałów terytorjalnych. Byłby to także koniec prawa międzynarodowego.

## 5.

I państwa, które narzucają swe interesy, i te prądy czy organizacje międzynarodowe, które narzucają swe koncepcje... i zapewne interesy także, wiedzą, czego chcą, dokąd dążą, potrafią przeprowadzać swoje plany krok za krokiem z podziwu godną konsekwencją i zazdrości godnym uporem. Tem gorzej dla państw, które nie mają linii wytycznej, albo nie są zdolne do konsekwencji w działaniu, albo nie potrafią zdobyć się na upór w dążeniu. W. Brytania jest tu wzorem niedoścignionym. Wszakże założeniem wszelkiego działania jest: znać prawo międzynarodowe i posiadać jakąś politykę prawa międzynarodowego.

Można i należy popierać uporządkowanie prawa międzynarodowego w tych dziedzinach, gdzie to jest potrzebne i może być z powodzeniem przeprowadzone. Nie widzę w tem nic złego, jeżeli to nazwiemy „częściową i stopniową kodyfikacją” prawa międzynarodowego. Ostrożność i brak pośpiechu są tu nieodzowne, bo wszak chodzi nietylko o poczucie prawne narodów, którego gwałcić się nie da, nietylko o interesy, ale nieraz o sam byt państw. Instrukcje dane w tym duchu przez rząd Stanów Zj. A. P. ich delegacji na II konferencję haską są pełne mądrości. Trzeba starannie wybierać i ustalać materje, mające być przedmiotem konwencji kodyfikacyjnych i rzec się kodyfikacji całkowitej według ustalonego zgóry planu. Trzeba także trzymać się spraw praktycznych, konkretnych, nie wdając się w poruszanie zagadnień zasadniczych, ale w każdym szczególe trzeba mieć przed oczyma naczelne zasady

prawa narodów. Dlatego też n. p. konwencja w sprawie „zasadniczych praw i obowiązków państw” byłaby niebezpieczną, choć uchwalona przez amerykański Instytut Prawa Międzynarodowego w roku 1916 „Deklaracja praw i obowiązków państw” jest wielce pożyteczna, jako płynące z ducha wolności ostrzeżenie przeciwko tendencjom uniwersalistycznym czy kosmopolitycznym i antypaństwowym.

Jeden z twórców kodeksu napoleońskiego, Portalis, powiedział: *Les codes des peuples se font avec le temps, mais, à proprement parler, on ne les fait pas.* To samo się stosuje, *a fortiori*, do prawa międzynarodowego. I kiedy wybitny przedstawiciel naszej nauki, Th. Niemeyer, pisał przed trzema laty „*Vom Beruf unserer Zeit zur Kodifikation des Völkerrechts*”, stawiał sobie dwa pytania: czy sprawy dojrzały już do kodyfikacji? i czy nasza epoka zdolna jest tę pracę kodyfikacyjną dobrze wykonać? Odpowiedź nakazywała raczej... rozagę. A inny niemiecki internacjonalista, K. Strupp, przypominając dyskusje toczone przed 50 laty w Instytucie Prawa Międzynarodowego, stwierdził nie bez melancholji w r. 1929, że „*heute wie vor fünfzig Jahren die Methode der Kodifikation noch immer höchst unvollkommen ist*”.

Polska przez długi czas nie brała udziału w kształtowaniu prawa międzynarodowego, które w ciągu wieków rozwijało się przy jej chlubnym uczestnictwie. Teraz, odkąd weszła znów w Narody, równa wszystkim dookoła, ma nietylko prawo, ale i obowiązek być obecną i czynną wszędzie tam, gdzie się wykuwa prawo międzynarodowe w ciężkiej walce czy w spokojnej debacie. Nietylko dlatego, że ma prawo żądać, aby kształtujące się czy kształtowane normy prawa międzynarodowego nie naruszały jej interesów i nie obrażały jej poczucia prawnego, ale także dlatego, że w swojej tysiącletniej tradycji stosunków międzynarodowych, w swojej kulturze prawnej i myśli politycznej posiada wysokie walory moralne i prawne, które ma obowiązek dorzucić do wspólnego skarbcza prawa narodów. To jest obowiązek Polski względem siebie samej i względem społeczności międzynarodowej.