

PRAWO WOJNY I NEUTRALNOŚCI W ŚWIECIE WSPÓŁCZESNYM *

Niniejszy artykuł zwięźle przedstawia pojawiające się współcześnie trudności i niejasności, ilekroć wchodzi w rachubę zastosowanie prawa wojny (prawa wojennego) i neutralności. Prawo wojny reguluje wzajemne stosunki państw prowadzących przeciwko sobie działania wojenne (zbrojne), prawo zaś neutralności normuje stosunki tych państw z państwami neutralnymi. Artykuł zwraca również uwagę na kryzys wywołany w prawie wojny i neutralności przez wojny typu totalnego i przez współczesną technologię wojenną.

Prawo międzynarodowe stało się dzisiaj prawem pokojowego współistnienia państw. Prawo to zabrania państwom posługiwać się zaczepnie siłą zbrojną, w szczególności prowadzić wojnę agresywną. Ale zakazy te są łamane. Po drugiej wojnie światowej do końca 1966 r. było wiele konfliktów zbrojnych: konflikt między Indonezją a Holandią (1945—1947), konflikt indyjsko-pakistański o Kaszmir, mający formę zbrojną w latach 1947—1949 i 1965, wojna palestyńska między państwami arabskimi a Izraelem (1948—1949), wojna koreańska (1950—1953), konflikt z 1956 r. między Izraelem, Francją i Zjednoczonym Królestwem a Egiptem, walki brytyjsko-irackie w Kuwejcie (1961), zbrojne przyłączenie Goa do Indii (1961), walki na pograniczu chińsko-indyjskim (1959—1962), bombardowanie Wietnamu północnego przez Stany Zjednoczone (od 1965 r.), wreszcie coraz częstsze konflikty zbrojne między nowymi państwami Afryki i Azji, np. starcia między Algierią a Marokiem w roku 1963, „konfrontacja” zbrojna między Indonezją a Malazją w latach 1964—1965, itd.

Jednocześnie jesteśmy świadkami wojen domowych i konfliktów wewnętrznych, które na skutek interwencji państw drugich nabierają charakteru międzynarodowego przynajmniej w części. Wojna domowa w Hiszpanii (1936—1939) była nie tylko starciem się rządu konstytucyjnego i sił republikańskich z rebelią i zamachem zbrojnym gen. Franco. Wojna

* Poglądy przedstawione w artykule autor referował 5 IV 1965 r. i 29 IV 1966 r. w Genewie na zebraniach autorów zbiorowego podręcznika prawa międzynarodowego pod redakcją prof. M. Soerensena, 27 X 1965 r. na posiedzeniu Wydziału Historii i Nauk Społecznych Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk i 18 VI 1966 r. na spotkaniu dyskusyjnym w Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu.

ta była również próbą sił pomiędzy wrogimi sobie systemami ideologiczno-ustrojowymi i państwami europejskimi. W czasach dzisiejszych ten model pośredniej walki pomiędzy antagonistycznymi państwami czy ich ugrupowaniami nabrał szczególnej aktualności. Mocarstwa dysponujące wielkimi siłami zbrojnymi i bronią masowego zniszczenia unikają konfliktu bezpośredniego, ponieważ w globalnej wojnie nuklearnej nie będzie zwycięzcy. Nie jest jednak mocarstwu obojętny wynik walki między dwoma grupami w państwie, jeżeli państwo to reprezentuje walory strategiczne i gospodarcze, a każda z przeciwstawnych grup orientuje się ku innej ideologii i innemu sojuszowi. Wojna w Wietnamie służy za przykład współczesny. Dodajmy zresztą, iż nie tylko mocarstwa atomowe i dominujące w ugrupowaniach Wschód—Zachód interesują się wynikiem niektórych wojen domowych. Świat trzeci, nie zaangażowany, ma rosnącą liczbę konfliktów i szereg z nich rozgrywanych jest nie w skali międzynarodowej, lecz poprzez mniej lub więcej ukryty udział w przewrotach i zamieszkach wewnętrznych (świat arabski, państwa Afryki).

Ilekoć pomiędzy państwami rozpoczyna się konflikt zbrojny, prawo wojenne pozostaje czynnikiem legalności w stosunkach wzajemnych walczących przeciwników aż do chwili, gdy przywrócony zostanie pokój. Prawo to jest także czynnikiem mitygującym okropności dziejące się podczas każdej wojny. Wciąż znaczna ilość wojen i konfliktów zbrojnych pomiędzy państwami sprawia, iż pożądane jest zdać sobie sprawę, jakie jest miejsce, rola i zakres zastosowania prawa wojny i neutralności w świecie współczesnym.

KLAUZULE UCZESTNICTWA W TRAKTATACH KODYFIKACYJNYCH A STOSOWANIE PRAWA WOJENNEGO

Już podczas pierwszej wojny światowej skodyfikowane w konwencjach haskich prawo wojenne nie zawsze było stosowane, a to z mocy samych konwencji. W konwencjach bowiem znajdowała się klauzula powszechnego udziału (klauzula *si omnes*). Dla przykładu przytoczmy art. 2 IV konwencji haskiej, obejmującej regulamin praw i zwyczajów wojny lądowej¹: „Postanowienia zawarte w Regulaminie [...] oraz w niniejszej Konwencji obowiązują tylko w stosunku pomiędzy układającymi się Mocarstwami i tylko jeśli wszystkie Państwa wojujące należą do Konwencji”. Wystarczyło więc, by jeden uczestnik wojny nie był stroną w konwencji, a już konwencja nie była stosowana.

Ujemne skutki klauzuli *si omnes* wzięto pod uwagę przy następnych pracach kodyfikacyjnych. W nowych traktatach kodyfikacyjnych w miejsce klauzuli powszechnego udziału weszła zwykła klauzula udziału. Umieszczona jest ona w obu konwencjach genewskich z 1929 r.² W art. 25

¹ Dz. U. 1927, nr 21, poz. 161.

² Dz. U. 1932, nr 103, poz. 864 i 866.

ust. 2 konwencji o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych znajduje się następujący przepis: „W razie gdyby w czasie wojny jedna ze stron walczących nie była uczestnikiem Konwencji, postanowienia jej jednak będą obowiązywały między wszystkimi stronami walczącymi, należącymi do Konwencji”.

Klauzula powyższej treści, widniejąca również w art. 82 konwencji w sprawie traktowania jeńców wojennych, była krokiem naprzód w stosunku do zasady *si omnes*, stawiała jednak poza ochroną konwencji państwa nie będące jej stronami. Tymczasem kodyfikacyjny charakter wszystkich konwencji wojennych sprawiał, że ich przepisy w swej większości wyrażały nie tylko prawo umowne wiążące strony, lecz prawo zwyczajowe, znajdujące zastosowanie do wszystkich państw niezależnie od konwencji. Z chwilą wszakże gdy przepis zwyczajowy znalazł się w konwencji zaopatrzonej w klauzulę uczestnictwa, rządy niekiedy skłonne są traktować go już tylko jako przepis umowny, z wszystkimi ograniczeniami, jakie stąd płyną. Skłonność ta występuje przede wszystkim w przypadkach, kiedy niejasne jest, czy dana reguła — przed zawarciem konwencji — obowiązywała w prawie zwyczajowym lub czy była powszechnie obowiązująca. Może też się zdarzyć, że norma pierwotnie traktatowa z czasem stanie się prawem powszechnym zwyczajowym, niemniej państwo, które nie jest kontrahentem, będzie wykorzystywać tę okoliczność, aby twierdzić, że normą nie jest związane. Takie stanowisko zajmują Stany Zjednoczone wobec protokołu genewskiego z 1925 r., zabraniającego wojny chemicznej i bakteriologicznej³.

W współczesnych konwencjach kodyfikacyjnych — konwencje genewskie o ochronie ofiar wojny z r. 1849⁴, konwencja haska o ochronie dóbr kulturalnych z r. 1954⁵ — klauzula uczestnictwa uległa przeredagowaniu w art. 2 ust. 3 identycznie brzmiącym w czterech konwencjach genewskich oraz w art. 18 ust. 3 konwencji haskiej. Przepis ujęty w tej ostatniej brzmi następująco: „Mocarstwa będące stronami niniejszej Konwencji pozostaną związane nią w swoich wzajemnych stosunkach, nawet jeżeli jedno z Mocarstw biorących udział w konflikcie nie jest jej stroną. Będą ponadto związane Konwencją również w stosunku do tego Mocarstwa, o ile oświadczy ono, że przyjmuje jej postanowienia, i o ile je stosuje”.

Ostatnie zdanie sprawia, iż strona wojująca nie będąca kontrahentem może przy pomocy aktu jednostronnego spowodować, iż prawo ujęte w konwencjach z r. 1949 i 1954 będzie obowiązywać w trakcie konfliktu.

W zależności więc od tego, jak sformułowana jest klauzula udziału, konwencja kodyfikująca prawo wojny lub neutralności znajdzie szersze

³ Dz. U. 1929, nr 28, poz. 278.

⁴ Dz. U. 1956, nr 38, poz. 171, załącznik.

⁵ Pz. U. 1957, nr 46, poz. 212, załącznik.

lub węższe zastosowanie. Restrykcyjna rola klauzuli kończy się jednak tam, gdzie traktat w przepisach pisanych formułuje to, co już obowiązuje jako prawo powszechnie zwyczajowe⁶.

PRAWO WOJNY I NEUTRALNOŚCI A MIĘDZYNARODOWE KONFLIKTY ZBROJNE NIE POCIĄGAJĄCE ZA SOBĄ STANU WOJNY

Świat współczesny zna konflikty zbrojne, często długie, których strony walczące nie uważają za wojnę. Siły zbrojne dwóch państw (niekiedy siły te noszą różne nazwy i w różnym stopniu zależą od rządu) walczą z sobą, ponieważ jednak państwa nie chcą traktować swej walki jako wojny, utrzymują z sobą, przynajmniej do pewnego stopnia, stosunki pokojowe: mają u siebie przedstawicieli dyplomatycznych, utrzymują konsułów, wykonują zawarte przed konfliktem traktaty itp.

Osobliwe zjawisko wojny faktycznej bez wojny w prawie pojawiło się z chwilą, gdy zaczął obowiązywać zakaz wojny zaczepnej, najpierw częściowy (Pakt Ligi Narodów⁷), wkrótce całkowity (Pakt Brianda i Kellogga⁸). Ponieważ prawo zabraniało „wojny”, państwa skłonne były unikać samej nazwy, gdy chciały załatwić spór na drodze zbrojnej, a zależało im, z różnych względów, by nie narazić się na zarzut, iż naruszają zakaz uciekania się do wojny zaczepnej. Na przykład, poczynając od incydentu mukdeńskiego w r. 1931, Chiny i Japonia uwikłane były w konflikt zbrojny, który miano i charakter wojny otrzymał dopiero w r. 1941. Państwu napadniętemu (Chinom) nie na rękę byłaby proklamacja stanu wojny, definitywna rezygnacja z szans na pokojowe załatwienie sporu oraz ograniczenia w dziedzinie pomocy otrzymywanej od państw postronnych — gdyby bowiem ogłoszono stan wojny, państwa te miałyby obowiązki płynące z prawa neutralności. Prawo to bowiem dopiero później zaczęło zmieniać się na niekorzyść napastnika. Agresora (Japonię) do czasu zadowalał konflikt zamknięty w węższych granicach, a także pozór, że nie prowadząc wojny, może bronić się przed zarzutem, iż łamie Pakt Brianda i Kellogga. Ten ostatni aspekt nie pojawia się już obecnie w konfliktach zbrojnych nie będących wojną, ponieważ Karta Narodów Zjednoczonych⁹ w art. 2 ust. 4 nie posługuje się terminem wojna, lecz pojęciem szerszym, mianowicie zakazuje użycia siły, w szczególności

⁶ Wyrok norymberski, Miscellaneous No. 12 (1946). Judgment of the International Military Tribunal for the Trial of German Major War Criminals, H. M. S. O., Cmd. 6964, s. 48 i 64—65, przekład polski w *Materialach norymberskich*, Warszawa 1948, s. 209—210 i 234—235; wyrok w sprawie United States of America vs. Wilhelm von Leeb, et al., Trials of War Criminals before the Nuernberg Military Tribunals under Control Council Law No. 10, t. XI, s. 491—495 i 532—542.

⁷ Dz. U. 1920, nr 35, poz. 199.

⁸ Dz. U. 1929, nr 63, poz. 489.

⁹ Dz. U. 1947, nr 23, poz. 90, oraz 1966, nr 7, poz. 41.

siły zbrojnej. Natomiast nadal toczą się walki zbrojne, których obie strony albo przynajmniej jedna nie traktują jako wojny; na przykład zbrojny konflikt chińsko-indyjski w r. 1962 czy indyjsko-pakistański w r. 1965 nie położył kresu stosunkom dyplomatycznym państw uwikłanych w walkę.

Powstaje pytanie, czy prawo wojenne i prawo neutralności regulują zachowanie się państw podczas konfliktu zbrojnego, który nie jest wojną. Otóż część prawa wojennego znajduje tu zastosowanie. Całe prawo dotyczące się kroków wojskowych, w szczególności dotyczące się wojskowych środków szkodenia przeciwnikowi, reguluje postępowanie stron. Również stosować należy prawo o ochronie ofiar wojny.

Nie stosuje się natomiast prawa o wojnie ekonomicznej, w szczególności prawa dotyczącego się ograniczeń lub utraty własności. Nie ma także miejsca na to, aby stosować prawo neutralności. W dziedzinach nie podlegających regulacji przez prawo wojenne strony mają nadal uprawnienia i obowiązki wynikające z prawa stosunków pokojowych.

Nowsze konwencje kodyfikujące prawo wojenne nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że obowiązują podczas każdego międzynarodowego zatargu zbrojnego, nawet gdyby jedna z stron nie uznała stanu wojny (identyczny art. 2 ust. 1 w konwencjach genewskich z r. 1949, art. 18 ust. 1 konwencji haskiej z r. 1954).

AGRESOR A PRAWO WOJNY I NEUTRALNOŚCI

Czy bezprawne rozpoczęcie konfliktu zbrojnego pozbawia państwo uprawnień płynących z prawa wojny i neutralności? Postawione pytanie pojawia się w przypadku każdego międzynarodowego konfliktu zbrojnego od czasu, kiedy wojna zaczepna znalazła się poza nawiasem prawa (Pakt Brianda i Kellogga), a wszelka inicjatywa użycia siły fizycznej stała się nielegalna (Karta Narodów Zjednoczonych).

Prawdą jest, iż w znacznej części prawo wojenne ma charakter prohibicyjny, tj. składa się z przepisów, formułujących zakazy pod adresem stron wojujących. Są jednak w prawie wojny również przepisy zezwalające państwom na zachowanie się, które w czasach pokojowych byłoby naruszeniem prawa, np. prawo okupacji wojennej nadaje państwu, którego siły zbrojne zajęły terytorium nieprzyjacielskie, wiele kompetencji w dziedzinie spraw publicznych i prywatnych na zajętych obszarze. Na podstawie zaś prawa neutralności państwa wojujące mają szczególnie szerokie uprawnienia wobec neutralnej żeglugi handlowej na morzu otwartym czy w ogóle w sferze interesów gospodarczych państw neutralnych. Czy płynące stąd korzyści przysługują dzisiaj w równej mierze agresorowi i jego ofierze?

Najpierw rozpatrzyć należy problem równych uprawnień stron woju-

jących w prawie wojny lądowej, morskiej i powietrznej, osobno zaś w prawie neutralności.

Prawo wojny należy do najstarszych części prawa międzynarodowego i zawsze opierało się ono na zasadzie równego traktowania stron wojujących. Uprawnienia i obowiązki państw nie zależały tutaj od tego, jaki był powód wojny, kto ją rozpoczął i czyja *causa belli* była słuszna. Na równość stron wojujących nie miała wpływu okoliczność, że wojna niekiedy również w czasach poprzedzających powstanie Ligi Narodów i ONZ bywała nielegalna, np. wojna Niemiec w r. 1914 przeciwko Belgii prowadzona była z pogwałceniem traktatu gwarantującego stanowisko Belgii jako państwa wieczyście neutralnego. Podczas okupacji Belgii w latach 1914—1918 Niemcy miały tam wszystkie uprawnienia przysługujące okupantowi wojennemu na podstawie prawa zwyczajowego i IV konwencji haskiej. Nie zmieniało to w niczym odpowiedzialności Niemiec za czyn bezprawny, jakim była inwazja na terytorium belgijskie. Późniejszy zakaz wojny zaczepnej i zakaz uciekania się do siły zbrojnej w wszelkiej postaci sprawiły, że w prawie współczesnym agresor nie może korzystać z owoców swego czynu bezprawnego. Nie nabywa więc agresor tytułu do podbitego terytorium, traktaty zawarte przez niego z ofiarą agresji (traktaty faktycznie narzucone) są nieważne, zarządzenia agresora poczynione wobec praw majątkowych zaatakowanego państwa i jego obywateli pozostają bezskuteczne, itd.

Czym innym jest jednak stosowanie prawa wojennego do działań zbrojnych pomiędzy uczestnikami konfliktu. Gdyby przyjąć pogląd, że agresor ma tylko obowiązki, inne zaś państwa mają obok obowiązków także uprawnienia, wówczas nietrudno wyobrazić sobie chaos i bezprawie, jakie by charakteryzowały konflikt zbrojny do chwili, kiedy uda się pobić państwo napastnicze, ukarać sprawców agresji i usunąć skutki działań agresora w państwach przez niego okupowanych. O tym, że na tę chwilę czekać trzeba z reguły długo, świadczy sześćdziesięcioletnie doświadczenie drugiej wojny światowej. Przyjęcie więc zasady nierówności stron może łatwo pogorszyć na czas wojny pozycję państw słabszych, ich sił zbrojnych i obywateli. Represalia wojenne, które niestety nadal pozostają instytucją prawa międzynarodowego, mogłyby stać się w ręku silniejszego (a na początku wojny zwykle agresor jest silniejszy) skutecznym narzędziem eliminującym wszelką dyskryminację przy stosowaniu prawa wojennego. Po drugiej wojnie światowej orzecznictwo sądowe wyjątkowo tylko kwestionowało równe zastosowanie prawa wojennego do stron walczących¹⁰. Wyroki Międzynarodowych Trybunałów Wojskowych

¹⁰ Np. wyrok holenderskiego Specjalnego Sądu Kasacyjnego w sprawie Hansa Albena Rautera, *Law Reports of Trials of War Criminals*, 1949, t. XIV, s. 133—138; wyrok polskiego Najwyższego Trybunału Narodowego w sprawie Artura Greisera, *Proces Artura Greisera przed Najwyższym Trybunałem Narodowym*, Warszawa 1946, s. 403; orzeczenia polskiego Sądu Najwyższego z 13 IV 1948 r., Wa C. 18/48

w Norymberdze i Tokio¹¹ oraz niezliczona ilość wyroków sądów wewnętrzno-państwowych, w ich liczbie także wyroki polskie¹², oceniały postępowanie agresora według prawa wspólnego dla wszystkich państw, jednakowo obowiązującego wszystkich uczestników konfliktu zbrojnego.

Powojenna kodyfikacja prawa wojennego także stoi na gruncie równego wobec wszystkich stosowania prawa o ochronie ofiar wojny (art. 2 ust. 1 konwencji genewskich z r. 1949). Zasada równości, jak się wydaje, pod jednym ważnym względem może i powinna być uchylona na niekorzyść napastnika: nie powinien on czerpać i nabywać żadnych korzyści z majątku nieprzyjacielskiego położonego na jego terytorium, z obszaru okupowanego (wyjąwszy zadania normalnej administracji) oraz z prawa łupów wykonywanego na morzu otwartym wobec statków płynących pod banderą nieprzyjacielską. W sferze bowiem wojny ekonomicznej da się skutecznie dyskryminować agresora, dyskryminacja taka nie grozi ujemnymi konsekwencjami co do stosowania innych działów prawa wojennego, a nawet jeśli podczas konfliktu dyskryminacja okaże się nieskuteczna czy niewykonalna, to będzie można ją zastosować po zakończeniu wojny (o czym świadczą przepisy o prawach majątkowych w traktatach pokojowych z r. 1947¹³ i 1951¹⁴).

Również w prawie neutralności jest miejsce na to, aby agresora traktować inaczej — gorzej niż państwo legalnie prowadzące działania zbrojne. Każdy agresor traci ochronę, jaką prawo współczesne otacza wszystkie państwa przed atakiem zbrojnym. Instytucja zbiorowej samoobrony ukształtowana na podstawie art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych i praktyki państw pozwala wystąpić *manu armata* przeciwko napastnikowi. Kto ma uprawnienie idące tak daleko, może podjąć przeciwko agresorowi kroki mniej drastyczne. Należać do nich będzie dyskryminacja stosowana przez państwa neutralne, w szczególności zawieszenie w stosunku do agresora wszystkich czy niektórych kompetencji i uprawnień, jakie skądinąd mógłby on wykonywać, będąc stroną wojującą, wo-

i 19 III 1949 r., L. 935/48, Państwo i Prawo 1948, t. III, nr 8, s. 142, i 1949, t. IV, nr 8, s. 98.

¹¹ Wyrok norymberski cytowany w przypisie 6; wyrok tokijski, patrz publikacja urzędowa Judgment of the International Military Tribunal for the Far East, November 4—12, 1948.

¹² Np. orzeczenie Sądu Najwyższego z 19 X 1945 r., C. I. 691/45, Państwo i Prawo, 1946, t. I, nr 4, s. 117; orzeczenie z 3 II 1946 r., C. II 1249/45, ibidem, s. 119; orzeczenie z 3 VI 1948 r., C. II 261/47, ibidem, 1947, t. II, nr 10, s. 111; orzeczenie z 27 VI 1947 r., C. II. 401/47, ibidem, 1948, t. III, nr 5—6, s. 180; orzeczenie z 3 IV 1958 r., 4 CR 331/58, Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych 1958, t. II, s. 634.

¹³ Np. art. 75 i 78 traktatu z Włochami, Dz. U. 1949, nr 50, poz. 378, załącznik; art. 23—25 traktatu z Rumunią, United Nations Treaty Series, t. 42, s. 3; art. 22 i 23 traktatu z Bułgarią, ibidem, t. 41, s. 21; art. 24 i 26 traktatu z Węgrami, ibidem, s. 135; art., 24, 25 i 27 traktatu z Finlandią, ibidem, t. 48, s. 203.

¹⁴ Art. 14 ust. 1 i art. 15—17 traktatu z Japonią, ibidem, t. 136, s. 165.

bec państw neutralnych. Wydaje się wszakże, iż dopóki państwo neutralne nie zawiadomi innych państw, przede wszystkim państw wojujących, iż nie godzi się na to, aby jedno z nich bądź niektóre (na skutek popełnionej agresji) wykonywały kompetencje i uprawnienia płynące z prawa neutralności, dopóty agresor może działać wobec żeglugi neutralnej na morzu otwartym zgodnie z prawem dotąd obowiązującym. Od państwa neutralnego powinno więc zależeć, czy i w jakim stopniu zawiesi ono stosowanie w swych stosunkach z agresorem prawa dotyczącego się rewizji i zaboru statku, blokady oraz kontrabandy. Może się bowiem zdarzyć, iż z uwagi na układ sił w danym okresie wojny, moment geograficzny czy jeszcze inne względy państwo neutralne będzie wolało poddawać swój handel morski i żeglugę kontroli państwa napastniczego niż opierając się — zresztą legalnie — jego ingerencji narażać się z jego strony na akcję i szkody, których skutki ujemne i bezprawne albo nigdy nie zostaną w pełni wynagrodzone, albo usunięte zostaną dopiero po wojnie, wywierając wcześniej ujemny wpływ na pozycję polityczną lub gospodarczą państwa neutralnego. Tolerowanie kontroli niemieckiej czy nawet ograniczona do pewnych dziedzin współpraca z Rzeszą ze strony takich państw neutralnych w czasie drugiej wojny światowej, jak Szwecja czy Szwajcaria, pokazuje, iż państwo neutralne nie zawsze jest w stanie stosować dyskryminację wobec agresora. Zanim więc nie nastąpi rewizja prawa zwyczajowego i konwencji haskich, częściowe niestosowanie prawa dotychczasowego zależeć powinno od decyzji zainteresowanego państwa neutralnego.

Państwo neutralne może dzisiaj nie tylko opierać się kontroli ze strony agresora, ale wręcz uprawnione jest, by pomagać państwom legalnie wojującym, nie stając się jednocześnie stroną walczącą; tak np. Stany Zjednoczone udzieliły wydatnej pomocy Zjednoczonemu Królestwu i ZSRR jeszcze zanim same wzięły udział w drugiej wojnie światowej. Tutaj państwo neutralne nie ma obowiązku notyfikacji. Jeśli agresor traktuje pomoc udzieloną jego przeciwnikowi jako akt wojenny i uważa się za pozostającego w stanie wojny z państwem neutralnym albo nie wypowiadając wojny przedsięwzięje akcję zbrojną przeciwko państwu neutralnemu, wówczas popełnia on nową agresję. Przyjąć bowiem należy, iż agresorowi nie przysługuje uprawnienie wynikające skądinąd z prawa pozytywnego i pozwalające stronie wojującej używać siły po to, by eliminować naruszenia neutralności¹⁵.

¹⁵ J. P. A. François, *L'égalité d'application des règles du droit de la guerre aux parties à un conflit armé*, Annuaire de l'Institut de Droit International 1963, t. 50, cz. 1, s. 5. Na sesji brukselskiej w roku 1963 Instytut Prawa Międzynarodowego uchwalił rezolucję, w myśl której „obowiązki mające na celu ograniczyć okropności wojny i nałożone na strony wojujące ze względów humanitarnych” pozostają zawsze w mocy podczas każdego konfliktu, poza tym jednak „nie może być całkowitej równości w zastosowaniu reguł prawa wojny, jeśli kompetentny organ Organizacji Narodów Zjednoczonych stwierdził, że jedna ze stron wojujących uciekła

Uprawnienie państw neutralnych do tego, by stosować dyskryminację wobec agresora nie pozostało bez wpływu na instytucję neutralności w jej dotychczasowym kształcie. Do niedawna neutralność określano jako „stanowisko polegające na bezstronności, a zajęte przez państwa trzecie wobec stron wojujących i przez te ostatnie uznane; stanowisko to tworzy uprawnienia i obowiązki pomiędzy bezstronnymi państwami a stronami wojującymi”¹⁶. Dzisiaj państwo neutralne może, lecz nie musi być bezstronne wobec państwa nielegalnie prowadzącego działania wojenne. Dzisiaj więc państwo neutralne należy określić jako państwo, które pozostaje na stopie pokojowej z państwami wojującymi, ale które może legalnie pomagać w sposób inny niż *manu armata* państwom prawnie wojującym i może legalnie szkodzić środkami niewojskowymi państwom bezprawnie wojującym. Stąd w praktyce wojen współczesnych pojawiły się pojęcia kwalifikowanej neutralności i państw niewojujących, tj. państw, które na niekorzyść agresora porzuciły pewne obowiązki płynące z tradycyjnego prawa neutralności, lecz które jeszcze nie uczestniczą w działaniach wojennych¹⁷.

MIĘDZYNARODOWE SIŁY ZBROJNE I STOSOWANIE PRAWA WOJENNEGO

W Organizacji Narodów Zjednoczonych mamy początki systemu zbiorowego bezpieczeństwa w skali światowej, w Organizacji Państw Amerykańskich¹⁸ — w skali regionalnej¹⁹. Istnieje więc możliwość, że powstaną międzynarodowe siły zbrojne, by walczyć z państwem czy państwami,

się do siły zbrojnej z naruszeniem reguł prawa narodów uświęconych przez Kartę Narodów Zjednoczonych" (ibidem, cz. 2, s. 368). Patrz także Q. Wright, *The Outlawry of War and the Law of War*, American Journal of International Law 1953, t. 47, s. 365; H. Lauterpacht, *Rules of Warfare in an Unlawful War*, w: *Law and Politics in the World Community*, Berkeley 1953, s. 89; tenże, *The Limits of the Operation of the Laws of War*, British Year Book of International Law 1953, t. XXX, s. 206; G. Schwarzenberger, *Legal Effects of Illegal War*, Völkerrecht und rechtliches Weltbild, Festschrift für Alfred Verdoss, Wien 1960, s. 243.

¹⁶ L. Oppenheim, *International Law*, wyd. 7 opracowane przez H. Lauterpachta, t. II, London—New York—Toronto 1952, s. 653.

¹⁷ T. Komarnicki, *The Place of Neutrality in the Modern System of International Law*, Académie de Droit International, Recueil des Cours, t. 80, 1952—I, s.395; N. Orvik, *The Decline of Neutrality, 1914—1941*, Oslo 1953; I. C. Kundry, *Neutrality in the Past and Present*, New Delhi 1957. B. W. Ganiuszkin, *Sowriemiennyj nejtralitet*, Moskwa 1958.

¹⁸ Karta podpisana 30 IV 1948 r. w Bogocie, United Nations Treaty Series, t. 119, s. 48, przekład polski w Zbiorze Dokumentów 1948, s. 537.

¹⁹ Inne organizacje regionalne lub partykularne oparte są na zasadzie zbiorowej samoobrony, realizują więc system odmienny od bezpieczeństwa zbiorowego, mianowicie system przymierzy obronnych, nazywany przez niektórych autorów systemem równowagi sił, por. I. L. Claude, Jr., *Power and International Relations*, New York 1962, s. 41 i 88—89.

które naruszają pokój, w szczególności popełnią akt agresji. Dotąd wskazać można tylko na dwa przypadki, kiedy międzynarodowe siły zbrojne upoważnione zostały do walki, aby wprowadzić w życie uchwały organizacji międzynarodowej. Ale w obu przypadkach, zresztą w sposób istotny różniący się pomiędzy sobą, zachodziła wojna domowa, nie zaś konflikt międzynarodowy: Siły ONZ w Kongo (1960—1964) walczyły z żandarmérią i oddziałami najemniczymi rządu prowincjonalnego Katangi²⁰, natomiast Międzyamerykańska Siła Pokojowa wysłana w r. 1965 do Republiki Dominikańskiej stosowała w ograniczonym zakresie przymus, aby położyć kres wojnie domowej. Były albo nadal są sytuacje, w których dochodziło do użycia wojsk międzynarodowych nie do walki, lecz do utrzymania rozejmu i fizycznej separacji stron walczących. Wymienić tu należy Siły Doraźne ONZ na Bliskim Wschodzie²¹ utworzone w r. 1956 oraz Siły ONZ dla Utrzymania Pokoju na Cyprze²² powstałe w r. 1964. Obie formacje mogą prowadzić działania zbrojne wyłącznie w obronie własnej i aczkolwiek uwikłanie ich w szerszą walkę jest mało prawdopodobne, to nie da się z góry wykluczyć, iż nigdy nie przyjdzie im użyć oręża. W różnym więc stopniu przed wojskami międzynarodowymi, działającymi nie jako wojska koalicyjne grupy państw, lecz jako ramię zbrojne organizacji międzynarodowej, pojawia się pytanie, jakie prawo reguluje ich operacje.

Prawo wojny odgrywa swą rolę i pełni funkcję, do której zostało powołane, ilekroć mają miejsce działania zbrojne²³, a zatem również działania prowadzone z uczestnictwem armii międzynarodowej. Kontingenty z poszczególnych państw, z których składa się taka armia, nadal mają obowiązek przestrzegać prawo wojenne, bowiem okoliczność, że uczestniczą w operacji zbrojnej z ramienia organizacji międzynarodowej, nie zwalnia ich z tego obowiązku. Prawo wojny znajduje zastosowanie tym bardziej, że jak dotąd, żadna z organizacji międzynarodowych nie ma kompetencji prawodawczej pozwalającej jej stanowić nowe prawo — na własny użytek — regulujące działania zbrojne jej organów.

Powyższe twierdzenia zapewne nie budzą niczyjej wątpliwości, po-

²⁰ Siły ONZ w Kongo nie od razu otrzymały kompetencję, by występować zbrojnie przeciwko komukolwiek (pomijając przypadki samoobrony, funkcje porządkowo-policyjne oraz zapobieganie masowym zabójstwom dokonywanym przez grupy przestępne i wrogie plemiona). Por. rezolucje Rady Bezpieczeństwa z 14 i 22 VII oraz 9 VIII 1960 r., dokumenty ONZ S/4387, S/4405 i S/4426, które jeszcze nie upoważniają sił ONZ do zaczepnych działań zbrojnych; upoważnienie to figuruje w rezolucji Rady z 21 II 1961 r., dokument ONZ S/4741.

²¹ Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego nr 997—1001 (ES—I).

²² Rezolucja Rady Bezpieczeństwa z 4 III 1964 r., dokument ONZ S/5575. Nie wspominamy o siłach ONZ na Korei, ponieważ mimo nazwy, nie są one organem ONZ, lecz formacją Stanów Zjednoczonych i państw z nimi współpracujących.

²³ Por. R. R. Baxter, *The Role of Law in Modern Law*, American Society of International Law, Proceedings, 1953, s. 95.

nieważ są bardzo ogólne. Trudności zaczynają się, gdy badamy konkretne sytuacje i stosujemy do nich konkretne przepisy prawa wojny i neutralności.

Regulamin Sił Doraźnych ONZ przewiduje, iż Siły „przestrzegają zasad i ducha generalnych konwencji międzynarodowych znajdujących zastosowanie do zachowania się personelu wojskowego”²⁴. Ten sam przepis regulował postępowanie Sił ONZ w Kongo, co miało znaczenie praktyczne o tyle większe niż w przypadku konfliktu sueskiego, że w Kalandze toczyły się długie walki.

Należy przyjąć, że powszechne prawo zwyczajowe dotyczące się walki w polu, na morzu i w powietrzu znajduje zastosowanie do działań zbrojnych organizacji międzynarodowej. Natomiast trudności pojawiają się przy stosowaniu prawa wojny ekonomicznej, w szczególności na morzu. Nie wydaje się bowiem, aby organizacja międzynarodowa — w dzisiejszym stanie prawa — władna była sekwestrować czy konfiskować mienie i ustanawiać morskie trybunały łupów.

Na przeszkodę musi natrafić realizacja konkretnych przepisów — w odróżnieniu od „zasad i ducha” — konwencji aktualnie kodyfikujących prawo wojenne, w szczególności konwencji o ochronie ofiar wojny. Konwencje genewskie z r. 1949 czy konwencja haska z r. 1954 nie przewidują, iżby organizacja międzynarodowa stała się w nich stroną²⁵. Tymczasem konwencje te bynajmniej nie ograniczają się do tego, by powtórzyć prawo już obowiązujące jako zwyczajowe, lecz tworzą prawo nowe. Prawo to obowiązuje wyłącznie strony w konwencji, czyli nie obowiązuje żadnej organizacji międzynarodowej.

Wreszcie stosowanie zarówno prawa zwyczajowego, jak konwencji przez organizację międzynarodową w szeregu przypadków natrafi na trudności z tej przyczyny, że realizacja prawa wojny wymaga, iżby państwo wydało wiążące instrukcje o treści prawnej dla swych sił zbrojnych i by strona wojująca ponosiła odpowiedzialność za czyny i zaniechania osób wchodzących w skład sił zbrojnych, a dowódca za osoby mu podległe. Organizacja międzynarodowa, tak z przyczyn strukturalnych, jak z uwagi na swe kompetencje, nie ma pod tym względem pozycji identycznej z państwem wojującym.

Może więc zdarzyć się, że prawo wojny stosowane będzie w jednym zakresie wobec państw, w innym zaś wobec organizacji międzynarodowych. Bowiem jednymi przepisami da się objąć wszystkich uczestników konfliktu (łącznie z organizacją międzynarodową i jej siłami zbrojnymi), inne zaś będą mogły być stosowane tylko wobec państw. Tymczasem dwojaka miara i standard nie dadzą się pogodzić z praworządnością

²⁴ Dokument ONZ ST/SGB/UNEF/1, § 44.

²⁵ Rezolucja XXV przyjęta na dwudziestej międzynarodowej konferencji Czerwonego Krzyża w Wiedniu w 1965 r. zajmuje się zastosowaniem konwencji genewskich do działań sił zbrojnych ONZ.

i przestrzeganiem prawa. W przyszłości więc, gdyby doszło do większego konfliktu zbrojnego z udziałem organizacji międzynarodowej, omawiana tu komplikacja może odbić się ujemnie na poszanowaniu prawa wojennego. Podkreślimy wszakże raz jeszcze, że ilekroć organizacja międzynarodowa uwikłana jest w konflikt zbrojny, działające z jej ramienia oddziały wojskowe obowiązane są przestrzegać prawa wojennego w stopniu możliwie najszerszym i domniemanie przemawia zawsze za tym, że oddziały takie podlegają całości prawa wojennego²⁶.

Przestrzeganie przez organizację międzynarodową prawa neutralności podlega jeszcze większym ograniczeniom niż w przypadku prawa wojennego. Ograniczenia te wiążą się z wspomnianymi już wyżej przemianami, jakie przeszła dzisiaj instytucja neutralności w swej treści klasycznej. Pierwsze ograniczenie może płynąć stąd, że dane państwo samo zdecyduje, by nie zajmować postawy neutralnej w znaczeniu klasycznym, lecz dostarczać pewnej pomocy organizacji w jej akcji zbrojnej. Po drugie, organizacja — nie bacząc na to, jaką postawę zajmuje państwo — może celowo nie przestrzegać pewnych przepisów w prawie o neutralności, jeżeli odejście od prawa ma uzasadnienie w wyższych pod względem hierarchii obowiązkach państwa wobec organizacji (art. 2 ust. 5 i 6 Karty Narodów Zjednoczonych).

PRAWO WOJENNE A KONFLIKT WEWNĘTRZNY

Epoka współczesna obfituje w konflikty, które toczą się w obrębie granic jednego państwa przy udziale ugrupowań przynależnych pod względem prawnym do tego samego państwa. Cel walczących z sobą grup bywa różny: raz będzie to walka jednej grupy o niezawisłość polityczną w stosunku do drugiej grupy, innym razem starcia zbrojne mają charakter rewolucji, jeszcze innym razem będzie to walka tylko o władzę w państwie. Konflikt wewnętrzny często nie jest obojętny dla prawa międzynarodowego. Rozmiar działań zbrojnych może wymagać pewnej regulacji w interesie humanitarnym, polityczne (w przeciwieństwie do przestępnych) dążenia rebeliantów mogą dyktować pewną ochronę uczestników walki przed dowolnym traktowaniem ze strony rządu, wreszcie interesy państw obcych mogą przemawiać za tym, by konflikt regulowany był również przez prawo międzynarodowe (stąd instytucje uznania za stronę wojującą albo za powstańców).

²⁶ D. W. Bowett (*United Nations Forces. A Legal Study of the United Nations Practice*, London 1964, s. 484—516) omawia poruszone tu zagadnienia; tamże piśmiennictwo. Zagadnieniem postanowił się zająć Instytut Prawa Międzynarodowego, powołując na sesji warszawskiej w 1965 r. komisję, która ma zbadać „warunki zastosowania praw wojny do operacji wojskowych Organizacji Narodów Zjednoczonych i organizacji regionalnych”. Patrz także F. Seyersted, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Leyden 1967.

Nie cofając się poza rok 1945 wskazać można na liczne konflikty wewnętrzne. Należą do nich tylko formalnie wojny kolonialne, gdyż w rzeczywistości toczono je one pomiędzy narodem pozaeuropejskim aspirującym do niepodległości a rządem kolonialnym, np. walki w Indochinach pomiędzy r. 1945/46 a 1954, w Kenii (szczególnie w latach 1952—1953), na Cyprze w latach 1955—1959, w Algierii od r. 1954 do 1962 r. czy w Angoli od r. 1960. Dalej mamy długotrwałe wojny domowe: w Chinach (1945—1949), Grecji (1946—1949), Wietnamie Południowym (od r. 1959), Kongo (1960—1962 i 1964—1965), Laosie (z przerwami od r. 1959) oraz Jemenie (od r. 1962). Szczególnie często pojawiają się bardziej krótkotrwałe, lecz nierzadko nie mniej gwałtowne konflikty wewnętrzne, w których zawsze chodzi o obalenie istniejącego rządu, a często także o reformę albo nawet całkowitą zmianę ustroju państwa: zamieszki w republikach Ameryki Łacińskiej, np. walki w Gwatemali w r. 1954, rewolucja na Kubie w r. 1958 i próby zbrojnego obalenia rządu rewolucyjnego podjęte przy pomocy inwazji z zewnątrz w r. 1961, sporadyczne walki z rebeliantami w Kolumbii (od r. 1960), Wenezueli (od r. 1963) i Peru (od r. 1965), wojna domowa w Republice Dominikańskiej w r. 1965, następnie walki z partyzantami na Filipinach (1948—1952), Malajach pod rządami brytyjskimi (1948—1954) i w Syjamie (od r. 1964), sporadyczne starcia w Tybecie związane z ustanowieniem tam administracji chińskiej w latach pięćdziesiątych, walki z Kurdami na terytorium Iraku, wypadki węgierskie w r. 1956, zamieszki w Libanie w 1958 r., krótkotrwałe zbrojne zamachy stanu w nowych państwach Afryki itd. Odpowiedzieć tu należy na pytanie, czy prawo wojenne reguluje wzajemne stosunki stron uwikłanych w zbrojną walkę wewnętrzną, w szczególności zaś, czy z jakiegokolwiek ochrony w prawie międzynarodowym korzystają osoby, grupy i organizacje chwytające za broń przeciwko rządowi.

Nie każda walka orężna prowadzona wewnątrz państwa kwalifikuje się do regulacji przez prawo międzynarodowe. Abstrahujemy tu od ochrony zasadniczych wolności i praw człowieka; ochrona ta istnieje dzisiaj również w prawie międzynarodowym, rozciąga się na stosunki pomiędzy państwem a osobami fizycznymi, nie wyłączając własnych obywateli, i zapewnia minimum uprawnień wobec władzy także osobom uwikłanym w konflikt zbrojny z tą ostatnią. W obecnych rozważaniach interesują nas nie tyle prawa podmiotowe poszczególnych osób, ile stanowisko prawne całej grupy będącej stroną w walkach wewnętrznych. Otóż prawo międzynarodowe zajmujące się działaniami zbrojnymi nie chroni pewnych kategorii grup i osób walczących z władzą państwową. Z ochrony nie korzystają grupy i organizacje o charakterze przestępnym, tj. złożone z osób popełniających przestępstwa pospolite lub mające jako całość cele przestępne w świetle prawa karnego pospolitego. Prawo międzynarodowe nie chroni także grup i organizacji, które wprawdzie działają z pobudek lub dla osiągnięcia celów politycznych,

lecz w których działalności przeważa element przestępstwa pospolitego, np. formacje Ukraińskiej Powstańczej Armii (UPA) na terenie Polski w latach 1945—1947, wojny szczepowe i plemienne w Afryce, w szczególności w Kongo, gdzie działania skierowane przeciwko plemieniu Baluba w r. 1960 i później przybierały rozmiary ludobójstwa. Podobnie ruchy zbrojne i starcia ludności z policją i wojskiem na tle czysto politycznym, jeżeli nie trwają dłużej, to nie podlegają regulacji przez prawo międzynarodowe. Aczkolwiek dzisiaj żaden rząd nie może postępować dowolnie z osobami, które przeciwko niemu chwytają za broń, to jednak każdy rząd władny jest przywrócić na podległym mu obszarze porządek i poszanowanie prawa oraz ukarać sprawców i uczestników zamieszek zgodnie z obowiązującym w kraju prawem.

Natomiast pewną ochroną w prawie międzynarodowym otoczona jest walka ludności czy jej grup przeciwko ukonstytuowanej władzy, prowadzona po to, by odzyskać czy-uzyskać niepodległość (wojny secesyjne w obrębie państw wielonarodowych albo o strukturze złożonej, np. federalnej, wojny narodowowyzwoleńcze, np. na obszarach kolonialnych), albo po to, by zmienić ustrój w państwie (walki rewolucyjne), albo wreszcie, by drogą gwałtu zmienić rząd w państwie (np. przewrót w Polsce w r. 1926). Przyjąć należy, że każdy rząd ma pewne obowiązki prawnomiędzynarodowe (czyli niezależnie od przepisów swego prawa konstytucyjnego, administracyjnego, karnego itd.) wobec grupy chwytającej za broń, jeśli rząd używa przeciwko niej formacji policyjnych na skalę masową lub sił wojskowych, co świadczy o rozmiarach walki, grupa zaś walcząca z rządem: 1. ma cele inne niż popełnianie przestępstw pospolitych, 2. dysponuje zorganizowanym oddziałem czy oddziałami uzbrojonymi oraz 3. prowadzi swe operacje pod zwierzchnictwem władzy faktycznie ustanowionej, która ponosi odpowiedzialność za grupę walczącą jako całość i za akty poszczególnych członków grupy zdziałane w ramach prowadzonej walki (front wyzwolenia narodowego, rząd *de facto*, rząd rewolucyjny itp.).

Główną wszakże trudnością naszego zagadnienia jest nie tyle określenie, jakie grupy czy organizacje zbrojne korzystają z pewnej ochrony z mocy prawa międzynarodowego, lecz na czym ochrona ta polega. Międzynarodowe gwarancje praw człowieka i zasadniczych wolności w pewnym tylko stopniu pomagają ustalić uprawnienia i obowiązki państwa, zresztą nie w stosunku do całego ruchu-zbrojnego na jego terytorium, lecz tylko wobec poszczególnych osób. Ilekroć walka grupy realizuje samostanowienie narodu czy ludu, wówczas zyskujemy dalszy element pozwalający ustalić wzajemne obowiązki i uprawnienia rządu i rebeliantów. Prawo międzynarodowe zna uznanie grupy walczącej za stronę wojującą, za grupę współwojącą (*co-belligerent*, niekiedy nazywane także uznaniem za naród, np. w przypadku formacji polskich i czeskich

w r. 1918), czy wreszcie uznanie w charakterze powstańców²⁷. Aczkolwiek również tutaj nie zawsze jest jasne, które przepisy prawa wojennego znajdują zastosowanie do działań grupy uznanej — wątpliwości te są największe przy uznaniu za powstańców — praktyka pokazuje, że rząd walczący z daną grupą albo nigdy jej nie uzna w żadnym charakterze, albo czyni to ostatni, gdy walka już się kończy i jego uznanie traci znaczenie jako czynnik określający pozycję grupy podczas działań zbrojnych (np. uznanie powstańców algierskich przez rząd francuski dopiero pod koniec wojny w Algierii, po kilku latach walki, gdy rząd ten w r. 1960 rozpoczął oficjalne rokowania z powstańcami).

W praktyce dlatego szukano rozwiązań nie opartych na uznaniu. Podczas walk między formacjami polskimi i niemieckimi w powstaniach śląskich strony stosowały niektóre przepisy prawa wojennego, zezwalając na działalność Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża. Dodać trzeba, iż walki w powstaniach śląskich, aczkolwiek toczone w obrębie jednej jurysdykcji, miały również aspekt międzynarodowy. Podczas wojny domowej w Hiszpanii (1936—1939) strony stosowały szereg przepisów prawa wojennego, np. dotyczących się blokady czy jeńców. Podczas wojny domowej w Grecji (1946—1949) i walk w Indochinach (1945—1954) władza ukonstytuowana (w pierwszym przypadku rząd monarchiczny, w drugim rząd francuski) przeciwna była stosowaniu prawa wojennego. Niemniej obie strony korzystały z usług Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w dziedzinie opieki nad jeńcami. Komitet ten był czynny podczas walk w Algierii w r. 1954 i później, Gwatemali w r. 1954 oraz na Kubie w r. 1958.

Niejasny i niezadowolający stan prawa dotyczącego się konfliktów wewnętrznych uległ częściowej poprawie dzięki identycznym w treści, przepisom zamieszczonym w art. 3 czterech konwencji genewskich z r. 1949 o ochronie ofiar wojny. Art. 3 w każdej z czterech konwencji stosuje się do „konfliktu zbrojnego nie posiadającego charakteru międzynarodowego”. Przyznaje on pewne minimum ochrony osobom uwikłanym w konflikt. Strony mają obowiązek humanitarnie i bez jakichkolwiek dyskryminacji traktować osoby składające broń lub niezdolne do walki. W szczególności konwencje zakazują w stosunku do tych osób zamachów na życie i nietykalność cielesną, brania zakładników, zamachów na godność osobistą, egzekucji bez wyroków lub skazywania bez normalnych gwarancji procesowych. Strony obowiązane są zbierać i leczyć rannych i chorych. Strony wreszcie zobowiązują się podjąć starania, by wprowadzić w życie niektóre czy wszystkie przepisy konwencji. Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża lub inna bezstronna organizacja humanitarna może ofiarować swoje usługi stronom w konflikcie. Stosowanie przepisów kon-

²⁷ E. Castrén, *Recognition of Insurgency*, Indian Journal of International Law 1965, t. V, s. 433.

wencji nie ma wpływu na sytuację prawną stron w konflikcie, w szczególności nie ma za skutek uznania grupy walczącej w jakimkolwiek charakterze²⁸.

PRAWO WOJNY I NEUTRALNOŚCI A DOŚWIADCZENIE DWÓCH WOJEN ŚWIATOWYCH I PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ

W dotychczasowych rozważaniach mowa była o pewnych współczesnych sytuacjach, w których niejasne jest, czy i w jakim stopniu stosować należy prawo wojny i neutralności. Aczkolwiek nie zawsze da się tutaj uzyskać odpowiedź pozbawioną wątpliwości, przeszkody, na jakie prawnik natrafia badając przedstawione wyżej kwestie, nie są niepokonalne. Znacznie większe trudności pojawiają się, ilekroć konfrontuje się prawo wojny i neutralności z praktyką państw wojujących w latach 1914—1918 i przede wszystkim 1939—1945. Trudności te rosną jeszcze bardziej, gdy o przyszłości myśli się w kategoriach dzisiejszej technologii wojennej.

Prawo wojny i neutralności to *ius cogens*, nie zaś *ius dispositivum*. Konieczność wojskowa nie jest środkiem uchylającym prawo, cel zaś wojny — wbrew doktrynie *Kriegsräson geht vor Kriegsmanier* — nie legalizuje wszystkich posunięć, które mu służą. Przez działanie w stanie konieczności wojskowej rozumieć należy kroki konieczne do tego, by zwyciężyć przeciwnika, a jednocześnie dopuszczalne na podstawie praw i zwyczajów wojennych. Prawo wojenne, szczególnie skodyfikowane, wielokrotnie zezwala stronom działać swobodnie. Prawo to bierze pod uwagę zmienne losy wojny i dostatecznie zabezpiecza najwyższe interesy państwowe stron wojujących. Tymczasem od r. 1914 rósł, a nie malał brak poszanowania dla prawa wojny i neutralności. Prym w tej destrukcyjnej praktyce wiodły państwa totalitarne, a wśród nich palma pierwszeństwa przypadła Niemcom pod rządami Adolfa Hitlera: wódz i kanclerz III Rzeszy nie uważał prawa za czynnik krępujący swobodę jego wojska i administracji w szkodzeniu przeciwnikowi przy pomocy dowolnych środków. Również inne państwa winne były czy są naruszeń prawa. Truizmem jest pogląd, iż każde prawo bywa łamane, naruszane zaś normy nie tracą przez to samo charakteru obowiązującego. Ale gdy brak poszanowania prawa staje się powszechny, systematyczny i długotrwały, obawiać się trzeba, iż prawo zaczyna tracić swą funkcję regulacyjną. To groźne dla prawa stadium państwa niemal że osiągnęły podczas drugiej wojny światowej — wojny totalnej, kiedy pobicie nieprzyjaciela było

²⁸ J. Siotis. *Le droit de la guerre et les conflits d'un caractère non-international*, Paris 1958; R. A. Falk, *Janus Tormented: The International Law of Internal War*, w: *International Aspects of Civil Strife*, red. James N. Rosenau, Princeton 1964.

celem najwyższym, żadna zaś hekatomba, jakże często składana z zupełnym pominięciem prawa, nie wydawała się za dużą.

Ilekoć pojawia się nowa broń czy nowa sytuacja wojenna, prawo bynajmniej nie pozostawia stronom wojującym całkowitej swobody działania. Tzw. klauzula Martensa w wstępie do IV konwencji haskiej następująco określa stan prawny w takich przypadkach: „Zanim bardziej wyczerpujący kodeks praw wojennych będzie mógł być ułożony, [...] w przypadkach nie objętych przepisami obowiązującymi [...] ludność i wojujący pozostają pod opieką i władzą zasad prawa narodów, wpływających ze zwyczajów ustanowionych między cywilizowanymi narodami, oraz z zasad ludzkości i wymagań sumienia publicznego”.

Echem tej zasady jest art. 22 Regulaminu dołączonego do IV konwencji i przewidujący, że „strony wojujące nie mają nieograniczonego prawa wyboru środków szkodenia nieprzyjacielowi”. Otóż tak się złożyło; że częściowa (całkowita dotąd nie nastąpiła) kodyfikacja prawa zajmującego się szkodeniem przeciwnikowi w wojnie dokonała się przed postępem technologicznym i pojawieniem się nowych metod walki. Po r. 1914 wojna zmechanizowała się, dziś zaś wkroczyła w erę automatyzacji. Wprowadzony między dwoma wojnami światowymi zakaz wojny chemicznej i bakteriologicznej wytrzymał dotąd niejedną próbę. Nie szanowano natomiast ograniczeń dotyczących się używania okrętów podwodnych; w szczególności Niemcy łamały systematycznie prawo pod tym względem zarówno w latach 1914—1918, jak 1939—1945. Bombardowanie z powietrza zdawało się nie mieć żadnych hamulców, przede wszystkim dla państw, które dysponowały wielkimi flotami lotnictwa strategicznego — każdy cel był dobry, tak siły zbrojne przeciwnika, jak jego ludność cywilna i dzielnice mieszkaniowe w miastach położonych setki kilometrów od teatru wojny. Pod koniec wojny Niemcy użyły przeciwko Wielkiej Brytanii pocisków typu V-2, Stany Zjednoczone zaś rzuciły bomby atomowe na Hiroszimę i Nagasaki w Japonii. To ostatnie wydarzenie było preludium do współczesnego rozwoju broni masowego zniszczenia. Użycie tej broni jest zawsze sprzeczne z prawem międzynarodowym²⁹, niemniej mocarstwa akumulują broń masowego zniszczenia

²⁹ Na tym stanowisku stoi rezolucja nr 1653 (XVI) Zgromadzenia Ogólnego, poparta m. in. przez wszystkie państwa socjalistyczne. Rezolucja spotkała się z silną opozycją: 20 głosów padło przeciwko uchwale, przy 26 państwach wstrzymujących się od głosu. Przeciwko rezolucji głosowały trzy mocarstwa atomowe: Francja, Stany Zjednoczone i Zjednoczone Królestwo. Z piśmiennictwa por. G. Schwarzenberger, *The Legality of Nuclear Weapons*, London 1958; M. Nagendra Singh, *Nuclear Weapons and International Law*, London 1959; E. Menzel, *Legalität oder Illegalität der Anwendung von Atomwaffen*, Tübingen 1960; H. Meyrovitz, *Les juristes devant l'arme nucléaire*, *Revue Générale de Droit International Public* 1963, t. 67, s. 820; S. Glaser, *L'arme nucléaire à la lumière du droit international*, Paris 1964; I. Brownlie, *Some Legal Aspects of the Use of Nuclear Weapons*, *International and Comparative Law Quarterly* 1965, t. XIV, s. 14. Patrz także

w swych arsenalach, osiągając wielokrotną zdolność zniszczenia każdej ilości przeciwników (*overkill capacity*). Rośnie ilość członków „klubu nuklearnego” i żaden rząd mający dostęp do tej broni nie pozostawia wątpliwości co do tego, że gotów jest jej użyć — kwalifikacje zaś samej zapowiedzi są równie mało pocieszające dla przyszłych ofiar tej broni, jak nieprecyzyjne („wojna obronna”, retorsja itp.).

Z zasadą, iż nie można dowolnie szkodzić przeciwnikowi, łączy się inna podstawowa reguła prawa wojennego: zasada ludzkości. Stronom wojującym nie wolno zadawać zbytecznych cierpień (art. 23 pkt c regulaminu haskiego). Użyty środek czy broń powinny stać w proporcji do celu wojkowego, jakiemu służą. Ofiary wojny, a więc ranni i chorzy członkowie sił zbrojnych, rozbitkowie morscy, jeńcy wojenni i ludność cywilna w jakikolwiek sposób mająca styczność z działaniami wojennymi powinni być chronieni i traktowani możliwie najkorzystniej. Tymczasem postęp technologiczny uczynił możliwymi wojny totalne. Wojna totalna, której przykładem była druga wojna światowa, charakteryzuje się nieograniczonymi celami: zniszczenie całego potencjału wojkowego i gospodarczego przeciwnika, dewastacja kraju możliwie największa, pozostawienie zwyciężonego na łasce zwycięzcy. Stąd bierze się koncepcja bezwarunkowej kapitulacji (wywołana zresztą totalną wojną prowadzoną przez Niemcy) i zapowiedzi, że przyszła wojna „zniszczy” ten czy tamten system społeczno-gospodarczy. Wysilek uczestników obu wojen światowych przenikał wszystkie dziedziny życia i sprawił, iż niemal każdy obywatel w tej lub innej formie brał udział w wojnie. Stąd pojawiła się koncepcja „uzbrojonych narodów” walczących ze sobą — wielki krok wstecz w stosunku do postępowej myśli Jana Jakuba Rousseau, iż wojna jest stosunkiem między państwami, nie zaś ludnością i obywatelami państw. Wojna totalna zmniejszyła rolę zasady ludzkości jako czynnika mitygującego okropności wojny. Nowa broń, zadająca zbędne cierpienia, jak miotacze płomieni czy bomby napalmowe, była i pozostaje w użytku. Wszelka broń masowego zniszczenia, a specjalnie broń nuklearna o masowym działaniu nie da się pogodzić z zasadą ludzkości.

Wreszcie przypomnieć trzeba, iż prawo wojny i neutralności w postaci, w jakiej wyrosło ono z postępowych idei wielkiej rewolucji francuskiej i ruchu kodyfikacyjnego XIX w., rozróżnia i inaczej traktuje członków sił zbrojnych (a wśród nich kombatanatów i niekombatanatów) oraz ludność cywilną, a dalej obiekty bronione i niebronione. Rozwój lotnictwa wojkowego dorzucił inną kategorię: obiekty wojkowe i niewojkowe, sama zaś dychotomia wojny i neutralności podkreśla podstawową odrębność państw, osób i majątku nieprzyjacielskiego od państw, osób i majątku neutralnego. Wojny totalne i broń masowego zniszczenia

przekreślają powyższe rozróżnienia. Wojna ekonomiczna, blokada głodowa³⁰, niszczycielskie bombardowanie z powietrza miast i osiedli³¹, torpedowanie wszelkich statków handlowych bez uprzedzenia³², użycie bomb atomowych — wyjęły ludność cywilną i ofiary wojny, obiekty niebronione i niewojskowe, nierzadko też osoby i statki neutralne spod ochrony przed atakiem i zniszczeniem. Wojna nuklearna zapowiada brak wszelkich rozróżnień między stronami wojującymi *inter se* oraz między nimi a państwami neutralnymi: opad radioaktywny osiadzie po równi na nieprzyjaciółach, sojusznikach i neutralnych³³.

Jaką konkluzję wyciągnąć wypada prawnikowi z powyższego stanu prawa i praktyki państw? Istnieje nie dająca się usunąć sprzeczność między dzisiejszą technologią wojenną i różnorodnymi środkami szkoderia przeciwnikowi a zasadami, na których opiera się prawo wojny i neutralności. To ostanie da się stosować nadal do wojen, jeśli strony używają broni konwencjonalnej. Natomiast wojna totalna, a także wojna międzykontynentalna czy globalna prowadzona przy użyciu broni masowego zniszczenia nie mieści się w swych podstawowych elementach w żadnej regulacji prawnej. Rozwiązanie problemu leży więc nie w rewizji prawa odziedziczonego po w. XIX i w stanowieniu nowych norm dostosowanych do niszczycielskich umiejętności człowieka w drugiej

³⁰ Yuan-Li Wu, *Economie Warfare*, New York 1952; W. N. Medlicott, *The Economic Blockade*, London 1952 i 1959, t. 1—2.

³¹ J. M. Spaight, *Air Power and War Rights*, wyd. 3, London 1947; E. Spetzler, *Luftkrieg und Menschlichkeit. Die völkerrechtliche Stellung der Zivilpersonen im Luftkrieg*, Göttingen 1956.

³² R. W. Tucker, *The Law of War and Neutrality at Sea*, Naval War College, International Law Studies, t. 50, 1957.

³³ Tzw. kryzys w prawie wojny i neutralności, krótko naszkicowany w niniejszym artykule, przyciągnął uwagę szeregu autorów, patrz J. L. Kunz, *The Chaotic Status of the Laws of War and the Urgent Necessity for Their Revision*, American Journal of International Law 1951, t. 45, s. 37; tenże, *The Laws of War*, ibidem, 1956, t. 50, s. 313; H. Lauterpacht, *The Problem of the Revision of the Laws of War*, British Year Book of International Law 1952, t. XXIX, s. 360; tenże, *The Limits of the Operation, of the Laws of War*, ibidem 1953, t. XXX, s. 206; R. R. Baxter, op. cit., s. 90; J. P. A. François, *Reconsideration des principes du droit de la guerre*, Annuaire de l'Institut de Droit International 1957, t. 47, cz. 1, s. 323 oraz 1959, t. 48, cz. 1, i dyskusja na sesji Instytutu w Neuchâtel. Patrz także E. Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, Helsinki 1954; J. Stone, *Legal Controls of International Conflict. A Treatise on the Dynamics of Disputes- and War-Law*, London 1959; M. S. McDougal, F. P. Feliciano, *Law and Minimum World Public Order. The Legal Regulation of International Coercion*, New Haven — London 1961. W piśmiennictwie polskim przedstawione w niniejszym artykule zagadnienia są niemal nie zauważane, patrz jednak artykuły cytowane w przypisie 29 oraz J. Sutor, *Organizacja Narodów Zjednoczonych a rozwój międzynarodowego prawa wojennego*, Państwo i Prawo 1964, t. XIX, I półroczcie, s. 36. Wykaz piśmiennictwa z dziedziny prawa wojny i neutralności za okres 1945—1958 znajdzie czytelnik w World Polity 1960, t. II, s. 319—414.

połowie XX w. Rozwiązania szukać trzeba w pokojowej współpracy i współistnieniu wszystkich państw, w rozbrojeniu powszechnym i całkowitym, a wreszcie w rozbudowie środków służących pokojowemu rozstrzygnięciu sporów międzynarodowych. Dopóki społeczność międzynarodowa nie stworzy mechanizmów skutecznie i pokojowo załatwiających doniosłe konflikty państw i dopóki wśród rządów nie ugruntuje się przekonanie, że mechanizmy te mogą działać nie naruszając żywotnych interesów państwowych, dopóty zakaz wojny i używania siły — zakaz będący już od szeregu lat składnikiem prawa pozytywnego — okazywać się będzie od czasu do czasu iluzoryczny i niezdolny do tego, by sam przez się okiełzać i temperować antagonizmy państwowe:

LE DROIT DE LA GUERRE ET DE LA NEUTRALITÉ
DANS LE MONDE CONTEMPORAIN

Résumé

L'application contemporaine du droit de la guerre se heurte à différentes difficultés. Il y a d'abord la clause de solidarité ou *si omnes* qui limite l'applicabilité des conventions de La Haye. La codification ultérieure ne connaît qu'une clause plus simple, celle de la participation ordinaire, tandis que les conventions de 1949 et de 1954 prévoient même la possibilité de leur opération dans les relations avec un pays non contractant. Il arrive fréquemment aujourd'hui que les États qui se trouvent en conflit armé évitent de lui donner le nom de guerre et continuent à maintenir entre eux des relations diplomatiques, consulaires, etc. En ce cas une partie du droit de la guerre, notamment les règles se rapportant à la conduite des hostilités et à la protection des victimes de guerre trouvent application. Un autre problème contemporain est la discrimination entre les belligérants. Faut-il opter pour l'abandon de l'égalité des parties si l'une d'elles est agresseur? Il semble qu'on puisse discriminer seulement dans le droit de la guerre économique et dans le droit de la neutralité. Bien sûr, la responsabilité de l'agresseur quant aux conséquences de son agression en tant qu'acte illicite reste entière. Enfin, l'apparition des forces armées internationales telles que l'ONU pose la question de leur statut dans le droit de la guerre; il n'est pas douteux que ce droit, malgré un certain nombre de difficultés, s'applique aux forces de l'ONU ou d'une autre organisation internationale chargée des fonctions militaires.

Pendant des conflits armés d'un caractère non-international des règles du droit de la guerre trouvent application ou par la reconnaissance internationale du groupe qui combat le gouvernement constitutionnel ou sur une base indépendante d'une reconnaissance quelconque, telle que l'article 3 des conventions de Genève de 1949.

Le comportement des belligérants dans les guerres du XX^e siècle, tout spécialement pendant la deuxième guerre mondiale, a causé une crise grave dans le droit de la guerre et de la neutralité. Le développement de la technologie moderne de guerre continue à approfondir cette crise. Le nombre et la qualité des cas de violations des lois de la guerre mettent en doute la nature et la fonction de ces lois comme *ius cogens*. Malgré les commandements du droit coutumier et conventionnel, les belligérants se considèrent entièrement libres de choisir les moyens de nuire à l'ennemi. Les pratiques de la guerre totale ont fait disparaître le principe de l'humanité, y inclus le défense de causer des maux superflus, et en liaison avec

l'emploi des armes nucléaires ces pratiques se trouvent à l'origine de l'eclipse de telles différenciations de base comme la différence entre les membres des forces armées et la population civile, celle entre les objectifs qui sont et qui ne sont pas défendus, celle entre les objectifs militaires et non-militaires, enfin celle entre les pays, personnes et biens ennemis et les pays, personnes et biens neutres. La solution de la crise qui englobe le droit de la guerre et de la neutralité se trouvent non plus dans une révision du droit contemporain ou dans son adaptation aux atrocités des hostilités modernes, mais dans le développement du droit qui gouvernera le désarmement et les mécanismes obligatoires du règlement pacifique des conflits internationaux.