

KAZIMIERZ SACHOCKI

Sędzia Najwyższego Trybunatu Administracyjnego.

KRYZYS PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO *

Gdy spojrzymy w okres wielkiej wojny łatwo zauważamy objawy ogólnego zaniku kultury, a prawo jako jeden z wyrazów tej kultury, nie uniknęło również tego losu.

Krótkie przypomnienie bezprawii, jakich widownią była ta wojna, zawiera nota państw sprzymierzonych do Niemiec wysłana w czasie preliminaryj pokojowych do Traktatu Wersalskiego. Pogwałcenie neutralności Belgii, stosowanie w walkach gazów trujących, bombardowanie miast z aeroplanów, zatapianie okrętów pasażerskich, obozy jeńców cywilnych i wiele innych pogwałceń prawa, któremi ludzkość była karmiona przez lata, przesuwa się przed oczami pamięci. Nic też dziwnego, że wspomniana nota (z dnia 19-go czerwca 1919 r.) nazywa wielką wojnę zbrodnią przeciw prawu. Zbrodnia ta przeciw prawu była wymierzona przede wszystkim przeciwko prawu międzynarodowemu, albowiem właśnie prawo międzynarodowe określa stosunki między państwami, które były przedmiotem samowoli i gwałtów, o jakich wspomnieliśmy wyżej.

Niema dziedziny prawa, która opierałaby się organizacyjnie tylko na sile zewnętrznej — na sankcjach prawnych. Najpierwszą i najistotniejszą podwaliną każdego prawa jest wewnętrzne poczucie prawne odnośnej społeczności ludzkiej. Ten element moralny stanowi bardzo wiele o istotnej sile prawa i o jego istnieniu.

Lecz poczucie względnie przeświadczenie prawne nie może istnieć wbrew faktycznym warunkom życia. To też wielka wojna przez ciągłe negacje ustalonych zasad pewnych musiała poderwać w ludzkości wiarę w pozytywne prawo międzynarodowe i przeświadczenie o realności tego prawa. Jeżeli zważyć, że szczególnie prawo międzynarodowe, którego organizacja techniczna jest o wiele słabsza od innych dziedzin prawa, opiera się w bardzo dużym

* Odczyt wygłoszony przez autora dnia 5 maja 1933 r. w Towarzystwie prawa Międzynarodowego w Warszawie i dnia 16 tegoż miesiąca w Towarzystwie Prawniczo-Ekonomicznem w Poznaniu.

stopniu na swojej sile moralnej, na wewnętrznym przeświadczeniu społeczeństw o jego powadze i jego nienaruszalności — to łatwo zrozumieć do jakiej ruiny doprowadziła to prawo wielka wojna z jej zasadą kultu siły fizycznej i ostatecznej racji faktu dokonanego. Sam wielki pacyfista Wilson w mowie swojej z dnia 6 kwietnia 1918 roku głosił takie hasła: „Niema więc dla was możliwości innej odpowiedzi, jak tylko siła, siła do ostatka, siła bez granic i kresu, siła karząca i tryumfująca”, dodając, że siła ta ma w przyszłości uczynić dla świata nakaz polegający na prawie. Prawo więc zasuspendowano niejako w czasie wojny, rezerwując je sobie na potem. Były to jednak nierealne iluzje. Jak już wspomniałem psychika ludzka nie może żywić poczucia prawa w oderwaniu od życia. Wiara więc w prawo międzynarodowe i jego poczucie zanikły, stwarzając kryzys, o charakterze nihilizmu prawnego, który streszczał pogląd ludzkości na prawo międzynarodowe w tych historycznych wyrazach: „Ein Festzen Papier”.

Mówię tu oczywiście o prawie pozytywnym, nie o sprawiedliwości. Uczucie sprawiedliwości, podniecone długotrwałymi cierpieniami, uległo ożywieniu przez wojnę, wysuwając ostro kwestję zadośćuczynienia za krzywdy. I to uczucie zdecydowało o wielkich aktach politycznych, jak na przykład wskrzeszenia Państwa Polskiego. To uczucie wpłynęło też na charakter nowych zasad porządku prawnego świata, który miał przejść po wojnie na miejsce dawnego zbankrutowanego systemu. Bo oczywiście współzycie państw nie mogło — tak po wojnie jak i przed wojną — obejść się bez zorganizowanego systemu prawnego. Ponieważ jednak każdy polityk rozumiał dobrze, że przedwojenne prawo międzynarodowe straciło swój autorytet moralny należało to dawne prawo zastąpić nowym, względnie tchnąć w nie ducha nowych zasad, odpowiednich do nastawienia psychologicznego narodów, a w szczególności do hasła, w imię których żądano od ludzkości tak wielkich ofiar i wysiłków.

W przemówieniu swoim z dnia 17 września 1918 roku Clemenceau mówił: „Nie pragniemy niczego innego, jak tylko pokoju — a chcemy go uczynić sprawiedliwym i trwałym, ażeby przyszłe pokolenia były zabezpieczone przeciwko okropnościom przeszłości”. Orlando, w przemówieniu swoim z dnia 3 października 1918 roku, głosił również hasło panowania sprawiedliwości, mówiąc: „Krew wylana przez przez mil jony ludzi nie woła o pomstę, ale wymaga urzeczywistnienia wzniesłego ideału, dla którego była ona tak szczerze szafowana . . . zagadnienia które w istocie swojej dotyczą pokojowego życia narodów, z chwilą gdy zostały one

postawione, muszą otrzymać rozwiązanie, jakiego wymaga sprawiedliwość". — W przemówieniu prezydenta Wilsona z dnia 8 stycznia 1918 roku, formułującym historyczne 14 punktów pokoju, została wysunięta zasada samostanowienia narodów, oraz zasada ich powszechnego zjednoczenia w zgodnej współpracy, pod postacią tak nazwanej Ligi Narodów. Tak więc ideał pokoju, ideał sprawiedliwości i ideał ogólnego współdziałania i ogólnego porozumienia, miały być podstawami nowego międzynarodowego porządku prawnego. Jak daleko posunięto się przytem w idealizacji podstaw prawa międzynarodowego — o tem może świadczyć naprzykład wspomniana już poprzednio nota mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych, która charakteryzuje nowe prawo narodów, jako „oparte na zgodzie rządzonych i poparte przez zorganizowaną opinię społeczeństwa". W myśl tych zasad prawo międzynarodowe miało uwzględnić przede wszystkim potrzeby rządzonych, potrzeby więc bieżącego życia jednostek ludzkich, a siłą tego prawa miała być harmonja poglądów całego społeczeństwa.

O ile chodzi o prawo pozytywne, to sformułowanie nowych zasad nastąpiło w traktatach, likwidujących wojnę światową, które to traktaty miały stanowić nadal główne źródło prawa międzynarodowego. Są to przede wszystkim — z jednej strony podpisane przez wszystkie państwa, biorące udział w wojnie (prócz Rosji), traktaty pokoju, z drugiej zaś strony, zawarte przez cały szereg państw tak zwane traktaty mniejszościowe. W traktatach pokoju podstawowe założenia nowego systemu prawnego zostały pomieszczone na naczelnem miejscu, we wstępie do paktu Ligi Narodów. Odnośne postanowienia uznają za wspólne cele zorganizowanej ludzkości — współpracę narodów i zapewnienie powszechnego pokoju i bezpieczeństwa. Wiążą one te cele z następującymi naczelnymi zasadami: 1. poddanie się państw pewnym ograniczeniom co do prowadzenia względnie wszczynania wojny, 2. zaprowadzenie jawności stosunków międzynarodowych, które mają być oparte na sprawiedliwości i honorze, 3. ścisłe przestrzeganie przepisów prawa międzynarodowego, które na przyszłość ma stanowić podstawę efektywną postępowania rządów, 4. zaprowadzenie panowania sprawiedliwości i poszanowania wszystkich zobowiązań traktatowych pomiędzy narodami zorganizowanymi.

W powyższych postulatach nowego prawa zostały więc streszczone hasła nowego porządku międzynarodowego, rzucone podczas wojny. Kładąc podwalinę nowego prawa narodów, oparto je

na abstrakcyjnych ideałach etycznych, wyprowadzonych nie z życia, lecz z nakazów wyższej kultury duchowej: na powszechnej harmonji i na sprawiedliwości.

* * *

Jak wiadomo, warunkiem istnienia każdego prawa jest społeczeństwo, a więc zbiorowisko jednostek, związanych wspólnotą pojęć etycznych i interesami życiowymi. Prawo może istnieć tylko w społeczeństwie i przez społeczeństwo. Takim terenem prawa międzynarodowego jest społeczność międzynarodowa, to jest zespół państw cywilizowanych, w którym rolę osoby, rolę podmiotu prawa, odgrywa państwo. Społeczność międzynarodowa wytwarza i stosuje prawo międzynarodowe. Charakter więc tej społeczności wpływa bezpośrednio na charakter prawa i odwrotnie — charakter i cele prawa wpływają na organizację społeczności. Skoro zaś nowe prawo postawiło państwom nowe zadania — stałego pokoju, powszechnej współpracy dla dobra ogółu ludzkości i powszechnej sprawiedliwości — przedewszystkiem musiała być zmieniona, przeze odpowiednie dostosowanie do tego nowego programu prawnego, organizacja społeczności międzynarodowej. Ta nowa organizacja, która otrzymała formę Ligi Narodów, musiała uwzględnić dwie funkcje społeczności: tworzenia prawa i jego strzeżenia.

Kwestja międzynarodowych funkcj prawotwórczych nie uległa przy tem zasadniczym zmianom. Zamiast perjodycznych i dorywczych konferencyj, miała sprawy te załatwić nadal organizacja' stała, której przyznano dodatkowo tylko kompetencje rejestracji traktatów (art. 18 paktu Ligi), oraz śledzenia aktualności ich w' miarę zmiany stosunków międzynarodowych (art. 19 tegoż paktu). Natomiast zupełnemu przeobrażeniu, w związku z hasłem stałego pokoju i ogólnej harmonji państw, musiała ulec dawna metoda strzeżenia, względnie stosowania prawa przez społeczność międzynarodową.

W ciągu paru stuleci, poprzedzających wielką wojnę, gwarancję stałości prawa międzynarodowego i jego przestrzegania stanowił system wzajemnej równowagi sił między państwami, składającą się na wspomnianą społeczność, co prowadziło do łączenia się państw w przeciwważące się związki. System ten, zapoczątkowany jeszcze przez pokój Westfalski w roku 1648, to jest w epoce narodzin prawa międzynarodowego w nowożytnem jego pojęciu, przetrwał — z chwilowemi odchyleniami — aż do wielkiej wojny po przez całą epokę powstawania i rozwijania się nowożytnych państw. Przetrwał on też cały wiek XIX, a mianowicie epokę ekspansji politycznej Francji porewolucyjnej, okres konsolidacji politycznej

Ameryki (orędzie Monröego z 1823 roku), okres nowej ekspansji politycznej Francji (1830 do 1870), okres ekspansji politycznej Prus i Niemiec (1864 do 1914) — i ostatnio przed wojną wyrażał się w przeciwstawieniu trójprzymierza i trójporozumienia. System ten w istocie swojej polegał na podtrzymywaniu ustalonego porządku międzynarodowo-prawnego przy pomocy wzajemnej groźby użycia siły zbrojnej. Zapewniał on więc przepisom prawa międzynarodowego realną egzekutywę — oczywiście o tyle niedoskonałą, że nie obiektywną lecz zawsze stronną w ocenie prawa i związaną ściśle z sankcjami zbrojnymi.

Skoro nowe prawo międzynarodowe stanęło na innej zasadniczo podstawie — na podstawie stałego pokoju, powszechnego zjednoczenia społeczności międzynarodowej i współpracy wszystkich narodów — nie mogło ono uznać takiego systemu, opartego na podziale społeczności międzynarodowej, na współzawodnictwie i stałej wzajemnej groźbie.

Liga Narodów miała zapewnić panowanie prawa przez zbliżenie wszystkich państw, przez stworzenie między nimi wzajemnego zrozumienia i zaufania — przez stworzenie atmosfery harmonji. Siłą prawa w tych warunkach, jak to stwierdzała przytoczona przeze mnie nota mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych, miała być „opinja zorganizowanej ludzkości”. Już więc w zasadzie moc prawa międzynarodowego miała opierać się wyłącznie na jego autorytecie moralnym, wyrażającym się w powszechnej opinji, a wynikającym z proklamowanego przystosowania tego prawa do wymogów sprawiedliwości. Ta wiara w skuteczność i zbawienność opinji publicznej weszła do prawa międzynarodowego wskutek wpływów jakie wywarła Ameryka na organizację Ligi Narodów. Jest ona bowiem wyrazem bardzo charakterystycznym umysłowości i stosunków politycznych amerykańskich. Tak np. jeden z prezydentów Stanów Zjednoczonych Jefferson mawiał, że gdyby trzeba było wybierać pomiędzy państwem bez rządu, a państwem bez gazet, to wybrałby on państwo bez rządu, gdyż rząd opinji jest najdoskonalszy. Taki jednak system zabezpieczenia stosunków prawnych — bardzo niedostateczny sam przez się w stosunkach ogólnościowych — musiał okazać się tem bardziej nierealny w warunkach, w jakich społeczność międzynarodowa znalazła się po wojnie.

Urzeczywistnienie postulatu powszechnej harmonji musi być oczywiście przedewszystkiem uwarunkowane wspólnotą kultury społeczności międzynarodowej. Społeczność ta jednak, która nb. przedstawiała z siebie po wojnie grunt nowy i zupełnie niewypró-

bowany pod względem jednolitości kulturalnej, była w rzeczywistości bardziej różnolita niż kiedykolwiek. Do współżycia państw weszły organizmy nowe z własną kulturą, z nowymi dla życia międzynarodowego nastawieniami uczuciowymi, wielka zaś ilość państw dawnych uległa tak znacznym wstrząsom i zmianom, że również i te państwa przedstawiały nowe osobowości o całkiem nowym i obcym sobie obliczu. Gdy przed wojną liczono 44 państwa suwerenne, jako członków międzynarodowej wspólnoty kulturalno-politycznej (w czym 22 państwa europejskie, 21 amerykańskich i 1 azjatyckie — Japonję), to po wojnie przybyły do tego jako nowe państwa — Polska, Czechosłowacja, Litwa, Łotwa, Estonia, Finlandja, Hedžas, a następnie i Egipt. Gruntownym przeobrażeniem uległy takie państwa jak Austria i Węgry, Rosja, Niemcy, Turcja i Serbja. Prócz tego wielka wojna wciągnęła w orbitę wspólnoty międzynarodowej, a mianowicie wspólnoty interesów, szereg państw, które poprzednio — wskutek odrębności zarówno interesów jak i kultury — pozostawały naogół poza nawiasem prawa międzynarodowego, a które zostały nadal oficjalnie włączone do wspólnej organizacji prawnej. Ten nowy element wspólnoty międzynarodowej, składający się z państw dawnych, ale o zupełnie niewspółrządnej z innymi państwami kulturze, obejmował Chiny, Sjam, Persję i Liberję. Gdy z jednej strony w tak bardzo wątpliwy sposób przedstawiała się wspólnota kulturalna społeczności międzynarodowej, mająca stanowić podstawę nowego porządku prawnego, to jeszcze bardziej wątpliwie przedstawiała się po wojnie kwestja harmonii człowieczeństwa, o ile chodzi o interesy zarówno polityczne jak gospodarcze. Spowodowane przez wojnę rozbitcie wspólnoty odnośnych interesów i programów państw zostało podtrzymane i po wojnie, o ile wziąć pod uwagę choćby tę okoliczność, że nowe prawo dopuściło państwa do uczestnictwa w Lidze Narodów tylk. częściowo, skłaniając przez to państwa niedopuszczone — do swojego organizowania swojego życia. Z tego już widać, że nowe prawo międzynarodowe wskutek oparcia go na nieistniejącej w rzeczywistości jednolitości opinji społeczności międzynarodowej — zostało pozbawione wszelkich pewnych podstaw istnienia.

* * *

Ponieważ oparte na sprawiedliwości nowe prawo miało być orjentowane zgodą rządzonych i poparciem zorganizowanej opinji człowieczeństwa — zatem te właśnie czynniki musiały określać pojęcie sprawiedliwości. Sprawiedliwością więc było to, co było zgodne z potrzebami rządzonych jednostek ludzkich i z potrzebami całej zorganizowanej ludzkości. W ten sposób prawo międzynaro-

dowe musiało się oprzeć na dwóch kryterjach: na jednostce ludzkiej z jednej strony i na ludzkości — z drugiej. Były to kryteria całkiem nowe, gdyż jedynym dotychczasowym kryterjum prawa międzynarodowego było państwo i jego potrzeby, a pozatem prawo to wogóle nie znało innych podmiotów. Wprowadzenie zaś nowych kryterjów, o których wspomniałem, musiało siłą rzeczy wpłynąć ograniczająco na to stanowisko, jakie w prawie międzynarodowym poprzednio przysługiwało niepodzielnie państwu, a w które obecnie wkraczały inne jeszcze czynniki. To osłabienie znaczenia państwa w stosunkach międzynarodowych miało zresztą swoje podstawy i w idei trwałego pokoju. Interesy jednostki i interesy ludzkości zostały mianowicie uznane za najpewniejszy hamulec dla polityki imperializmu państwowego, głównej przeszkody w zbliżeniu i porozumieniu się narodów, kryjącej w sobie stałe niebezpieczeństwo wojny.

Na istotę państwa składają się, jak wiadomo, trzy elementy: terytorjum, ludność, i obejmujący oba te elementy element trzeci — suwerenna władza, to jest władza samoistna i kompletna. Najbardziej istotną właściwością państwa jest władza suwerenna, gdyż ona powstaje i niknie razem z państwem, podczas gdy dwa pozostałe składniki, to jest terytorjum i ludność, mogą istnieć niezależnie od organizmu państwowego. Moment suwerenności leży też u samej podstawy prawa międzynarodowego, jako prawa między państwami. Prawo międzynarodowe strzeże przede wszystkim suwerenności państw od wszelkich obcych wkroczeń, gdyż w ten sposób strzeże ono istnienia swoich podmiotów, przez które tylko ono samo ma swój byt.

Suwerenność państwa polega przede wszystkim na pełni jego władzy wewnętrznej w stosunku do swojego terytorjum i swojej ludności. Z istoty więc prawa międzynarodowego wynika ta podstawowa reguła, że prawo to nie może dotyczyć bezpośredni-przedmiotów wewnętrznej władzy państwa, jak jego terytorjum i ludność, że nie działa ono bezpośrednio na wewnątrz państwa; że przeciwnie wyklucza ono wszelką władzę względnie ingerencję obcą w zakresie kompetencji suwerennej władzy państwowej. Z drugiej jednak strony właśnie poszczególne składniki organizacji państwowej, względnie ich działalność, stanowią przedmiot interesów międzynarodowych. Tak na przykład przedmiotem umów międzynarodowych bywa funkcjonowanie kolei żelaznych, poczt, władz portowych i celnych, stosunki pracodawców do pracowników, warunki przebywania jednostek na obcym terytorjum i tym podobne. Oczywiście skoro ten przedmiot zainteresowań między-

narodowych, jako pewien wykładnik czy to ludności, czy terytorjum państwa, usuwa się z pod bezpośredniego działania tego prawa, to o ile stał się on przedmiotem międzynarodowo-prawnych porozumień — musi on być dostosowany do odnośnych norm, poddany pod postanowienia prawa międzynarodowego, przez samo odnośne państwo, jego własną władzą, a mianowicie jego prawem wewnętrznem. Jednak zrobienie takiego użytku z władzy państwowej pozostaje zawsze własną sprawą danego państwa. W celu wprowadzenia w życie przez dane państwo u siebie, przyjętych przez nie norm prawa międzynarodowego — prawo to z swej strony może stosować taki czy inny przymus do tego państwa jako takiego; nie może jednak nigdy regulować samo bezpośrednio lej lub owej dziedziny organizacji państwowej — czy to dziedziny ustawodawstwa, czy sądownictwa, lub administracji. Taki jest naturalny charakter ogólny prawa międzynarodowego w stosunku do suwerennego państwa, i charakter ten stanowi najbardziej istotną cechę tego prawa, jedynie współmierną z naturą jego podmiotów.

Otóż powojenne prawo międzynarodowe, w imię sprawiedliwości, pojętej jak o tein wspomniałem wyżej, wykazuje bardzo poważne odchylenia od tych podstawowych aksjomatów prawnych.

* * *

Traktaty pokoju, a mianowicie art. 304 Traktatu Wersalskiego, art. 256 Traktatu z Saint Germain, art. 239 Traktatu z Trianon, art. 188 Traktatu z Neuilly, ustanowiły nieznaną poprzednio instytucję mieszanych trybunałów rozjemczych. Trybunały te miały charakter instytucyj międzynarodowych — tak ze względu na ich skład, gdyż weszli do nich przedstawiciele różnych państw, jak ze względu na międzynarodowo-prawne źródła ich istnienia i kompetencji, i wreszcie ze względu na oparcie wykonywanej przez nie władzy na przepisach prawa międzynarodowego. I oto te organizacje prawa międzynarodowego zostały powołane do rozstrzygania procesów sądowych poszczególnych osób fizycznych lub prawnych, podlegających władzy sądowej suwerennych państw. Miały one mianowicie sędzić spory pomiędzy obywatelami państw sprzymierzonych i stowarzyszonych, a dawnymi państwami nieprzyjacielskimi, bądź między obywatelami tych ostatnich państw a państwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi, bądź między obywatelami państw tych dwóch odrębnych grup.

Taka koncepcja prawa międzynarodowego jest bezsprzecznie wyrazem bezpośredniej ingerencji tego prawa do wewnętrznej dziedziny władzy sądowej państw suwerennych. Tak też zresztą była rozumiana sytuacja przez same Mieszane Trybunały Rozjemcze,

które dały temu niejednokrotnie wyraz w swoich wyrokach. Na przykład Trybunał Austriacko - Jugosłowiański, w wyroku swoim w sprawie Wapa przeciwko Republice Austriackiej stwierdza, że kompetencja Mieszanych Trybunałów Rozjemczych określa się tą dziedziną, w której traktaty odebrały władzę nad stroną jej naturalnemu sędziemu, aby ją poddać jurysdykcji tych trybunałów. Ujawniło się to zresztą wyraźnie w niewytłumaczalnym zupełnie z punktu widzenia międzynarodowego osobistym udziale osób prywatnych w postępowaniu międzynarodowym — bowiem zainteresowane w procesach strony prywatne zostały uprawnione do samodzielnego występowania przed wspomnianymi trybunałami. O ile zaś jednostka ludzka (względnie osoba prawna) jest podmiotem praw wewnętrznych, o tyle nie jest ona takim podmiotem na terenie prawa międzynarodowego i jej zdolność do działań prawnych ogranicza się tylko do zakresu wewnątrz-państwowych systemów prawnych. Skoro jednak traktaty pokoju przyznały powyższym osobom prawo akcji bezpośredniej przed daną organizacją prawa międzynarodowego, to nie ulega wątpliwości, że traktaty te niejako wstawiły tę organizację międzynarodową bezpośrednio w wewnętrzną organizację sądową państwa.

W takiej koncepcji prawa międzynarodowego nie byłoby zapewne jeszcze zasadniczego odstępstwa od idei nienaruszalności suwerenności państw, gdyby wspomniane międzynarodowe organizacje sądowe zastąpiły tylko sądy tych państw, które z mocy traktatów pokoju zostały ogólnie ograniczone w korzystaniu z szeregu uprawnień i prerogatyw, przysługujących normalnie podmiotom prawa międzynarodowego. Takimi państwami czasowo wyłączonymi ze społeczności międzynarodowej, a więc wyłączonymi z pod norm ogólnego prawa międzynarodowego były mianowicie państwa, które pozostawały w wojnie z państwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi. Gdzie normy ogólnego prawa międzynarodowego nie mają zastosowania — tam zastosowanie zasad sprzecznych z tem prawem nie może jeszcze stanowić zasadniczego jego naruszenia. Ale przepisy wspomnianych traktatów nie ograniczyły się do tych państw, które zostały postawione w sytuacji prawnej wyjątkowej — na skutek ich odpowiedzialności za wywołanie wojny i za spowodowane przez nie gwałty wojenne. Przeciwnie, nie zdobywszy się na konsekwentne przeprowadzenie takiego, jedynie usprawiedliwionego pod względem prawnym stanowiska, traktaty pokojowe zastosowały postanowienia o kompetencji Mieszanych Trybunałów Rozjemczych i do państw sprzymierzonych i stowarzy-

szonych, podlegających ogólnemu prawu międzynarodowemu. Ta zaś okoliczność nadała już niewątpliwie wyżej wspomnianej anomalii prawnej charakter zupełnie zasadniczy.

Wypada tu podkreślić dodatkowo, że zasada suwerenności państwa (o ile chodzi o instytucję Mieszanych Trybunałów Rozjemczych) ucierpiała nie tylko przez naruszenie władzy sądowej państwa nad jego ludnością, ale też — w równej, jeżeli nie większej mierze — przez poddanie samego suwerennego państwa, w jego sporach z osobami prywatnymi, jurysdykcji organizacji zewnętrznej, i to nawet z tytułu aktów prawa publicznego, jak na przykład likwidacja lub sekwestr majątków nieprzyjacielskich.

W stosunkach Państwa Polskiego moment ingerencji prawa międzynarodowego w dziedzinę władzy sądowej państwa wystąpił może ostrzej, niż w stosunkach innych państw. Mianowicie w związku z ustanowieniem specjalnego Trybunału Rozjemczego dla Górnego Śląska (przez Polsko-Niemiecką Konwencję Genewską z dnia 15 maja 1922 roku, zawartą w myśl decyzji Rady Ambasadorów z dnia 20 października 1921 roku) — zakres spraw, wyłączonych z pod kompetencji sądów wewnątrzno-państwowych i oddanych pod kompetencję wymienionej organizacji międzynarodowej, został znacznie rozszerzony — o ile chodzi o terytorjum Górnego Śląska. (Nb. i niektóre dziedziny władzy wykonawczej zostały postawione niejako pod kontrolę tego Trybunału). Należy zauważyć przy tern, że wymieniony Trybunał Rozjemczy — w wyroku swoim w sprawie Steiner i Gross przeciwko Państwu Polskiemu — uznał za podlegające jego kompetencji nawet procesy osób prywatnych z ich własnym państwem. Niezmiernie też zasadniczym skrepowaniem władzy sądowej Państwa Polskiego jest przepis art. 592 ust. 2 Konwencji Genewskiej, według którego wyroki Trybunału Rozjemczego, opublikowane w wydawanym przezeń zbiorze, wiążą sądy państwowe polskie (jak również zresztą i niemieckie) co do wszelkich analogicznych zagadnień spornych, dotyczących Górnego Śląska.

* * *

Równie radykalne wkroczenie prawa międzynarodowego w sferę wewnętrzną suwerenności państw ujawniło się w tej instytucji międzynarodowej, która stanowi niejako kwintesencję nowej organizacji prawnej współżycia narodów, a mianowicie w Lidze Narodów, przyczem na tym terenie ingerencja prawa międzynarodowego zaznaczyła się specjalnie w zakresie władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej państwa. Źródłem odnośnych norm prawnych są głównie tak zwane traktaty mniejszościowe, zawarte przez Stany

Zjednoczone Ameryki Północnej, Anglję, Francję, Włochy i Japonję z szeregiem państw — jak Polska, Czechosłowacja, Rumunja, Jugosławja, Grecja. W tych traktatach naprzykład prawo międzynarodowe wzięło na siebie bezpośrednio zadanie utworzenia wewnątrz-konstytucyjnego systemu odnośnych państw. Określając w szczególności prawa obywatela państwa, jako polegające na: ochronie przez państwo jego życia i wolności, na równości wszystkich wobec prawa, swobodzie wszelkich wyznań religijnych, uprawnieniach specjalnych mniejszości rasowych, językowych i wyznaniowych, wreszcie ustalając nawet warunki nabycia obywatelstwa odnośnego państwa (a więc już przez to samo wkraczając w kompetencję wewnątrz - państwowego ustawodawcy) — wymienione traktaty, o ile chodzi o zagadnienia mniejszościowe, uznają też za kwestję międzynarodową — kwestję zgodności z temi zasadami ustaw państwowych jak również kwestję odpowiedniego stosowania tych ustaw przez organy administracji. Wszystkie te kwestję zostały uznane za podlegające kompetencji Ligi Narodów, względne przez ustawy polskie tylko o tyle, o ile ustawy te mają charakter ogólnopaństwowy. O ile chodzi o traktat mniejszościowy, podpisany przez Państwo Polskie, to odnośne postanowienie znajdujemy w artykule 12 tego traktatu.

Na terenie Górnego Śląska władza ustawodawcza i wykonawcza Państwa Polskiego zostały skrępowane jeszcze silniej. Pomijam już to, że według Konwencji genewskiej istniejące ustawy górnicze, przemysłowe, handlowe i dotyczące dziedziny pracy mogą być w przeciągu 15 lat od objęcia tej dzielnicy przez Polskę, zastąpione przez ustawy polskie tylko o tyle, o ile te ustawy mają charakter ogólnopaństwowy. Znacznie ważniejsze jest to, że dawne ustawy, dotyczące pracy i podziału ziemi, mogą być zastępowane polskimi ustawami tylko o tyle, o ile ustawy te będą o d p o w i e d n i e. Jednak powyższa ocena odpowiedniości ustawy wewnętrznej —wbrew zasadzie suwerenności państwowej władzy ustawodawczej — nie jest uznana tu za wewnętrzną sprawę państwa. Przeważnie kwestję tej oceny — i to już nie ze względu na interesy grup mniejszościowych, ale zasadniczo, konwencja genewska uznaje za kwestję międzynarodową, której rozstrzyganie należy do sądu międzynarodowego, a mianowicie, do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze. Nie dosyć jednak na tem, bo samo niejako czuwanie nad wspomnianą odpowiednością (nawet materialną) ustaw państwa suwerennego — konwencja powierza jednemu z państw obcych, przyznając mu prawo podnoszenia odnośnych

sporów, i stwarzając w ten sposób groteskową instytucję jakby kurateli jednego państwa suwerennego nad drugim również suwerennym państwem.

Władza administracyjna Państwa Polskiego nad jego ludnością na Górnym Śląsku została, o ile chodzi o grupy mniejszościowe, skrepowana przez ingerencję do odnośnych spraw Ligi Narodów — w pewnej proceduralnej łączności ze specjalną organizacją międzynarodową, noszącą nazwę Komisji Mieszanej dla Górnego Śląska. Zresztą odpowiedniemu ograniczeniu w tym względzie uległo i państwo niemieckie.

Dla uzupełnienia jeszcze obrazu trzeba podkreślić nawiasem, że, na podstawie art. 147 Konwencji genewskiej, również i tutaj spotyka się — tak jak przy trybunałach rozjemczych — to zjawisko, iż ingerencja międzynarodowa następuje na podstawie odnośnej inicjatywy prywatnej osób zainteresowanych, w formie ich skarg osobiście przez nie wnoszonych i podtrzymywanych. Ponieważ zaś osoby prywatne ani też ich grupy i związki nie posiadają zdolności do działań prawnych w stosunkach prawa międzynarodowego, zatem i tu mamy wyraźny dowód — o którym wspomniałem już przy poruszaniu kwestji trybunałów rozjemczych — że Liga Narodów, przy zajmowaniu się odnośnymi sprawami, wkracza bezpośrednio w zakres stosunków wewnątrzno-prawnych, zastępując sobą władze państwowe.

* * *

Pozostaje jednak jeszcze niezmiernie ważna kwestja ustosunkowania się prawa międzynarodowego bezpośrednio do osobowości państwa jako do swojego podmiotu — to jest do istotnych właściwości państwa w jego funkcjach z e w n ę t r z n y c h . Nie mam tu na myśli przewidzianych w pakcie Ligi Narodów ograniczeń państwa w tak zwanych zewnętrznych atrybucjach jego suwerenności, za które uważane są ogólnie: prawo wojny i pokoju, prawo umów międzynarodowych i prawo poselstw. Te atrybucje, z pośród których specjalnie prawo wojny uległo niewątpliwie znacznym ograniczeniom, w istocie swojej nie są składowym elementem suwerenności, lecz raczej tylko jej zewnętrznym przejawem, który może ulegać zmianie w zależności od charakteru organizacji międzynarodowej, nie wpływając zupełnie na naturę władzy państwowej. Za dowód tego mogą służyć naprzykład tak zwane państwa neutralizowane, które, pomimo wybitnego ograniczenia w prawie wojny, nie tracą nic ze swojego charakteru suwerennego. Chodzi o to, że na gruncie Ligi Narodów państwo zostało zdegradowane w samej istocie swojej suwerenności — i to już nie tylko przez ogranicze-

nie go w poszczególnych jej funkcjach, a wprost przez zasadnicze zakwestjonowanie jego suwerennej samoistności w stosunkach zewnętrznych, a więc samej natury jego osobowości międzynarodowej.

Niewzruszalnym, zdawało się, dogmatem była zasada niezawisłości państw suwerennych. Według tej zasady państwo suwerenne, jako członek społeczności międzynarodowej i podmiot prawa międzynarodowego, nie może być poddawane jakiegokolwiek obcej woli, a w szczególności żadne prawo ani żaden obowiązek międzynarodowo-prawny nie może dla niego powstawać, zmieniać się lub wygasać bez jego udziału i jego woli. O ile nie brać pod uwagę międzynarodowego prawa zwyczajowego, regulującego tylko zupełnie zasadnicze i powszechne dla wszystkich państw kwestje podstawowe — któremu to prawu zresztą państwo poddaje się również w zasadzie tylko z własnej woli — indywidualne obowiązki i prawa państwa wynikają dla niego jedynie z traktatów i umów zawartych przez nie, to jest wyłącznie z jego woli, uzgodnionej z wolą odnośnych innych państw. Dlatego to przy konferencjach międzynarodowych prawotwórczych, wystarczał sprzeciw poszczególnych państw, aby projektowane normy prawne nie mogły zostać uchwalone. Miało to naprzykład miejsce odnośnie do kwestji arbitrażu obowiązkowego, gdzie, podczas drugiej konferencji haskiej w roku 1907, sprzeciw 5-ciu państw wystarczył dla nieprzyjęcia odnośnego projektu Stanów Zjednoczonych, pomimo, że był on podtrzymywany aż przez 35 innych państw. Tylko jednogłośne przyjęcie przez uczestniczące państwa jakiegoś wniosku mogło mu nadać charakter normy prawnie obowiązującej.

Ponieważ w ten sposób w przedwojennym prawie międzynarodowym możliwość supremacji woli jednego państwa nad wolą państwa innego zasadniczo nie istniała, — wpływała stąd zasada powszechnej równości państw, stanowiąca drugi niewzruszalny dogmat prawny w zakresie suwerenności zewnętrznej. Co do tej zasady pisze naprzykład Liszt w swoim „Prawie Międzynarodowym” — wydanem w roku 1920, a więc już po wojnie, gdzie jednak jeszcze nie są uwzględnione zmiany zasad przedwojennych — że prawo międzynarodowe jest niewspółmierne z ideją narodu wybranego, czy to z racji jego nadrzędnej kultury, czy z innych powodów, jak względy religijne. Prawo międzynarodowe mówi on — jest również nie do pogodzenia z ideją światowego władztwa, jak to miało miejsce w starożytnym Rzymie. Pisząc to daje on zresztą

tylko wyraz ogólnemu pogładowi na zasadę współrzędności względnie równości państw, uznaną definitywnie zarówno w teorii jak i w praktyce.

Jak wielkie znaczenie mają powyższe zasady zewnętrznej suwerenności państw dla całej orientacji życia międzynarodowego, łatwo jest zrozumieć. Tylko bowiem wzajemna niezawisłość i równość państw w obliczu prawa może zabezpieczyć, przy ich wzajemnych stosunkach, interesy każdego z nich. Z drugiej zaś strony tylko pod tym warunkiem jest do pomyślenia powszechne związanie się państw we wspólnotę prawną, co właśnie stanowi główny cel i zadanie prawa międzynarodowego, dążącego do ustalenia i uregulowania stosunków i interesów, obejmujących i wiążących cały cywilizowany świat. Przeciwnie, wrazie uchylenia się większej ilości państw od uczestnictwa w światowej wspólnotce prawnej — prawo międzynarodowe byłoby albo zupełnie niemożliwe, albo przynajmniej straciłoby swoją wartość praktyczną, ograniczwszy się do stosunków lokalnych pomiędzy pojedynczymi państwami.

* * *

A jednak koncepcje nowego prawa międzynarodowego poszły wbrew wyżej wspomnianym podstawowym dogmatom prawnym. Już według art. 6 i 15 paktu Ligi Narodów pewne decyzje Rady Ligi zapadają tylko większością głosów, a więc uznanana tu jest zasada podporządkowania woli jednych państw innym państwom, która to zasada nb. jest przyjętą również i w art. 26 odnośnie do Ogólnego Zgromadzenia Ligi, i to w kwestji tak zasadniczej, jak zmiana samego paktu, a więc samych zasad organizacji społeczności międzynarodowych.

Wogóle zaś nowe prawo międzynarodowe, a mianowicie pakt Ligi Narodów, stworzyło poraż pierwszy koncepcję międzynarodowej organizacji nadrzędnej, dając jej nad suwerennymi państwami władzę — i to zupełnie odrębną o władzy tych państw i nie związaną ich wolą. Szczególnie wyraźnie występuje to w odniesieniu do Rady Ligi Narodów wobec tego, że Rada ta, jako obejmująca tylko przedstawicieli kilku państw, jest wyraźnie czemś różnym niż ogół państw, należących do Ligi Narodów, wskutek czego również i władzy tej Rady nie można utożsamiać względnie łączyć z suwerenną władzą i wolą każdego poszczególnego członka Ligi.

Otóż według przepisów paktu każde poszczególnie państwo ma wprawdzie zasadniczo prawo delegować do Rady Ligi swojego przedstawiciela w wypadku, gdy jest rozpatrywana sprawa, dotycząca tego państwa; ponieważ zaś z drugiej strony uchwały Rady

naogół wymagają jednomyślności — więc wynikałoby stąd, że Liga Narodów załatwia sprawy międzynarodowe tylko na podstawie woli zainteresowanych państw, i że i ta nowa instytucja prawna stoi również na stanowisku niezawisłości tej woli. Jednakże zbyt liczne i krańcowe odchylenia od tej zasady w rzeczywistości niweczą jej niewzruszalność, wprowadzając ideję władzy nad państwami, o której wspomniałem wyżej.

Tak według art. 7 paktu, kwestja siedziby Ligi Narodów, a więc kwestja dotycząca niewątpliwie ogółu członków tej organizacji, podlega decyzji samej Rady — oczywiście bez udziału delegatów wszystkich zainteresowanych państw, gdyż udział tych wszystkich delegatów równałby się Ogólnemu Zgromadzeniu Ligi, które, według wspomnianego przepisu, właśnie nie jest powołane do tej kwstji. Zachodzi więc tu niewątpliwie angażowanie ogółu państw suwerennych w takie lub inne stosunki międzynarodowe przez dominującą wolę obcą — wolę innych państw. Według art. 10 paktu — w razie wojny, wszczętej przez jednego z członków Ligi w warunkach, naruszających przepisy paktu — Rada ma określać pewne szczegóły stanu wojny, powstającej w tym wypadku między tym członkiem Ligi a innymi jej członkami — mianowicie przez zalecenia co do sil zbrojnych, jakie ci ostatni mają użyć do walki. Przytem oczywiście sama natura przewidzianych w tym przepisie zaleceń wyklucza od udziału w nich to państwo, przeciwko któremu są one wymierzone — wskutek czego, przynajmniej w stosunku do tego państwa, Rada Ligi bierze tu na siebie niewątpliwie rolę władzy, rolę międzynarodowej jednostki zwierzchniczej. Taka sama sytuacja zachodzi przy ewentualnem pozbawieniu wspomnianego państwa praw członka Ligi Narodów, do czego art. 16 upoważnia Radę z wyraźnem wyłączeniem tego państwa od udziału w dotyczącej jego praw uchwale.

Specjalnie rygorystycznie i jaskrawo wysunięty jest moment władzy Ligi Narodów nad pojedynczemi państwami suwerennemi — w odniesieniu do państw, które przyjęły zobowiązania z tak zwanych Traktatów Mniejszościowych, oraz do państw, nie będących członkami Ligi Narodów.

Co do państw, nie będących członkami Ligi Narodów, przepisy paktu Ligi (art. 17) stanowią, że tego rodzaju państwa, o ile popadną w konflikt międzynarodowy, winny poddać się pod kierownictwo Ligi — na warunkach ustalonych przez Radę według jej uznania, że więc decyzja Rady Ligi, powzięta bez udziału danego państwa (jako nie będącego członkiem Ligi) jest miarodajna dla ustalenia stosunków międzynarodowych tego państwa, względ-

nie jego sytuacji prawnej w społeczności międzynarodowej. Wrazie jeżeli żadna ze stron, będących w konflikcie nie jest członkiem Ligi Narodów, a nie zechcą one pójść na warunek o którym wyżej — Rada Ligi może zupełnie samodzielnie przedsięwziąć co do nich wszelkie zarządzenia, aby zapobiec wojnie.

Według brzmienia Traktatów Mniejszościowych (np. art. 12 Traktatu zawartego przez Polskę) Rada Ligi może wobec suwerennego państwa „postąpić w taki sposób i dać takie instrukcje, jakie uzna za wskazane i skuteczne w danych okolicznościach”. Samo już takie wyrażenie, jak: „dać instrukcje” (donner instruction) dostatecznie określa stosunek Rady Ligi do państwa, jako stosunek jednostki przełożonej do jednostki podwładnej, a zastrzeżenie, że jedynym kryterjum takiej instrukcji jest własne swobodne uznanie Rady, zakrawa na bliższą charakterystykę tego stosunku — jako władzy nieograniczonej i nieodpowiedzialnej.

* * *

Wobec przyjęcia przez prawo międzynarodowe idei władzy nad państwami, już tylko jeden krok pozostawał do pojęcia hierarchji — i krok ten został zrobiony. Zarówno w traktatach pokoju, jak i w traktatach mniejszościowych został przeprowadzony zupełnie formalnie zasadniczy podział podmiotów prawa międzynarodowego na różne kategorie. Już pierwsze wyrazy, które wpadają w oczy na wstępie traktatów pokoju mówią o tym podziale. Widzimy tam mianowicie te słowa: „Stany Zjednoczone Ameryki, Imperjum Brytyjskie, Francja, Włochy i Japonja — państwa oznaczone w niniejszym traktacie jako główne państwa sprzymierzone i stowarzyszone”, a dalej, po wyliczeniu długiego szeregu innych państw, figuruje co do nich określenie przeciwstawne, oznaczające je, jako państwa sprzymierzone i stowarzyszone przy państwach głównych.

Podział taki, oparty na konjunkturze politycznej z okresu wojny, jest jeszcze logicznie wytłumaczalny w tych przepisach międzynarodowych, które dotyczą stanu wojny, a więc jest jeszcze do usprawiedliwienia we wstępie do traktatu pokoju, jako do traktatu, który zawiera się z nieprzyjacielem w przedmiocie likwidacji stosunków wojennych. Jednak trzeba sobie zdać sprawę z tego, że włączony do traktatów pokoju pakt Ligi Narodów jest umową nie mającą wcale za przedmiot właśnie zakończonej wojny, lecz przeciwnie — organizację podstaw prawnych życia pokojowego narodów, które ma je łączyć ze sobą, już po zlikwidowaniu stanu wojny. Pakt Ligi Narodów z jednej strony (jak zresztą i ta część traktatów pokoju, która została poświęcona międzynarodowej or-

ganizacji pracy), a z drugiej strony ogół pozostałych przepisów, dotyczących zakończenia i likwidacji wojny, stanowią w rzeczywistości akty prawne całkowicie różne pod względem ich wewnętrznego charakteru, które to akty zostały złączone tylko ze względu na tożsamość stron i ze względów taktyki politycznej, zalecającej jednoczesne ich zawarcie. Jeżeli więc dopuszczaniem było powoływanie opartego na okolicznościach wojennych faktycznego podziału mocarstw sprzymierzonych na dwie grupy nierównorzędne — to tylko w tych częściach traktatów pokoju, które się wiążą ze stanem wojny, nigdy zaś w pakcie Ligi Narodów, opartej nie na względach faktycznych, lecz na prawie, które ze swej strony nie zna nierówności państw.

Wbrew temu znajdujemy utrzymanie tego podziału i w pakcie Ligi Narodów, co stanowi uznanie go za podział stały, zasadniczy, istniejący i w czasie pokoju — to jest pod bezwzględnym panowaniem prawa. Wyraźne stwierdzenie tego podziału znajdujemy w art. 4 paktu, a to w przepisie, stanowiącym, że Rada Ligi składa się z przedstawicieli „Głównych mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych”, jak również z przedstawicieli 4-ch „innych członków Ligi”, wyznaczonych przez jej Ogólne Zgromadzenie. Z tego przepisu¹⁾ widać i to jeszcze, że wspomniany podział państw na dwie kategorie zawiera w sobie ideję istotnych różnic w naturze ich osobowości. Państwa główne są członkami Rady osobiście i z samego prawa, podczas gdy wszelkie inne państwa — tylko z delegacji; państwa główne, wbrew faktycznemu stosunkowi ilościowemu w łonie społeczności międzynarodowej, mają w Radzie Ligi przewagę nad innymi państwami, posiadając w niej 5 miejsc na ogólną liczbę 9-ciu. Taki podział państw na dwie kategorie został przyjęty też i w Traktatach Mniejszościowych, zawartych pomiędzy stronami, które obie należały do państw sprzymierzonych i stowarzyszonych, i gdzie wskutek tego wogóle już nie mogły zachodzić kwestje jakichkolwiek stosunków wojennych. W tych mianowicie traktatach w samym ich wstępie, pięć państw, które wyliczyłem poprzednio, występują wobec państwa, z którym wiążą je normalne pokojowe stosunki prawne — jako państwa główne. — Sam wreszcie fakt, że traktaty mniejszościowe, poddające zobowiązane nimi państwa specjalnym rygorom, o których wspomniałem już poprzednio, zostały zawarte przez główne mocarstwa tylko z ograniczoną liczbą

1) Organizacja Rady Ligi Narodów uległa wprawdzie następnie zmianom. Jednak zmiany te, mające charakter polityczny, nie wniosły zmiany do pierwotnej idei wzgl. koncepcji prawnej tej instytucji.

pozostałych państw — stwarza dalszy podział państw na podmioty prawne o charakterze różnym, wyrażającym się w większym lub mniejszym zakresie ich osobistej swobody w dziedzinie prawa międzynarodowego.

Na zakończenie muszę podnieść jeszcze jeden szczegół bardzo charakterystyczny dla nowego prawa międzynarodowego o ile chodzi o jego stosunek do osobowości państw. Oto według przepisu art. 1 paktu Ligi Narodów, członkiem zorganizowanej w tę Ligę społeczności międzynarodowej, a więc podmiotem prawa międzynarodowego, są zarówno państwa, jak dominja i kolonje, byleby posiadały one prawo swobodnego rządzenia się. Ale wszak swoboda rządzenia się nie jest równoznaczna z suwerennością, która wymaga nietylko władzy ale władzy zupełnie samoistnej — co jest już w zasadzie niewspółmierne z pojęciem naprzykład kolonji. Widzimy więc, że nowe prawo międzynarodowe uznało za swój podmiot również i jednostki niesuwerenne. Gdy zaś z drugiej strony art. 22 paktu Ligi przewiduje dla samej tej Ligi władzę suwerenną (nad kolonjami i terytorjami, które w następstwie wojny stały się bezpańskie, a które mają być nadal rządzone przez mandatarjuszy Ligi w jej imieniu); gdy z drugiej strony ta Liga, będąc w ten sposób jednostką suwerenną prawa międzynarodowego, w tym charakterze nie jest jednak normalnym podmiotem tego prawa — więc trzeba stwierdzić, że dawna podstawowa zasada, według której na społeczności międzynarodową składały się państwowe organizmy suwerenne, i tylko one, zostały zburzone, bez wprowadzenia na jej miejsce jakiegś ściśle określonej i stałej zasady.

* * *

Z tego pobieżnego przeglądu, jakiemu starałem się poddać zasady powojennego prawa międzynarodowego, wynika, że nowe to prawo nie mogło uregulować zdezorganizowanych przez wojnę pojęć z zakresu stosunków międzynarodowych. Wskutek bowiem zbyt radykalnych zmian pewnych podstawowych zasad dawnego porządku prawnego — zmian, przeprowadzonych niezależnie od całości kształtu systemu międzynarodowo-prawnego, który pozatem został utrzymany w sferze dawnych pojęć — powstało w nowym prawie zbyt dużo sprzeczności wewnętrznych, zbyt dużo niedokładności systematycznych, aby mogło ono zapanować nad myślą i nad życiem ludzkości. Z jednej strony przyjmuje ono np. za swoją podstawę opinię całej ludzkości, z drugiej zaś strony krępuje tę opinię przez zapewnienie przewagi niektórym państwom nad innymi państwami; z jednej strony stwarza ono instytucję władzy międzynarodowej, z drugiej zaś zostawia nieuregulowaną kwestję egzeku-

ty wy: z jednej strony zasadniczo opiero się ono na społecznej formie organizacyjnej państwa, z drugiej zaś strony organizację tę przeinacza sztucznie i dowolnie, przyczem w dodatku włącza do zakresu swojego działania inne jeszcze elementy organizacji społecznej — nieraz w charakterze zupełnie prawnie nieokreślonym jak np. jednostkę ludzką, której nadaje międzynarodowe prawa podmiotowe. Taka chaotyczna i niesystematyczna reforma prawa międzynarodowego aczkolwiek oparta na myślach i uczuciach bardzo szlachetnych i liberalnych, nie mogła ująć rzeczywistego życia w formy pewne, bo życie dzisiejsze jest zbyt skomplikowane, aby mogło być rządzone uczuciem i teoretyczną improwizacją. Zamiast uporządkować i usprawnić życie międzynarodowe, wspomniana reforma — przez poderwanie poszczególnych ustalonych form tego życia, uzasadnionych długim doświadczeniem, przez zastąpienie ich niedostatecznie zdefiniowanej postulatami — posiadała raczej nowe ziarna fermentu i niepewności stosunków międzynarodowych. Wywołała też ona dalsze rozchodzenie się między życiem i prawem, a to na punktach pojęcia suwerenności państw i egzekutywy międzynarodowo-prawnej. Podczas gdy nowe prawo spycha państwo suwerenne do roli organizacji skrupowanej przez jednostkę i przez całą ludzkość, życie realne rozwija się po linii wprost przeciwnej, coraz to silniej podporządkowując jednostkę ludzką państwu i ograniczając państwo od innych państw t. j. od reszty zorganizowanej ludzkości; podczas gdy prawo opiera egzekutywę międzynarodową na jedności opinii zorganizowanego człowieczeństwa — życie, wbrew temu, dalekie jest od stworzenia takiej jednolitej opinii.

Po pierwszym okresie zapału dla wielkiego planu nowego życia międzynarodowego — państwa zaczęły się odnosić nieufnie i nieszczerze do nowych norm i urządzeń prawnych, zaś kryzys prawa międzynarodowego, zapoczątkowany przez wojnę, wcale nie został zażegnany. Przeciwnie trwa on nadal i pogłębia się coraz bardziej, a ludzkość, otrząsając się niecierpliwie z więzów krępującego ją prawa, ogląda się w swoją tak słusznie niegdyś potępioną i tak ponurą przeszłość — za dawnymi swoimi bogami. Po przez karłowatość i sztuczność tematów debat i działalności Ligi Narodów, po przez bezsilność jej w efektywnem załatwieniu zagadnień poważnych, po przez faktyczne zastąpienie jej działalności kuluarowemi porozumieniami poszczególnych dyplomatów, po przez łączenie się państw w odrębne związki na tle sprzeczności interesów, po przez coraz bardziej jawną i coraz bardziej skuteczną propa-

gandę nieuznawania niedogodnych zobowiązań, po przez potajemne zbrojenia, po przez akty gwałtu orężnego, po przez wycofywanie się formalnie państw z Ligi Narodów, a więc z powszechnej pokojowej współpracy dla dobra całej ludzkości — coraz jawniej i coraz bezwzględniej przebija się wzrost kryzysu prawa międzynarodowego. O natężeniu dzisiejszem tego kryzysu świadczą choćby takie ostatnie fakty polityczne, jak interwencja zbrojna Japonji do spraw chińskich, połączona z wycofaniem się jej z Ligi Narodów, dyrektorjat 4-ch mocarstw zachodnich, wysunięty przez Mussoliniego, a cofający pojęcia międzynarodowo-prawne o sto kilkanaście lat wstecz — w epokę ideologii przemocy i gwałtu — w epokę Świętego Przymierza.

Caveant consules.