

STEFAN BORATYŃSKI

## NARODY ZJEDNOCZONE A SUWERENNOŚĆ

### Próba analizy prawnej art. 2 § 1 Karty

Już we wstępie do Karty Narodów Zjednoczonych, państwa zakładając tę organizację<sup>1</sup> oświadczają; iż są zdecydowane „przywrócić wiarę ... w równość praw narodów wielkich i małych ...”<sup>2</sup>. Należy podkreślić, że postanowienie powyższe stanowi jeden z celów określonych we wstępie do Karty, którym kierowali się założyciele przy tworzeniu nowej organizacji międzynarodowej<sup>3</sup>. W imię urzeczywistnienia wskazanych we wstępie celów, Karta nakazuje przedsięwziąć określone działania<sup>4</sup>. W związku ze wskazaną we wstępie

<sup>1</sup> Wstęp do Karty zaczyna się wprawdzie od słów „My ludy Narodów Zjednoczonych”, ale zwrot ten, rzecz jasna, w niczym nie zmienia faktu, że twórcami Karty i założycielami organizacji są rządy państw uczestników konferencji w San Francisco (1945), która powołała do życia Narody Zjednoczone. Karta jest umową międzynarodową, a więc jej kontrahentami są państwa-sygnatariusze, a nie „ludy Narodów Zjednoczonych”. Por. Hans Kelsen, *The law of the United Nations*, London 1951, s. 6.

<sup>2</sup> Posługujemy się tutaj oficjalnym przekładem polskim Karty Narodów Zjednoczonych. Dz. U. R. P. nr 25, poz. 90, z 6 marca 1947. Zwrócić jednakże należy uwagę na pewne różnice zachodzące między tekstami oryginalnymi. I tak tekst angielski mówi o „równych prawach” („equal rights”), podczas gdy tekst francuski i rosyjski używają terminu „równość praw” („l'égalité des droits” i „равенство прав”).

<sup>3</sup> Inne cele zawarte we wstępie, to: „...uchronić przyszłe pokolenia od klęsk wojny... przywrócić wiarę w podstawowe prawa człowieka, w dostojność i wartość jego osoby, równouprawnienie mężczyzn i kobiet.. stworzyć warunki, w których będzie mogła panować sprawiedliwość i poszanowanie zobowiązań, opartych na traktatach i innych źródłach prawa międzynarodowego... przyczynić się do postępu społecznego i podniesienia stopy życiowej przy większej wolności ...”.

<sup>4</sup> We wstępie mówi się o następujących działaniach: „...stosować tolerancję i żyć wspólnie w pokoju, jeden z drugim, jak dobrzy sąsiedzi... zjednoczyć swe siły dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa... zapewnić przez przyjęcie zasad i ustanowienie metod, że siły zbrojne będą używane we wspólnym interesie... zużytkować urządzenia międzynarodowe dla popierania postępu gospodarczego i społecznego narodów...”.

działalnością powołuje się do życia organizację międzynarodową. We wstępie do Karty znalazło to następujący wyraz: „...rządy nasze ... zgodziły się przyjąć niniejszą Kartę Narodów Zjednoczonych i niniejszym powołują do życia organizację międzynarodową pod nazwą „Narody Zjednoczone”. Istnieje zatem ścisły związek między wymienionymi we wstępie celami, wśród nich tym, który głosi: „przywrócenie wiary w równość praw narodów wielkich i małych” a założeniem Narodów Zjednoczonych również we wstępie zakomunikowanym.

Charakterystyczne jest, że na krótko przed uchwaleniem Karty, na konferencji państw amerykańskich w Meksyku<sup>5</sup>, a więc na konferencji, w której udział brali przyszli członkowie Narodów Zjednoczonych, uchwalono w rezolucji końcowej<sup>6</sup>, że „wszystkie państwa są pod względem prawnym<sup>7</sup> równe”<sup>8</sup>. Podobnie w kilka miesięcy później, gdy uchwalano Kartę Narodów Zjednoczonych postanowienie dotyczące „równości praw” było również bardzo popularne. Świadczy o tym fakt, że odpowiednie postanowienie znajdujemy nie tylko we wstępie, o którym była mowa uprzednio, lecz również i w dalszych częściach Karty. I tak, w art. 1 § 2, gdzie mowa jest o celach Narodów Zjednoczonych głosi się, że rozwój przyjaznych stosunków pomiędzy narodami winien być oparty na „poszanowaniu zasady równouprawnienia”. W artykule zaś 55 powtarza się powyższe sformułowanie niemal dosłownie, mówiąc, że pokojowe i przyjazne stosunki między narodami mają być oparte na „poszanowaniu zasady równouprawnienia”<sup>9</sup>. Jak więc z powyższego wynika, zasada równości praw sformułowana we wstępie do Karty została później powtórzona dwukrotnie w jej tekście. Nakazano tam „przywrócić wiarę” w tę zasadę oraz dwukrotnie polecono na jej „poszanowaniu” opierać stosunki międzynarodowe.

<sup>5</sup> Konferencja w Meksyku „w sprawach pokoju i wojny” trwała od 21 lutego do 8 marca 1945.

<sup>6</sup> Rezolucja ta jest znana jako Act of Chapultepec.

<sup>7</sup> W oryginale angielskim: „juridically”.

<sup>8</sup> *A decade of American foreign policy — Basic documents 1941—1949*, United States Government Printing Office, Washington 1950, s. 416.

<sup>9</sup> Różnica między obu tekstami polega jedynie na dodaniu w art 55 słowa „pokojowe” dla określenia stosunków międzynarodowych, które powinny być oparte na „poszanowaniu zasady równouprawnienia”. W obu artykułach zarówno w art. 1 jak i w art. 55 mówi się o „przyjaznych stosunkach”. Dodanie zaś w art. 55 określenia „pokojowe” uważa Kelsen za zbędne, gdyż „przyjazne” stosunki mogą być jedynie stosunkami „pokojowymi”. H. Kelsen, op. cit., s. 50.

Zasada równości jest ponadto przedmiotem art. 2 § 1 Karty. Tu jednak zasada równości nie występuje samodzielnie, lecz w ścisłym związku z „suwerennością”. Art. 2 § 1 mówi: „Organizacja opiera się na zasadzie suwerennej równości wszystkich swych członków”. Mamy zatem do czynienia z nowym terminem: „suwerenna równość”, przy pomocy którego, jak piszą Goodrich i Hambro, usiłowano wyrazić dwa odrębne pojęcia: „suwerenność” i „równość”<sup>10</sup>. Połączenie obu pojęć zresztą jest zupełnie zbędne, skoro o „równości praw” jest trzykrotnie mowa w innych postanowieniach Karty. Jest ono również merytorycznie nieuzasadnione. Rzecz jasna, że „równość” państw może istnieć tylko wtedy, gdy w grę wchodzi państwa suwerenne. Z tego jednak nie wynika, że „równość” jest „suwerenna”. Państwa bowiem są suwerenne, ale nie „równość”.

Zasada „równości praw” służy do obrony suwerenności, ustanawiając zakazy jej naruszania. Jest „logiczną konsekwencją suwerenności”<sup>11</sup>, „wynika z suwerenności”, jak się to często w literaturze podkreśla<sup>12</sup>.

Z „suwerenności” zatem nie można tworzyć przymiotnika określającego „równość”. Wzajemny stosunek obu tych pojęć nie uzasadnia bowiem tego rodzaju konstrukcji. Wprowadzenie terminu „suwerenna równość” spowodowało w konsekwencji poważne trudności interpretacyjne, z których zresztą już konferencja założycielska Narodów Zjednoczonych w San Francisco zdawała sobie sprawę. Świadczy o tym wymownie fakt złożenia oświadczenia w sprawie interpretacji powyższego terminu, które zostało przyjęte do wiadomości zarówno przez odpowiednią komisję<sup>13</sup>, jak i przez posiedzenie plenarne konferencji założycielskiej<sup>14</sup>. Na posiedzeniu pierwszej

<sup>10</sup> L. M. Goodrich i E. Hambro, *Charter of United Nations*, Commentary and documents, Boston 1949, s. 98.

<sup>11</sup> „Logical corollary”, M. Morgenthau, *Politics among nations*, New York 1952, s. 246. To samo Scelle: „L'égalité est le corollaire... de la souveraineté”. Cytuję za W. Sukiennickim, *La souveraineté des Etats en droit international moderne*, Paris 1927, s. 82.

<sup>13</sup> Na przykład Goodrich i Hambro: „The concept of state equality. This concept is derived from that of state sovereignty”. L. Goodrich and E. Hambro, op. cit., s. 100.

<sup>14</sup> The United Nations Conference on International Organisation, Doc. 944/1/1/34/1/, June 13, 1945, s. 12.

<sup>14</sup> Tekst art. 2 § 1 Karty zawierający omawiany tutaj termin został przyjęty dnia 25 czerwca 1945 na dziewiątym plenarnym posiedzeniu konferencji w San Francisco. Sprawozdawca pierwszej komisji referując na posiedzeniu plenarnym prace nad treścią art. 2 § 1 Karty zarówno w komisji, jak i w podkomisji (podkomisję tę nazywano pierwszym komitetem) powiedział m. in.: „Delegat Peru... wyraził obawy, co do znaczenia terminu «suwerenna rów-

komisji sprawozdawca pierwszego komitetu (podkomisji) powiedział: „Komitet uchwalił użycie terminu «suwerenna równość» przyjmując, że termin ten obejmuje następujące elementy:

1. państwa są równe pod względem prawnym<sup>15</sup>,
2. każde państwo posiada prawa<sup>16</sup> nieodłącznie związane z pełną suwerennością,
3. osobowość państwa, jak również nienaruszalność jego terytorium i polityczna niepodległość jest szanowana,
4. państwo powinno zgodnie z międzynarodowym porządkiem wiernie wykonywać swe międzynarodowe powinności i zobowiązania<sup>17</sup>.

Rozpatrzmy kolejno elementy powyższej interpretacji terminu „suwerenna równość”. Pierwszy element zajmuje się wyłącznie problemem „równości praw”, którym zajmują się już inne postanowienia Karty. Nadto nie tłumaczy on zupełnie, dlaczego postulowana „równość” winna być „suwerenna”, jak o tym mówi interpretowany termin<sup>18</sup>. Drugi element również nie przyczynia się do zrozumienia omawianego terminu. Usiłuje się bowiem wyjaśnić suwerenność jako stan, w którym państwa posiadają prawa nieodłącznie związane z suwerennością. Jest to oczywista tautologia, która nie posuwa ani o krok naprzód sprawy skonstruowania właściwej interpretacji<sup>19</sup>. Trzeci element ogłoszonej w San Francisco interpretacji mówi o szacunku dla osobowości, całości terytorialnej i niepodległości politycznej. Jest to jednak raczej omówienie konsekwencji, które z omawianego tutaj artykułu Karty mają wynikać, a nie wyjaśnienie terminu „suwerenna równość”. Znajomość konsekwencji, które norma prawna za sobą pociąga, jest oczywiście pożyteczne. Znajomość jednak konsekwencji wynikających z normy prawnej nie

ność», na co sprawozdawca pierwszego komitetu odpowiedział dając pełny przegląd koncepcji, które zarysowały się w dyskusji komitetu nad tym terminem”. UNCIO, Doc. 1210, P/20, June 27, 1945, s. 3.

<sup>15</sup> Zwróćmy uwagę, że punkt ten jest niemal dosłownym powtórzeniem uchwały zawartej w Act of Chapultepec, którą wyżej przytoczyliśmy.

<sup>16</sup> W tekście angielskim mowa jest o „prawie” (right) w liczbie pojedynczej, we francuskim zaś o „prawach” (les droits) w liczbie mnogiej. W przekładzie polskim wydaje się słuszne oparcie na tekście francuskim, gdyż z suwerennością związane są „prawa”, a nie tylko jedno „prawo”.

<sup>17</sup> W oryginale francuskim: „ses devoirs et obligations internationales”.

<sup>18</sup> Kelsen nazywa ten element interpretacji przedstawionej na konferencji założycielskiej „pustą tautologią”. Por. H. Kelsen, op. cit., s. 51.

<sup>19</sup> Kelsen: „Drugi punkt interpretacji przedstawionej przez pierwszy komitet jest bez znaczenia, ponieważ termin suwerenność nie został zdefiniowany”. H. Kelsen, op. cit., s. 51.

jest jednoznaczna ze zdefiniowaniem pojęć w niej zawartych. W związku z tym należy stwierdzić, że trzeci element przyjętej w San Francisco interpretacji nie ułatwia zrozumienia terminu „suwerenna równość”. Czwarty wreszcie element interpretacji „nie ma nic wspólnego — jak pisze Kelsen — z równością suwerenną ...”. Zawiera on truizm, że zobowiązanie prawne winno być dotrzymane<sup>20</sup>.

Z powyższych rozważań dotyczących terminu „suwerenna równość” oraz interpretacji przyjętej przez konferencję założycielską wynikają następujące wnioski:

1. Autorzy Karty wprowadzając pojęcie „równości” do art. 2 § 1 nie mieli na ten temat nic więcej do powiedzenia niż powiedzieli już we wstępie do Karty oraz w dwóch jej innych postanowieniach (art. 2 § 2 i art. 55). Nie próbowali nawet uzasadniać, dlaczego „równość” ma być, jak głosi art. 2 § 1 „suwerenną równością”. Na tle braku jakiegokolwiek uzasadnienia powyższego terminu wydaje się, że należy uznać za słuszną opinię reprezentowaną przez Goodricha i Hambro, że łącząc odrębne pojęcia chodziło o dobre brzmiące wyrażenie, które łatwo można byłoby sobie przyswoić<sup>21</sup>.

2. Jest rzeczą niewątpliwą, że ciężar zagadnienia! w art. 2 § 1 spoczywa na pojęciu: „suwerenność”, jednakże ani Karta, ani autentyczna interpretacja wspomnianego terminu nie dały definicji tego pojęcia.

W związku z powyższym należy się zastanowić, jaką drogę należy obrać dła dokonania właściwej interpretacji art. 2 § 1. Piszący te słowa w pełni podziela pogląd Rossa, że jest niemal tyle definicji suwerenności, ilu jest (autorów zajmujących się tym zagadnieniem, mającym już za sobą, jak wiemy, (bardzo długą historię<sup>22</sup>. Referowania różnych definicji i ich porównywania dokonywano już jednak tyle razy, że powtórzenie obecnie tego samego byłoby zajęciem pod

<sup>20</sup> H. Kelsen, op. cit., s. 51.

<sup>21</sup> „To express euphoniously”. L. Goodrich i S. Hambro, op. cit., s. 98.

<sup>22</sup> Nie oznacza to aprobaty dla innej tezy Rossa, wedle której nie jest rzeczą jasną, jakim celom naukowym ma służyć zdefiniowanie „suwerenności”. Należy bowiem sądzić, że skoro pojęcie to jest elementem normy prawa międzynarodowego, to jej interpretacja bez definicji wymienionego pojęcia jest niemożliwa, Próby zatem znalezienia odpowiedniej definicji wydają się być naukowo uzasadnione. Można oczywiście kwestionować słusność pewnych metod zastosowanych w definiowaniu „suwerenności”, ale sam zamiar udzielenia odpowiedzi na pytanie, co to jest „suwerenność” ma niewątpliwie charakter badawczy, a dla nauki prawa międzynarodowego ze wszechmiar użyteczny. Por. Alf Ross, *Textbook of international law*, General part, London 1947, s. 34.

względem naukowym całkowicie bezpłodnym. Odrzucenie jednak referowania proponowanych przez literaturę definicji nie zwalnia nas od obowiązku określenia warunków niezbędnych do istnienia suwerenności. Bez tego określenia nie można bowiem przeprowadzić prawidłowej interpretacji art. 2 § 1 Karty. Zaznaczyć jednak należy, że gdybyśmy referowali definicję zaczerpniętą z literatury, to zajmowalibyśmy się tym, jak zdaniem poszczególnych autorów należy w praktyce prawnomiędzynarodowej rozumieć pojęcie „suwerenności” użyte w art. 2 § 1 Karty. Czy nie słuszniej zatem określić nie jak należy rozumieć to pojęcie, lecz tak jak w praktyce prawnomiędzynarodowej rozumieją to pojęcie czynniki posiadające odpowiednią kompetencję prawną? Dlatego wydaje się właściwe przedsięwzięcie prób określenia warunków niezbędnych do istnienia „suwerenności” na podstawie właściwego orzecznictwa sądowego.

Przystępując do określenia warunków niezbędnych do istnienia „suwerenności” na podstawie orzecznictwa sądowego, należy zacząć od zapoznania się z wyrokiem Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie statutu prawnego wschodniej Grenlandii<sup>23</sup>. Należy jednak na wstępie zaznaczyć, że w powyższej sprawie Trybunał nie zajmował się problemem suwerenności, nie definiował tego pojęcia, lecz zabrał głos tylko w jednym aspekcie tego zagadnienia, a mianowicie w kwestii tytułu do suwerenności na określonym terytorium. Trybunał zajął się określeniem warunków koniecznych do ustalenia, czy dane państwo posiada tytuł do suwerenności na kwestionowanym terytorium. Trybunał wymienił dwa elementy jako konieczne dla ustalenia tytułu suwerenności na danym terytorium, a mianowicie: a) zamiar i wolę wykonywania suwerenności oraz b) manifestację aktywności państwowej<sup>24</sup>.

Otóż, wydaje się słuszne skoncentrować uwagę nad pojęciem „aktywność państwowa”. Zostało ono wprowadzone użyte w cytowanym wyroku Trybunału jako warunek dla ustalenia tytułu do suwerenności na określonym terytorium, ale sądzić należy, że pojęciem tym można się posłużyć również w definiowaniu „suwerenności”. Sędziowie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej

<sup>23</sup> Legal Status of Eastern Greenland, P.C.I.J., Series A/B, No 53, s. 62–63 — Edvard Hambro, *The case law of the international court*, Leyden 1952, s. 137.

<sup>24</sup> W oryginale angielskim: „... the two elements necessary to establish a valid title to sovereignty, namely: the intention and will to exercise such sovereignty and the manifestation of State activity”.

Adatci, Kellogg, Rolin-Jaequemyns, Hurst, Schuecking, Van Eysinga i Wang w swej odrębnej opinii w rozpatrywanej przez Trybunał w 1931 r. sprawie austriacko-niemieckiej unii celnej<sup>25</sup> powiedzieli: „Ograniczenia swobody a k t y w n o ś c i (podkreślenie moje — S. B.), na które państwo może się zgodzić:<sup>26</sup> nie mają wpływu na jego niepodległość, pod warunkiem, że państwo nie pozbawia się przez nie swych sił organicznych”. Rozpatrując zagadnienie naruszenia suwerenności, sędziowie Stałego Trybunału osiłą zagadnienia uczynili aktywność państwową i problem jej ograniczeń. Opierając się zatem również i na tej opinii, posługujemy się określeniem „aktywność państwowa”, przy próbie definiowania suwerenności.

Wydaje się, że tam gdzie manifestuje się „aktywność państwowa”, tam zgodnie z orzeczeniem w sprawie „Lotus”<sup>27</sup> nie ma presumpcji ograniczeń niepodległości państwowej<sup>28</sup>. Jeżeli chodzi o „ograniczenia” („les limitations”) niepodległości, to znane mi orzecznictwo nie wypowiada się co do formy w jakiej „ograniczenia” te mogą przejawiać się. Wydaje się, że obok oczywistych ograniczeń wyrażonych w aktach prawnych, wchodzi w rachubę ograniczenia wynikające z konkretnych faktów, które nie znajdują odzwierciedlenia w prawie<sup>29</sup>. Otóż, jeżeli nie ma presumpcji ograniczeń niepodległości, to znaczy, że «istnieje presumpcja niepodległości tak długo, jak długo akty prawne<sup>30</sup> lub fak-

<sup>25</sup> Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche, C.P.J.I., Serie A/B 41.

<sup>26</sup> Cytuję według Lester B. Orfield and Edward D. Re, *Cases and materials on international law*, London 1956, s. 99.

<sup>27</sup> Affaire du Lotus, C.P.J.I., Serie A, s. 18 — E. Hambro, op. cit., s. 88.

<sup>28</sup> W oryginale francuskim: „Les limitations de l'indépendance des États ne se présument donc pas”.

<sup>29</sup> Piszący te słowa zdaje sobie sprawę, iż może spotkać się z krytyką, że „miesza” elementy prawa (ograniczenia wyrażone w aktach prawnych) ze zjawiskami polityczno-społecznymi (ograniczenia wynikające z konkretnych faktów) „z prawem nie mającymi nic wspólnego”. Otóż oba rodzaje ograniczeń są zjawiskami społecznymi, które przesądzają o istnieniu lub nieistnieniu suwerenności. Oba rodzaje trzeba uwzględnić, jeżeli chce się uzyskać obraz sytuacji zgodny z rzeczywistością. Nie oznacza to jednak, że oba rodzaje ograniczeń będą badane w ten sam sposób. Ograniczenia zawarte w normach prawnych podlegać będą analizie i interpretacji zgodnie z metodą stosowaną przy poznawaniu prawa. (Nazwanie tego rodzaju pracy „formalizmem” jest ogólnie powiedziawszy nieporozumieniem). Ograniczenia zaś nie mające odzwierciedlenia w prawie, stanowiąc będą materiałem dla badań historycznych, socjologicznych, psychologicznych itp., w zależności od tego, które będą potrzebne do poznania prawdy o istnieniu czy braku suwerenności.

<sup>30</sup> Na przykład ustawodawstwo metropolii w sprawach kolonii lub zatwierdzenie umowy powierniczej przez Narody Zjednoczone.

tycznie istniejące stosunki nie wskazują na zależność. Podkreślić przy tym należy, że powyższe stwierdzenia dotyczące „niepodległości” odnoszą się w pełni do „suwerenności”. Wyjaśnia to Anzilotti: „Niepodległość. .. nie jest niczym innym jak normalną sytuacją państw ... może być również określona jako suwerenność (summa potestas)”<sup>31</sup>.

Wobec powyższego należy przede wszystkim wyjaśnić, jakie działania składają się w myśl orzecznictwa na aktywność państwową, gdyż jej manifestacja powoduje presumpcję suwerenności. Przede wszystkim należy wymienić ustawodawstwo, które według cytowanego orzeczenia w statusie prawnym Wschodniej Grenlandi<sup>32</sup> „jest jedną z najbardziej oczywistych form wykonywania władzy suwerennej”<sup>33</sup>. Przez ustawodawstwo, wydaje nam się, należy rozumieć nie tylko wydawanie ustaw sensu stricto, ale również ustanawianie norm prawnych niższego rzędu, jak np. aktów administracyjnych czy wyroków sądowych. Dla istnienia suwerenności konieczne jest, by z wyjątkiem pewnych tylko ograniczeń („le règles prohibitives”) państwo posiadało swobodę „ustanawiania zasad, które uważa za najlepsze i za najbardziej mu odpowiadające”<sup>34</sup>. W związku z powyższym, istotą suwerenności jest również presumpcja, że jeżeli państwo wchodzi w stosunki umowne o charakterze prawno-prywatnym, to o ile nie jest wyraźnie zastrzeżone lub jeżeli okoliczności nie wskazują na odmienną intencję, stosunki te podlegają prawu państwa, które je zawiera<sup>35</sup>.

Z tezą, że ustawodawstwo „jest jedną z najbardziej oczywistych form wykonywania władzy suwerennej” wiąże się następujące orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w sprawie Hewitt contra Speyer (1918 r.): „... sądy jednego państwa nie będą kwestionowały<sup>36</sup> aktów rządu innego państwa dokonanych na jego terytorium ... Jeżeli zaś — czytamy dalej — rząd Ekwadoru pogwałcił swe własne prawa, to leży w kompetencji innego działu rządu Stanów

<sup>31</sup> P.C.I.J., Series A/B, No 41. — Lester B. Orfield and Edward D. Re, *Cases and materials on international law*, London 1956, s. 98.

<sup>32</sup> P.C.I.J., Series A/B, no 53, s. 48 — E. Hambro, op. cit., s. 135.

<sup>33</sup> „Legislation is one of the most obvious forms of the exercise of sovereign power ...”.

<sup>34</sup> „...chaque État reste libre d'adopter les principes qu'il juge les meilleurs et les plus convenables”. Affaire du Lotus, C.P.J.I., Série A, no 10, s. 19 — E. Hambro, op. cit., s. 94.

<sup>35</sup> Emprunts brésiliens, C.P.J.I., Série A, n-os 20/21, s. 122 — E. Hambro, op. cit., s. 158.

<sup>36</sup> W oryginale angielskim: „will not sit in judgment”.



Zjednoczonych (a nie sądu, dopisek mój — *S. B.*) zwrócenie się do rządu Ekwadoru, jeżeli uważa, że sprawiedliwość tego wymaga"<sup>37</sup>. Reprezentując podobne stanowisko w sprawie „Wulfsohn przeciw Rosyjskiej Federacyjnej Republice Radzieckiej”, Sąd Najwyższy powiedział m. in. „... kwestia ma charakter polityczny, nie jest powierzona sądom, lecz innemu działowi rządu. Ilekroć akt dokonany przez suwerena w jego suwerennym charakterze jest kwestionowany, staje się on przedmiotem rokowań, represalii lub wojny”<sup>38</sup>. Postępowanie zaś sądowe dotyczące państwa może się odbyć jedynie za jego zgodą. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości orzekł w tej sprawie, co następuje: „... państwo może zgłosić międzynarodowe roszczenie<sup>39</sup> przeciw drugiemu państwu ... Rozstrzygane jest ono na drodze rokowań i nie może być w obecnym stanie prawa ... przedstawione sądowi jak tylko za zgodą zainteresowanych państw”<sup>40</sup>.

\*

Na tle powyższych uwag zastanowić się należy nad ograniczeniami aktywności państwowej, które wynikają z prawa międzynarodowego, a w szczególności z Karty Narodów Zjednoczonych. Chodzi tu zwłaszcza o decyzje Rady Bezpieczeństwa, które w art. 25 Karty członkowie Narodów Zjednoczonych zobowiązali się wykonywać. Rzecz jasna, że zobowiązanie to zwięża zakres swobody państwa — członka Narodów Zjednoczonych w „ustanawianiu zasad, które uważa za najlepsze i za najbardziej mu odpowiadające”<sup>41</sup>. Czy zatem ograniczenie powyższe koliduje z zasadą suwerenności zawartą w art. 2 § 1? Czy postanowienie dotyczące obligatoryjności decyzji Rady Bezpieczeństwa przekreśla suwerenność członków Narodów Zjednoczonych?

Dla wyjaśnienia problemu wróćmy do odrębnej opinii sędziów Stałego Trybunału, już tutaj częściowo przytoczonej, w sprawie austriacko-niemieckiej unii celnej. Według tej opinii utrata suwerenności następuje dopiero wtedy, gdy państwo pozbawione jest „prawa kierowania się własnym sądem w podejmowaniu decyzji związanych z rządem nad jego terytorium”<sup>42</sup>. Zatem nie każde ograniczenie aktywności państwowej oznacza pozbawienie suwerenności, lecz tylko

<sup>37</sup> Edwin D. Dickinson, *Cases and materials on international law*, Brooklyn 1950, s. 167.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 170.

<sup>39</sup> W oryginale angielskim: „international claim”.

<sup>40</sup> *Reparation for Injuries*, I.C.J., Reports 1949, s. 177—178 — E. Hambro, *op. cit.*, s. 83.

<sup>41</sup> *Affaire du Lotus*, *por.* odpowiedni przypis wyżej.

<sup>42</sup> Cytuję za Lester B. Orfield and Edward D. Re, *op. cit.*, s. 99.

takie, które przekreśla prawo państwa „do kierowania się własnym sądem w podejmowaniu decyzji”. Otóż, obligatoryjność decyzji Rady Bezpieczeństwa nie oznacza, że państwa-członkowie Narodów Zjednoczonych tracą powyższe prawo. Kierując się bowiem „własnym sądem w podejmowaniu decyzji” państwa same ustanowiły tę obligatoryjność. Nadto, co należy uznać za bardzo istotne, państwa — członkowie mogą w każdej chwili uchylić w stosunku do siebie obligatoryjność decyzji Rady Bezpieczeństwa przez opuszczenie organizacji. Żaden bowiem przepis Karty nie zakazuje wystąpienia z Narodów Zjednoczonych. Gdyby Karta taki przepis zawierała lub gdyby na skutek faktycznych okoliczności wystąpienie z Narodów Zjednoczonych było niemożliwe, uzasadniałoby to twierdzenie, że państwa-członkowie utraciły prawo „do kierowania się własnym sądem w podejmowaniu decyzji”, a zatem że utraciły suwerenność. W cytowanej opinii sędziów Stałego Trybunału w sprawie austriacko-niemieckiej unii celnej znajdujemy następujące potwierdzenie niniejszych wywodów: „Różnica między utratą niepodległości państwa a ograniczeniem, na które państwo może się zgodzić w zakresie wykonywania swej władzy suwerennej, tzn. niepodległości są jasne. Do tych ostatnich należy np. sytuacja państw, które stały się członkami Ligi Narodów. Jest rzeczą oczywistą, że członkostwo nakłada na nie poważne ograniczenia co do zakresu ich niepodległości, nie usprawiedliwiając jednak przypuszczenia, że pociąga ono za sobą utratę niepodległości... ”.

Zwrócić tu oczywiście należy uwagę na różnicę między sytuacją prawną istniejącą pod rządami Paktu Ligi Narodów (pod którymi cytowaną opinię wydano) a sytuacją spowodowaną postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych. Mianowicie z przyjętej w Lidze Narodów interpretacji art. 16 traktującego o sankcjach wynikało<sup>43</sup>, że każde państwo ma prawo kierować się swą własną opinią co do tego, czy nastąpiło pogwałcenie Paktu, tzn. czy powstały warunki konieczne dla zastosowania art. 16 Paktu<sup>44</sup>. Z chwilą gdy państwo uznało za

<sup>43</sup> "The Covenant had left to each individual Member the duty of judging for itself, according to its own conscience, whether or not a situation had arisen in which it was required to act under Article 16". — F. P. Walters, *A history of the League of Nations*, Vol. II, London 1952, s. 656. Brück zaś podaje, że Liga Narodów „constate que c'est aux Etats de determiner s'il y a eu rupture de Pacte”. Otto Brück, *Les sanctions en droit international public*, Paris 1933, s. 116.

<sup>44</sup> Geneza tego rodzaju interpretacji art. 16 Paktu sięga 1921 r. Wtedy to bowiem Zgromadzenie Ligi Narodów akceptując sprawozdanie międzynarodowej komisji do spraw blokady dało inicjatywę dla wprowadzenia czterech poprawek do Paktu i szeregu rezolucji interpretujących art. 16. Pozostawiły one „każdemu Członkowi Ligi decydowanie dla siebie o tym czy złamanie Paktu

słuszne wprowadzenie w życie art. 16, zobowiązywało się tym samym do wprowadzenia w życie sankcji gospodarczych w artykule tym przewidzianych. Inna sytuacja istniała natomiast na odcinku sankcji wojskowych. Tutaj Liga Narodów ograniczona była w swych kompetencjach. Mogła ona jedynie na zasadzie art. 16 § 2 „zalecić (podkreślenie moje — S. B.) poszczególnym Rządom, jakim kontyngentem sił wojskowych, morskich i lotniczych każdy z Członków Ligi ma współdziałać w siłach zbrojnych przeznaczonych do tego, by wymusić poszanowanie zobowiązań Ligi”<sup>45</sup>.

Rzecz jasna, że system stworzony przez Kartę Narodów Zjednoczonych, w którym decyzje Rady Bezpieczeństwa w przedmiocie stosowania środków przymusu wobec agresora są obligatoryjne, różni się od wyżej przedstawionego systemu sankcyjnego Ligi Narodów. W obu jednak systemach istnieje cecha wspólna, która zabezpieczała (przy uczestnictwie w Lidze Narodów) i zabezpiecza (przy uczestnictwie w Organizacji Narodów Zjednoczonych) suwerenność państw — członków. Zarówno bowiem w Lidze Narodów, jak i w Organizacji Narodów Zjednoczonych decyzje wiązały i wiążą państwa tylko w tym czasie, w którym kierując się „własnym sądem w podejmowaniu decyzji” chciały albo chcą w organizacji uczestniczyć. Możliwość zaś opuszczenia obu organizacji przesądzała fakt zachowania przez ich członków suwerenności. W Lidze Narodów mogły wprowadzić państwa powziąć na własną rękę decyzję, że w danej sprawie nie będą stosować art. 16 Paktu, a zatem wykonywać postanowionych sankcji<sup>46</sup>, czego nie mogą, jak wiadomo, uczynić członkowie Narodów Zjednoczonych, jednak, jeżeli chodzi o problem suwerenności, nie stanowi to zasadniczej różnicy. Nie mając bowiem tej możliwości, jaką dawał Pakt Ligi Narodów, członkowie Narodów Zjednoczonych mogą się zawsze uciec do wystąpienia z organizacji.

Widzimy zatem, że ustanawiając w interesie pokoju obligatoryjność decyzji Rady Bezpieczeństwa, nie naruszono zasady suweren-

zostało dokonane”. Jakkolwiek poprawki z 1921 r. nie nabrały mocy obowiązującej, to jak twierdzi Freeman, uchodziły one za „oficjalną interpretację zobowiązań wynikających z Paktu”. Harop Freeman, *Coercion of states in international organizations*, Philadelphia 1944, s. 29.

<sup>45</sup> Goodrich i Hambro: "While the Covenant provided for the «automatic» application of economic and financial measures, it left a large measure of discretion to members as to whether they should take military action... The Council could only recommend to members the military measures they should take in support of the Covenant". L. M. Goodrich and E. Hambro, op. cit., s. 263.

<sup>46</sup> Decyzję taką w sprawie sankcji antywłoskich podjęły Austria, Węgry i Albania.

ności, zawartej w art. 2 § 1 Karty. Karta Narodów Zjednoczonych w art. 24 postanowiła, że Rada Bezpieczeństwa działa w zakresie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w imieniu wszystkich członków organizacji międzynarodowej. Z postanowienia tego mającego charakter ogólnej wytycznej wynika, że działalność Rady Bezpieczeństwa oparto na mandacie państw-członków. Ustalenie tego rodzaju stosunku między Radą a członkami Narodów Zjednoczonych również przemawia za tym, że obligatoryjność decyzji Rady Bezpieczeństwa nie narusza zasady suwerenności zawartej w art. 2 § 1 Karty.

Inną formą aktywności państwowej stanowiącą element suwerenności jest wchodzenie w stosunki z innymi państwami. W znanym orzeczeniu w sprawie statku Wimbledon, Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej powiedział: „... le faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'État”<sup>47</sup>. Z okoliczności rozstrzyganej sprawy wynika, że „le faculté de contracter des engagements internationaux” miało oznaczać zdolność zawierania umów międzynarodowych („ius tractatum”). W interpretacji rozszerzającej jednak cytowanego orzeczenia doszukać się można stwierdzenia, że atrybutem suwerenności jest nie tylko zdolność zawierania umów, lecz szeroko pojęta zdolność utrzymywania stosunków z innymi państwami.

Na podstawie zatem przytoczonych tutaj orzeczeń można dokonać próby określenia warunków niezbędnych do istnienia suwerenności. Wynika z tych orzeczeń, że suwerenność istnieje tam, gdzie manifestuje się aktywność państwowa wyrażająca się w ustawodawstwie i w utrzymywaniu stosunków z innymi państwami, przy równoczesnym braku aktów prawnych lub faktycznie istniejących stosunków świadczących o zależności. Powyższą próbę określenia warunków koniecznych, by zasłużyć na miano państwa suwerennego, można uzasadnić w sposób następujący.

## A

Ustanowienie 14 marca 1924 r. szerokiej autonomii w Kłajpedzie zostało dokonane z równoczesnym zachowaniem suwerenności Litwy. Nadto, Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej orzekł, iż Litwa posiadająca suwerenność nie może być pozbawiona środków do obrony swych praw, jeżeli władze autonomiczne przekraczają zakres

<sup>47</sup> Affaire du vapeur Wimbledon, C.P.J.I., Série A, n-o 1, s. 25 — E. Hambro, op. cit., s. 82.

swych kompetencji<sup>48</sup>. Ponieważ przekroczenie praw autonomicznych musiało oznaczać ograniczenie aktywności państwowej, wobec tego Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej stojąc na gruncie obrony suwerenności wystąpił przeciw takiemu stanowi rzeczy. Jednakże pewne znamiona aktywności państwowej nie są wystarczające do istnienia suwerenności. Znamy bowiem wypadki, w których mimo rozwijania działalności wchodzącej w zakres aktywności państwowej, istniejące ograniczenia natury prawnej lub faktycznej wywołują stan zależności. Trudno na przykład dowodzić o istnieniu suwerenności Republiki Chińskiej (Chin nacjonalistycznych), która wprowadziła w stosunki umowne z państwami suwerennymi, a więc wykazuje aktywność państwową, ale której funkcje legislacyjne ograniczone są do terytorium wyspy Taiwan, a więc zaledwie małej części terytorium Chin. Z drugiej strony, nie miało suwerenności Wolne Miasto Gdańsk, przede wszystkim dlatego, że jego stosunki międzynarodowe na zasadzie § 6art. 104 traktatu wersalskiego prowadziła Polska<sup>49</sup>. Charakterystyczne, że zwolennicy uznania W. M. Gdańska za państwo suwerene powoływali się na fakt, że ma ono terytorium równie duże jak suwerenne W. Księstwo Luksemburg, ludność ponad 400 000 oraz rząd, który „otrzymał władzę od tej ludności”<sup>50</sup>. Mimo jednak wymienionych właściwości, W. M. Gdańsk nie posiadało suwerenności, gdyż między W. M. Gdańskiem a społecznością międzynarodową stała *jure suo* Polska.

Czy z powyższego można wnosić, że np. udział w organizacji międzynarodowej przesądza o istnieniu suwerenności? Praktyka wskazuje na coś wręcz przeciwnego. Indie były członkami założycielami dwóch organizacji międzynarodowych: Ligi Narodów i Narodów Zjednoczonych, podpisały Pakt Kellogga z 27 sierpnia 1928 r. nie będąc aż do 1947 r. państwem suwerennym. Wydany bowiem 13 grudnia 1919 r. Government of India Act nie stanowił żadnej podstawy już nie tylko do uznania Indii za państwo suwerenne, ale nawet za kolonię posiadającą samorząd w rozumieniu § 2 art. 1 Paktu Ligi<sup>51</sup>. Również

<sup>48</sup> *Interprétation du Statut du Territoire de Memel, C.P.J.I., Série A/B, n-o 49, s. 316.*

<sup>49</sup> Por. wywody Juliana Makowskiego w sprawie braku suwerenności W. M. Gdańska, zwarate w pracy *Zagadnienie państwowości W. M. Gdańska*, Warszawa 1934.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>51</sup> W tej sprawie Schückling i Wehberg piszą co następuje: „Indien hat durch die Government of India Act vom 13. Dezember 1919 eine Verfassung erhalten, die dem indischen Volk in einem Zentralparlament und den Provinzialparlamenten eine allerdings sehr beschränkte Mitwirkung an der Gesetzgebung

fakt, że Indie były stroną tak doniosłej umowy międzynarodowej, jak Pakt Kellogga nie zmienił w niczym faktu ich zależności. W. M. Gdańsk było również sygnatariuszem Paktu Kellogga, co bynajmniej nie mogło stanowić podstawy dla uznania jego suwerenności. Pisząc na marginesie uczestnictwa Indii w gronie państw suwerennych — sygnatariuszy wspomnianego Paktu, stwierdzono: „... do Paktu Kellogga należą nie tylko państwa suwerenne, ale dominiony angielskie, Wolne Państwo Irlandii, a nawet Indie, co do których nie ma najmniejszej wątpliwości, że nie posiadają charakteru państwa niezależnego”<sup>52</sup>. Jeżeli wreszcie chodzi o uczestnictwo w Narodach Zjednoczonych to i ono nie może być uważane za przesadzające istnienie suwerenności. W tym bowiem czasie, w którym Indie brały udział w konferencji założycielskiej w San Francisco, jak również w tym czasie, w którym ratyfikowały Kartę Narodów Zjednoczonych (18 października 1945 r.) obowiązywał tam Government of India Act z 1935 r., który utrzymywał stan zależności Indii. Fakt więc uczestnictwa w Narodach Zjednoczonych, podobnie jak i przedtem w Lidze Narodów, nie był w stanie uchylić zależności i stanowić podstawy dla uznania suwerenności.

Art. 4 Karty świadczy wprawdzie o tym, że przyjęte do Narodów Zjednoczonych państwo zostało uznane przez członków tej organizacji za państwo suwerenne. Art. 4 bowiem powiada, że do organizacji może być przyjęte tylko takie państwo, które jest zdolne wykonywać zobowiązania przewidziane w Karcie. Z natury zaś tych zobowiązań wynika, że do ich wykonywania zdolne są jedynie państwa suwerenne. Trudno jednak w tym uznaniu suwerenności, jakie wiąże się z przyjęciem do organizacji, widzieć element rozstrzygający. Skoro bowiem nawet członkiem założycielem tej organizacji mogły być Indie nie posiadające wówczas suwerenności, to fakt przyjęcia do Narodów Zjednoczonych jakkolwiek stanowi uznanie suwerenności przyjętego państwa przez członków tej organizacji, nie świadczy jeszcze, że państwo to faktycznie suwerenność posiada. Tak samo odrzucenie prośby państwa o przyjęcie go do Narodów Zjednoczonych nie znaczy, że faktycznie państwo to nie jest państwem suwerennym.

Jak z powyższego wynika, manifestacja aktywności państwowej jest wprawdzie niezbędnym warunkiem do istnienia suwerenności, jednakże pewne jej przejawy, jak np. własne ustawodawstwo czy

gewährte, ohne jedoch eine verantwortliche Regierung zu schaffen... Man kann Indien also noch nicht als eine «Kolonie mit voller Selbstverwaltung» im Sinne des Abs. 2 des Art. 1 der Satzung bezeichnen...”. Walther Schücking und Hans Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, B. 3, Aufl. Berlin 1931, s. 259..

<sup>52</sup> Julian Makowski, op. cit., s. 44.

też wchodzenie w stosunki z innymi państwami (podpisanie Paktu Kellogga, członkostwo Narodów Zjednoczonych) nie przesądzają faktu posiadania suwerenności, jeżeli w grę równocześnie wchodzi ograniczenia decydujące o istnieniu zależności.

## B

Przytoczone wyżej przykłady ograniczeń aktywności państwowej, powodujące brak suwerenności, miały swe źródła w aktach prawnych, takich jak np. traktat wersalski w stosunku do W. M. Gdańska czy ustawodawstwo brytyjskie w sprawach Indii. Inaczej jednak przedstawiała się np. sprawa Słowacji, gdzie brak suwerenności wynikał przede wszystkim z sytuacji faktycznych, a nie z konkretnych aktów prawnych. Ustawa o utworzeniu „suwerennego państwa Słowacji” z 14 marca 1939 r. mówiła w art. 1 o powstaniu „suwerennego i niepodległego państwa”<sup>53</sup>. Art. 3 zaś tej ustawy, utrzymując w mocy dotychczas obowiązujące prawa czechosłowackie, nakazywał przeprowadzić ich modyfikacje „w duchu suwerenności Słowacji”. Wydany zaś 15 marca 1939 r. dekret ustanawiający ministerstwa jako organy władzy państwowej powoływał się na ustawę dotyczącą „niepodległości Słowacji”<sup>54</sup>. Powszechnie zatem znany brak suwerenności Słowacji nie wynikał bynajmniej z aktów prawnych, które właśnie głosiły suwerenność, lecz z faktów, które towarzyszyły jej powstaniu. Zarówno bowiem z relacji dyplomatycznych<sup>55</sup>, jak i z materiałów procesowych (Norymberga)<sup>56</sup> wynika bezspornie, że ustawa o utwo-

<sup>53</sup> Powyższe opiera się na tekście ustawy zawartym w zbiorze Raphael Lemkin, *Axis rule in occupied Europe*, Washington 1944, s. 352.

<sup>54</sup> *ibidem*, s. 353.

<sup>55</sup> Relacje Sir Basil Newtona posła brytyjskiego w Pradze z 21 marca 1939 przytoczone przez L. B. Namiera, *Diplomatic prelude*, London 1948, s. 409.

<sup>56</sup> „...Herr Buerckel, Herr Seyss-Inquart and five German generals came at about 10 P. M. on the evening of Saturday, the 11th March, into a Cabinet meeting in progress at Bratislava, and told the Slovak Government, that they should proclaim the independence of Slovakia. When M. Sidor showed hesitation, Herr Buerckel took him on one side and explained that Herr Hitler had decided to settle the question of Czecho-Slovakia definitely. Slovakia ought, therefore, to proclaim her independence because Herr Hitler would otherwise disinterest himself in her fate. M. Sidor thanked Herr Buerckel for this information, but said that he must discuss the situation with the Government at Prague”. Document 571-D, Report from Mr. Basil Newton, *British Minister in Prague*, to Viscount Halifax, 21 March 1939, on the part played by the reich in events leading up to the declaration of independence of Slovakia on 14 March 1939 (Exhibit USA — 112). Trial of The Major War Criminals before the International Military Tribunal, Nuremberg 14 november 1945 — 1 october 1946, Nuremberg 1949.

rzeniu „suwerennego państwa Słowacji” była posunięciem inicjowanym przez rząd niemiecki i służącym niemieckiej ekspansji. Niemniej jednak ogłoszona przez Ribbentropa dnia 24 marca 1939 r. umowa między Niemcami a Słowacją, która oddała Słowację pod opiekę Niemiec, mówiła o zachowaniu przez Słowację „politycznej niepodległości i nienaruszalności jej terytorium”<sup>57</sup>. W art. 2 wspomnianej umowy określono tereny słowackie, na których mogą stacjonować wojska niemieckie, a także, gdzie Niemcy mają prawo budować urządzenia wojskowe. Zastrzeżono jurysdykcję władz niemieckich nad cywilnymi Niemcami pracującymi przy budowie tych urządzeń. Wreszcie zabezpieczono „suwerenność niemieckich sił zbrojnych” na strategicznych terenach wymienionych w umowie. Wszystkie te postanowienia dając Niemcom, specjalne uprawnienia na określonych terytoriach wskazywały na istnienie suwerenności Słowacji, gdyż uprawnienia te były ściśle określone i w pozorach uzależnione od woli Słowacji wyrażonej w umowie. W szczególności z przyznania „suwerenności niemieckim siłom zbrojnym” na wyznaczonych terenach można było wnosić, że z wyjątkiem tych terenów ma się do czynienia ze suwerennością państwa słowackiego. Utwierdzały w tym przekonaniu jeszcze dwa inne postanowienia wspomnianej umowy. Mianowicie rząd słowacki zgodził się na ścisłą współpracę z Niemcami<sup>58</sup> w dziedzinie organizacji sił zbrojnych (art. 3) i polityki zagranicznej (art. 4). Tego rodzaju zapowiedź również świadczyła o suwerenności, bo zobowiązania do współpracy zaciągnięte na drodze umowy międzynarodowej są charakterystyczne dla stosunków między państwami suwerennymi. Gdyby Słowacja nie była państwem suwerennym, Niemcy nie potrzebowaliby jej zgody na współpracę. Do takiego wniosku można by dojść opierając się jedynie o przedstawione tutaj akty prawne. Tymczasem w rzeczywistości sprawa suwerenności wyglądała zupełnie inaczej, gdyż właśnie sam Hitler przemawiając 28 kwietnia 1939 powiedział o zrobionej Polsce propozycji<sup>59</sup> wspólnego gwarantowania niepodległości Słowacji przez Niemcy, Polskę i Węgry, co oznaczałoby według Hitlera „zrzeczenie się w praktyce wszelkiej jednostronnej dominującej pozycji Niemiec na tym terytorium”<sup>60</sup>. Skoro zatem nawet

<sup>57</sup> R. Lemkin, op. cit., s. 354.

<sup>58</sup> W tekście niemieckim: „... im engen Einvernehmen”. Michael Freund, *Geschichte des zweiten Weltkrieges in Dokumenten*, 1 Bd., München 1955, s. 44.

<sup>59</sup> Faktycznie nigdy taka propozycja nie została Polsce zrobiona. Por. L. B. Namier, op. cit., s. 131.

<sup>60</sup> „... was den praktischen Verzicht auf jede einseitige deutsche Vormachtstellung in diesem Gebiet bedeutet” M. Freund, op. cit., s. 218.



Hitler przyznawał fakt dominującej pozycji Niemiec w Słowacji, to wskazuje to w sposób niewątpliwy, że aktywność państwowa Słowacji była tak dalece ograniczona, że nie mogła stanowić podstawy dla posiadania przez nią suwerenności. Ograniczenia te zaś, jak wskazywaliśmy, bynajmniej nie wynikały z aktów prawnych, które przeciwnie, zawierały szereg postanowień mówiących o suwerenności, lecz z faktycznej sytuacji, z istniejącego układu w stosunkach międzynarodowych.

Z powyższego wynika, że zgodnie z art. 2 § 1 Karty, Narody Zjednoczone są organizacją, której członkowie winni odpowiadać warunkom suwerenności i to zarówno pozytywnym (aktywność państwowa wyrażająca się we własnym ustawodawstwie i w utrzymywaniu stosunków z innymi państwami), jak i negatywnym, tzn. brak zależności wyrażonej w prawie (w przeciwieństwie np. do krajów kolonialnych) lub faktycznie spowodowanej, choć nie wyrażonej w normach prawnych (w przeciwieństwie np. do opisanej wyżej sytuacji Słowacji). Na tym jednak nie wyczerpuje się znaczenie art. 2 § 1 Karty. Skoro mówi się w nim, że Narody Zjednoczone „opierają się” o zasadę suwerenności, to musi to również oznaczać, że całą działalność organizacji i jej członków znamionować będzie poszanowanie i gotowość ochrony suwerenności państw — członków tej organizacji. W tym sensie należy, zdaniem naszym, w art. 2 § 1 Karty upatrywać odpowiednik art. 10 Paktu Ligi Narodów, który głosił: „Członkowie Ligi zobowiązują się szanować i utrzymać przeciwko wszelkiej napaści z zewnątrz całość terytorialną i niezależność polityczną wszystkich członków Ligi...”<sup>61</sup>. Twierdzenie to poprzez można opinią brytyjskiego komentarza do projektu Karty, w którym czytamy: „Uważa się, że uznanie ogólnej zasady «równości suwerennej» daje opiekę państwom przeciw jednostronnej akcji innych państw lub samej Organizacji ...”<sup>62</sup>.

Gdy art. 2 § 1 nakazuje określone działania<sup>63</sup>, to art. 2 § 4 wzywa do zaniechania. Każde mianowicie „powstrzymać się... od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko całości terytorialnej lub

<sup>61</sup> Dz. U. R. P., 1920, nr 35.

<sup>62</sup> A commentary on the Dumbarton Oaks proposals for the establishment of a general international organization (Cmd. 6571).

<sup>63</sup> Organizacja opiera się na zasadzie suwerenności, a zatem, jak dowodziliśmy, zarówno organizacja, jak i jej członkowie powinni działać w określonym kierunku.

niepodległości któregokolwiek państwa, bądź w inny sposób, niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych". Jeżeli zatem konsekwencje wynikające z art. 2 § 1 uzupełnimy przytoczonym tutaj obowiązkiem zaniechania zawartym w art. 2 § 4, to otrzymamy w sumie poważny wkład prawa międzynarodowego w dzieło obrony suwerenności państwowej. Powyższe postanowienia wraz z zasadą równości praw państw wielkich i małych, broniącą również suwerenności, stanowią wytyczne o dużym znaczeniu dla rozwoju stosunków międzynarodowych.