

I. ARTYKUŁY

KRZYSZTOF SKUBISZEWSKI

UMOWY SOJUSZNICZE POLSKI A KARTA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH *

W świecie dzisiejszym mało jest państw takich, które mogą pozwolić sobie na to, ażeby być wiecześnie neutralne albo przynajmniej nie wiązać swych losów politycznych na arenie międzynarodowej z innym państwem czy grupą państw.

Większość państw zabezpiecza albo wręcz musi zabezpieczać swe interesy żywotne zachowując się inaczej. Mianowicie większość państw, a wśród nich także Polska, zaciąga zobowiązania międzynarodowe, które na wypadek wojny każą spieszyć z pomocą innemu państwu. Inaczej mówiąc, zobowiązania te wciągają państwo do konfliktu zbrojnego. Taki jest skutek przymierza, jeśli rozpoczyna się wojna, odpowiadająca warunkom sformułowanym w umowie sojuszniczej.

Jednocześnie wszystkie niemal państwa świata należą do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Dlatego, patrząc na politykę zagraniczną większości państw przez pryzmat umów międzynarodowych, mamy, z grubsza rzecz biorąc, dwa tory, po których toczy się ta polityka. Karta Narodów Zjednoczonych wyznacza jeden z tych torów. Drugi jest dziełem umów sojuszniczych podpisanych przez państwo. Prawnik przyglądający się polityce zagranicznej państwa zastanowić się powinien, czy zobowiązania płynące z Karty i z umów sojuszniczych są ze sobą zgodne.

Problem zgodności albo konfliktu między tymi dwoma zespołami zobowiązań powstaje z tej przyczyny, że każda umowa sojusznicza nakazuje państwu udział w wojnie, gdy ziszcza się warunki

* Artykuł niniejszy jest na nowo napisaną i rozszerzoną wersją dwóch fragmentów z rozdz. IV i V pracy pt. *The post-War Alliances of Poland and the Charter of United Nations*, ss. 53. Praca ta, napisana w 1957 r., na seminarium, którym kierował prof. L. B. Sohn, znajduje się w księgozbiórce Harvard Law School w Stanach Zjednoczonych.

przewidziane w umowie (*casus foederis*), z drugiej zaś strony na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych „wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko całości terytorialnej lub niepodległości któregośkolwiek państwa, bądź w inny sposób, niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych” (art. 2 § 7). Są jednak w Karcie przepisy zezwalające na to, ażeby członkowie z własnej inicjatywy i na własną rękę, w odróżnieniu od akcji zbrojnej prowadzonej przez ONZ, używali siły w stosunku do innego państwa. Jeśli umowa sojusznicza mieści się w jednym z tych przepisów wyjątkowych, wówczas powiedzieć należy, iż jest on zgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych.

CASUS FOEDERIS W SOJUSZACH POLSKI

Z umów sojuszniczych podpisanych między rokiem 1945 a 1959 Polska jest w chwili obecnej stroną w pięciu umowach dwustronnych i w jednej umowie wielostronnej.

Umowami dwustronnymi są układy o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej, podpisane przez Polskę z ZSRR, Czechosłowacją, Bułgarią, Węgrami i Rumunią. Umową wielostronną jest układ warszawski, w którym, obok wymienionych państw, stronami są także Albania i Niemiecka Republika Demokratyczna.

Casus foederis w tych umowach sformułowano następująco:

1. Układ podpisany z ZSRR w Moskwie dnia 21 kwietnia 1945¹, art. 4: „Jeżeli jedna z Wysokich Układających się Stron w okresie powojennym zostanie wciągnięta w działania wojenne przeciwko Niemcom, które by wznowiły swoją politykę agresji, albo przeciwko jakimkolwiek innemu państwu, które w takiej wojnie sprzymierzyłoby się z Niemcami bezpośrednio lub w jakiegokolwiek innej formie, druga Wysoka Układająca się Strona bezzwłocznie udzieli Układającej się Stronie, wciągniętej w działania wojenne, wojennej oraz innej pomocy i poparcia wszystkimi środkami, będącymi w jej rozporządzeniu”.

2. Układ z Czechosłowacją, podpisany w Warszawie dnia 10 marca 1947 r.², art. 3: „Jeżeli jedna z Wysokich Umawiających się Stron zostanie wciągnięta w działania wojenne z Niemcami, które wznowiłyby swoją politykę agresji lub z jakimkolwiek innym pań-

¹ Dz. U. 1945, nr 47, poz. 268.

² Dz. U. 1948, nr 7, poz. 47.

stwem, które połączyłoby się z Niemcami w tej polityce, druga z Wysokich Umawiających się Stron udzieli Jej niezwłocznie swej pomocy wojskowej oraz wszelkiej innej pomocy wszystkimi środkami, będącymi w Jej rozporządzeniu".

3. Układ podpisany z Bułgarią w Warszawie dnia 29 maja 1948 r.³, art. 2: „Gdyby jedna z Wysokich Umawiających się Stron stała się przedmiotem agresji ze strony Niemiec lub każdego innego państwa, które zjednoczyłoby się z Niemcami bezpośrednio lub w jakiejkolwiek innej formie, druga Wysoka Umawiająca się Strona udzieli jej niezwłocznie wojskowej oraz innej pomocy i poparcia wszelkimi środkami, będącymi w jej rozporządzeniu".

4. Układ podpisany z Węgrami w Warszawie dnia 18 czerwca 1948 r.⁴, art. 2: „Gdyby jedna z Wysokich Umawiających się Stron została wciągnięta w działania wojenne z Niemcami, usiłującymi ponowić swą agresywną politykę, lub z jakimkolwiek innym państwem, które sprzymierzyłoby się z Niemcami w polityce agresji, druga Wysoka Umawiająca się Strona udzieli jej bezzwłocznie wojskowej i wszelkiej innej pomocy wszystkimi środkami, będącymi w jej rozporządzeniu".

5. Układ podpisany z Rumunią w Warszawie dnia 26 stycznia 1949 r.⁵, art. 2 ust. 1: „Gdyby jedna z Wysokich Umawiających się Stron została wciągnięta w działania wojenne z Niemcami, usiłującymi ponowić swą politykę agresji, lub z jakimkolwiek innym państwem, które bezpośrednio lub w jakiejkolwiek innej formie połączyłoby się z Niemcami w swej polityce agresji, Druga Wysoka Umawiająca się Strona udzieli natychmiast Stronie wciągniętej w działania wojenne pomocy wojskowej i wszelkiej innej wszystkimi rozporządzalnymi środkami".

6. Układ o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej, podpisany w Warszawie dnia 14 maja 1955 r. (nazywany układem warszawskim)⁶, art. 4: „W przypadku napaści zbrojnej w Europie na jedno lub kilka Państw — Stron Układu, dokonanej przez jakiekolwiek państwo lub grupę państw, każde Państwo — Strona Układu, realizując prawo do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli

³ Dz. U. 1949, nr 2, poz. 6.

⁴ Dz. U. 1948, nr 51, poz. 403.

⁵ Dz. U. 1950, nr 11, poz. 114.

⁶ Dz. U. 1955, nr 30, poz. 182.

państwu lub państwom, na które dokonana została taka napaść, natychmiastowej pomocy, indywidualnej i w porozumieniu z innymi Państwami — Stronami Układu, wszelkimi środkami, jakie będzie uważało za niezbędne, włączając zastosowanie siły zbrojnej. Państwa — Strony Układu będą niezwłocznie konsultować się w sprawie wspólnych kroków, które należy podjąć w celu przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. O krokach podjętych na podstawie niniejszego artykułu zawiadomiona będzie Rada Bezpieczeństwa zgodnie z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych. Kroki te zostaną wstrzymane, gdy Rada Bezpieczeństwa podejmie środki niezbędne dla przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa".

KARTA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

Następujące przepisy w Karcie Narodów Zjednoczonych podpisanej w San Francisco dnia 26 czerwca 1945 r.⁷ wchodzi w rachubę, ilekroć pragniemy znaleźć miejsce dla umowy sojuszniczej w systemie norm prawnych mających swe źródło w Karcie:

1. Art. 51: „Żaden przepis niniejszej Karty nie narusza przyrodzonego prawa każdego członka Organizacji Narodów Zjednoczonych, przeciwko któremu dokonano zbrojnej napaści, do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, zanim Rada Bezpieczeństwa zastosuje środki, konieczne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Członkowie, którzy 'zastosowali pewne środki w wykonaniu swego prawa do samoobrony, natychmiast zawiadomią o tym Radę Bezpieczeństwa. Środki te w niczym nie powinny naruszać opartego na niniejszej Karcie prawa i obowiązku Rady Bezpieczeństwa do podjęcia w każdym czasie akcji, jaką uzna ona za konieczną dla utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa".

2. Art. 52 § 1: „Żaden przepis niniejszej Karty nie wyłącza istnienia układów i organizacji regionalnych w zakresie spraw, dotyczących utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a posiadających charakter regionalny, pod warunkiem, że takie układy lub organizacje i ich działalność są zgodne z celami i zasa-

⁷ Dz. U. 1947, nr 23, poz. 90. Cytowane tu przepisy Karty podano według przekładu polskiego w Bibliotece „Zbioru Dokumentów", zeszyt 5, *Współpraca międzynarodowa w latach 1941—1945, Dokumenty i materiały*, Warszawa 1954, s. 61.

dami Organizacji Narodów Zjednoczonych". Przepis ten czytać należy łącznie z normą sformułowaną na początku zdania drugiego w art. 53 § 1: „Żadne środki przymusu nie będą stosowane na podstawie układów regionalnych lub przez organy regionalne bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa”.

3. Norma ujęta w art. 53 § 1 i przewidująca, że nie trzeba upoważnienia Rady Bezpieczeństwa w przypadku, gdy akcja oparta na umowie regionalnej tyczy się „środków, stosowanych przeciw jakimukolwiek państwu nieprzyjacielskiemu w rozumieniu punktu 2 niniejszego artykułu i przewidzianych w wykonaniu artykułu 107 lub w układach regionalnych, a skierowanych przeciwko powrotowi takiego państwa do polityki agresji, dopóki Organizacja nie będzie mogła na żądanie państw zainteresowanych przyjąć odpowiedzialności za niedopuszczenie do dalszej agresji ze strony takiego państwa”. W art. 53 § 2 wyjaśniono, że termin „państwo nieprzyjacielskie” stosuje się „do każdego państwa, które podczas drugiej wojny światowej było nieprzyjacielem któregośkolwiek sygnatariusza niniejszej Karty”.

4. Art. 106: „Zanim wejdą w życie specjalne układy wymienione w artykule 43, które, zdaniem Rady Bezpieczeństwa, umożliwią jej rozpoczęcie wykonywania obowiązków przewidzianych w artykule 42, sygnatariusze Deklaracji Czterech Narodów, podpisanej w Moskwie dnia 30 (października 1943, oraz Francja, będą zgodnie z postanowieniami paragrafu 5 tej Deklaracji porozumiewały się z sobą, a w razie potrzeby również z innymi członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych w celu podejmowania w imieniu Organizacji wspólnych działań, jakie mogą być konieczne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”.

5. Art. 107: „Nic w niniejszej Karcie nie pozbawia mocy prawnej ani nie przeszkadza podejmowaniu wobec jakiegokolwiek państwa, które podczas drugiej wojny światowej było nieprzyjacielem któregośkolwiek sygnatariusza niniejszej Karty, działań, podjętych lub sankcjonowanych w wyniku tej wojny przez rządy, które za te działania odpowiadają”.

NAWIĄZANIE DO KARTY W UKŁADACH SOJUSZNICZYCH

Spośród wyżej wymienionych umów sojuszniczych podpisanych przez państwo polskie jedynie układ warszawski powołuje się w art. 4 na konkretny przepis w Karcie Narodów Zjednoczonych, mianowicie na art. 51. Ponadto wstęp i art. 1 układu warszawskiego

wskazują ogólnie na Kartę. Układy dwustronne tylko w taki generalny sposób nawiązują do Karty Narodów Zjednoczonych. Formułę najogólniejszą znajdujemy w układzie z ZSRR. Układ ten podpisano jeszcze zanim ułożono Kartę Narodów Zjednoczonych. Strony przewidywały jednak już wówczas, że powstanie organizacja międzynarodowa na miejsce Ligi i zapowiedziały, że „będą realizowały niniejszy Układ w myśl zasad międzynarodowych, w których ustaleniu uczestniczyły obie Układające się Strony” (art. 1 ust. 3). W układzie z Czechosłowacją, zważywszy jego późniejszą datę, znalazł się już przepis *expressis verbis* wymieniający Kartę: „Wysokie Umawiające się Strony będą przy wykonywaniu niniejszego Układu 'przestrzegać swych zobowiązań, wynikających z ich członkostwa w Organizacji Narodów Zjednoczonych'” (art. 2 ust. 3). W układzie z Bułgarią mówi się o jego wykonywaniu „zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych” (art. 6). Układ polsko-węgierski będą strony realizować „w duchu Karty” (art. 6). Wreszcie układ z Rumunią strony wprowadzą w życie zgodnie „z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych” (art. 2 ust. 2). W chwili gdy podpisywano trzy ostatnie układy, kontrahenci Polski nie byli jeszcze członkami ONZ i dlatego klauzule nawiązujące do Karty zreagowano odmiennie niż w układzie z Czechosłowacją, gdzie obie strony należały do Organizacji.

SOJUSZE POLSKI JAKO UMOWY ORGANIZUJĄCE SAMOOBRONĘ

Analizując *casus foederis* sformułowany w każdej z polskich umów sojuszniczych i zestawiając go z zobowiązaniami Polski wynikającymi z Karty Narodów Zjednoczonych, zastanowić się najpierw trzeba, czy przymierza państwa polskiego mieszczą się w art. 51, tj. czy realizują one uprawnienie do „indywidualnej lub zbiorowej samoobrony”. Nie miejsce tutaj, ażeby dawać wywód wyjaśniający treść art. 51. Ograniczymy się jedynie do wniosku, jaki wynika z naszej interpretacji art. 51.

Otóż Karta Narodów Zjednoczonych zmodyfikowała uprawnienie do samoobrony „indywidualnej”⁸. Stało się tak mimo tego, że primo, podług art. 51 „żaden przepis niniejszej Karty nie narusza”

⁸ Z autorów, którzy zajmują takie stanowisko, patrz L. M. Goodrich i E. Hambro, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*. Second and Revised Edition, Boston 1949, s. 300, oraz Ch. M. Weightman, *Self-Defense in International Law*, „Virginia Law Review”, t. 37, 1951, s. 1109—1110.

uprawnienia do samoobrony (czyli nie zmienia treści uprawnienia według stanu sprzed 1945 r.) oraz secundo, wbrew temu, że w art. 51 zakwalifikowano to uprawnienie jako „przyrodzone”. Węższe niż w prawie dotychczasowym ujęcie uprawnienia do samoobrony „indywidualnej” polega na tym, że nie wolno członkowi ONZ powoływać się na uprawnienie do samoobrony, ilekroć: 1. członek ten działa prewencyjnie, tzn. pierwszy używa siły, ażeby zapobiec napaści, jaka szykuje się przeciwko temu członkowi⁹ (art. 2 § 4, art. 51); 2. naruszono czy zagrożono uprawnienia państwa w sposób inny niż w drodze „zbrojnej napaści” (art. 51); albo wreszcie 3. Rada Bezpieczeństwa zastosowała już „środki konieczne dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” (art. 51).

Uprawnienie do samoobrony „zbiorowej” oznacza, że wolno przyjść z pomocą państwu, które ma i wykonuje uprawnienie do samoobrony „indywidualnej”. Gdyby Karta w art. 51 posłużyła się terminologią ściślejszą, użyłaby słów „zbiorowa obrona” albo „obrona innego państwa” — o to bowiem tam chodzi — w miejsce niejasnego terminu „samoobrona zbiorowa”¹⁰.

⁹ Wielu autorów formułuje to ograniczenie, patrz J. L. Kunz, *Individual and Collective Self-Defense in Article 51 of the Charter of the United Nations*, „American Journal of International Law”, t. 41, 1947, s. 878; W. E. Beckett, *The North Atlantic Treaty, the Brussels Treaty and the Charter of the United Nations*, London 1950, s. 13; A. Bramson, *Zagadnienie samoobrony w systemie bezpieczeństwa zbiorowego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G, t. III-2, 1956, s. 81–82.

¹⁰ Taką wykładnię przyjmuje wielu -autorów, patrz L. M. Goodrich i E. Hambro, op. cit., s. 301; J. L. Kunz, op. cit., s. 875; Gh. M. Weightmann, op. cit., s. 1111–1114; H. Kelsen, *Collective Security and Collective Self-Defense under the Charter of the United Nations*, „American Journal of International Law”, t. 42, 1948, s. 789 i 792; tenże, *The Law of the United Nations*, London 1950, s. 792; tenże, *Recent Trends in the Law of the United Nations*, London 1951, s. 915; C. H. M. Waldeck *The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law*, „Recueil des Cours”, t. 81, 1952 (II), s. 504; G. Bebr, *Regional Organizations: A United Nations Problem*, „American Journal of International Law”, t. 49, 1955, s. 173. Wychodzimy również z założenia, że uprawnienie do samoobrony „zbiorowej” mają także państwa, które nie są członkami ONZ (wśród sojuszników Polski tylko Niemiecka Republika Demokratyczna jeszcze w chwili obecnej nie należy do ONZ). Dlatego nie dyskutujemy tu kwestii, o ile układ warszawski — ze względu na udział w nim NRD — można rozpatrywać w świetle art. 51. Kwestię uprawnienia nieczłonków do samoobrony „zbiorowej” według art. 51 analizuje m. in. Kelsen w dwóch ostatnich wyżej zacytowanych pracach, s. 793 oraz 917, 918 i 925.

Zestawiając omowy sojusznicze państwa polskiego z art. 51 Karty, odpowiedzieć trzeba na pytanie, czy strony mają obowiązki i uprawnienia, których treścią jest samoobrona i to w granicach zakreślonych przez art. 2 § 4 i art. 51 Karty.

Odpowiedź na postawione pytanie jest prosta, jeśli chodzi o układ warszawski. Język użyty w art. 4 układu trzyma się wiernie sformułowań, jakie (Znajdujemy w art. 51. Jest to więc układ na tym artykule oparty¹¹.

W przypadku sojuszy dwustronnych interesujące nas normy są mniej jasne.

Układ z Bułgarią mówi o „agresji”. Z tym terminem nie ma trudności, ponieważ „agresja” to tyle, co „agresja zbrojna”, agresja zaś zbrojna to właśnie „napaść zbrojna”, o której czytamy w art. 51¹². Wolno stawiać takie znaki równania, ponieważ „agresja ekonomiczna” czy jeszcze inne niż zbrojne rodzaje agresji nie są przedmiotem regulacji przez powszechne prawo międzynarodowe. Dodać też trzeba, że wersja francuska Karty oddaje termin „napaść zbrojna” właśnie przy pomocy słów „aggression armée”¹³.

Natomiast układy z ZSRR, Czechosłowacją, Węgrami i Rumunią posługują się sformułowaniami na pierwszy rzut oka dwuznacznymi. Mówi się tam o takiej sytuacji faktycznej, gdzie jedna ze stron w układzie zostaje „wciągnięta” w działanie wojenne z Niemcami, które „wznowiłyby swoją politykę agresji”. Owo „wciągnię-

¹¹ W studium naszego problemu ograniczyć się z konieczności musimy do wykładni gramatycznej i logicznej. W chwili, gdy piszemy te słowa (marzec 1959 r.) przepisy formułujące *casus foederis* w omawianych umowach nie znalazły jeszcze ani razu zastosowania. Nie ma więc praktyki państw, z której można by wnioskować o treści tych przepisów. Pewną wskazówką jest to, że dotąd nie doszło do zastosowania tych (przepisów). Okoliczność ta ma wpływ na przyjętą niżej interpretację (patrz w szczególności przypis 15).

¹² Traktat międzyamerykański o pomocy wzajemnej podpisany w Rio de Janeiro dnia 2 września 1947 r. w art. 6 mówi o „agresji nie będącej atakiem zbrojnym”, a w art. 9 o „innych aktach, które ... będą mogły być uznane za agresję” obok „ataku zbrojnego” oraz „najazdu przy użyciu sił zbrojnych”. Są to jednak rozróżnienia przyjęte w traktacie z 1947 r., nie zaś w prawie powszechnym. Tekst traktatu w „Zbiorze Dokumentów”, 1947, nr 10, s. 227.

¹³ *Casus foederis* w umowie sojuszniczej z Bułgarią ma też swoje wadliwe sformułowanie, tyle że nie dotyczy ono bezpośrednio zagadnienia tutaj dyskutowanego. Mianowicie o ewentualnym sojuszniku Niemiec mówi się tam jako o państwie, „które zjednoczyłoby się z Niemcami”, zamiast, „które sprzymierzyłoby się z Niemcami etc.”

cie" może nastąpić także w stosunku do państwa innego niż Niemcy, pod warunkiem Wszakże, że to państwo sprzymierzyło się z już wojującymi Niemcami. Z tak sformułowanego casus foederis nie wynika jasno, że chodzi o sytuację, w której napaści zbrojnej dokonały Niemcy albo Niemcy i ich sojusznik czy sojusznicy. „Polityka agresji” to nie tylko napaść i jej kontynuowanie, ale również czynności przygotowawcze. Te ostatnie mogą pod względem czasu znacznie wyprzedzać samą napaść. Można więc już mieć do czynienia z polityką agresji wtenczas, gdy nie ma jeszcze napaści.

Jasne jest natomiast we wspomnianych układach to, że Niemcy „wznawiają politykę agresji” i wojna z tej polityki się rodzi. Mógłby jednak ktoś powiedzieć, że tak sformułowane przepisy dają stronom uprawnienie do wszczęcia kroków wojennych przeciwko Niemcom z chwilą gdy prowadzą „politykę agresji”, a nie dokonały jeszcze aktu napaści. Zastanawiać się bowiem można, czym jest ów stan „wciągnięcia” w działania wojenne przeciwko Niemcom, będący rezultatem ich „polityki agresji”. Czy niemożliwy jest wniosek, że oto w danych okolicznościach „polityka agresji” ze strony Niemiec narzuca państwu tylko jedną reakcję: rozpoczęcie wojny przeciwko Niemcom? Odpowiedź twierdząca oznaczałaby, że w świetle rozważanych układów napastnikiem (tj. rozpoczynającym wojnę) nie muszą być Niemcy, choć one konflikt zbrojny sprowokowały, a dalej, że druga strona przychodzi z pomocą pierwszej, mimo iż przeciwko tej pierwszej stronie nie dokonano zbrojnej napaści, lecz prowadzono przeciwko niej „politykę agresji”. Jeśli ktoś godzi się z taką interpretacją, to tym samym musi dojść do wniosku, że wskazane układy nie mieszczą się w art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych.

Trudno się jednak zgodzić z takim stanowiskiem¹⁴. Również układy z ZSRR, Czechosłowacją, Węgrami i Rumunią — podobnie jak układ z Bułgarią i układ warszawski — tworzą sojusze obronne i nakładają na strony obowiązek pomocy tylko wówczas, gdy jedna z nich jest przedmiotem napaści zbrojnej. Strony w tych układach wielokrotnie oświadczyły, że ich sojusze są odporne. Deklarowały także, że wojny w wyniku tych sojuszy rozpocząć nie chcą i nie rozpoczną, bez względu na stopień zagrożenia ze strony Niemiec. Wy-

¹⁴ Co nie zmienia faktu, że casus foederis w tych układach powinien być sformułowany poprawniej.

kładnia, której możliwość ukazaliśmy w poprzednim ustępie, a z którą się nie zgadzamy, nie jest wcale jedyną, do jakiej prowadzą badane sformułowania. Owo „wciągnięcie” w działania wojenne przeciwko Niemcom w wyniku ich „polityki agresji” rozumieć można jako uczestnictwo w wojnie na skutek napaści Niemiec (albo Niemiec i ich sojusznika). Takiej interpretacji wolno dać pierwszeństwo, skoro w układach mówi się o polityce agresji jako dziele wyłącznie niemieckim.

Z układów wynika również, iż wszelka działalność o charakterze prewencyjnym, jeśli chodzi o groźbę niemiecką, odbywa się na podstawie osobnych przepisów, nie zaś w oparciu o normy definiujące *casum foederis*. W dwustronnych układach sojuszniczych podpisanych przez Polskę są bowiem klauzule zapowiadające, iż strony będą zapobiegać niebezpieczeństwu agresji ze strony Niemiec. Art. 3 ust. 1 układu z ZSRR może służyć jako przykład: „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się również po zakończeniu obecnej wojny z Niemcami użyć wspólnie wszystkich środków, będących w ich rozporządzeniu, aby usunąć Wszelką groźbę ponownej agresji ze strony Niemiec lub jakiegokolwiek innego państwa, które sprzymierzyłoby się z Niemcami bezpośrednio lub w jakiegokolwiek innej formie”.

Analogiczne przepisy znajdują się w pozostałych układach (art. 2 układu z Czechosłowacją, art. 1 układu z Bułgarią, art. 1 układu z Węgrami oraz art. 1 układu z Rumunią). Zaraz jednak układ z ZSRR objaśnia o jakie działanie chodzi: „Dla osiągnięcia tego celu Wysokie Układające się Strony będą uczestniczyły w duchu jak najbardziej szczerzej współpracy we wszystkich międzynarodowych poczynaniach, zmierzających do zapewnienia pokoju i (bezpieczeństwa narodów i w pełni wniosą swój wkład do sprawy urzeczywistnienia tych wzniosłych celów” (art. 3 ust. 2). Podobnie stanowisko stron formułuje układ z Czechosłowacją („W tym celu itd.”, art. 2 ust. 2). Pozostałe układy zapowiadają udział stron w poczynaniach międzynarodowych także w tych samych artykułach, które zajmują się prewencją wobec agresji niemieckiej. Trudno z tych przepisów wnioskować, ażeby przy pomocy tak niedokładnych formuł strony ustalały *casum foederis* dla wojny prewencyjnej przeciwko Niemcom i ich sojusznikom. Poza akcją ONZ, w której strony mogłyby uczestniczyć, nie chodzi tu o nic innego, jak o działalność dyplomatyczną lub inne posunięcia, nie polegające na groźeniu siłą czy na użyciu siły. Dotychczasowa praktyka Polski i jej kontra-

hentów¹⁵ potwierdza nasz wniosek, że żaden przepis w omawianych układach nie zobowiązuje ani nie uprawnia strony do prewencyjnej akcji zbrojnej — zanim nastąpi napaść państwa trzeciego.

Układ warszawski — zgodnie z art. 51 Karty — przewiduje, że o krokach podjętych wobec napastnika na podstawie art. 4 układu zawiadomi się Radę Bezpieczeństwa, przy czym strony powstrzymają się od tych kroków, „gdy Rada Bezpieczeństwa podejmie środki niezbędne dla przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa” (art. 4). Natomiast układy dwustronne tych obowiązków, płynących z art. 51, nie powtarzają. Milczenie układów dwustronnych nie oznacza jednak, że strony nie chcą wypełnić owych obowiązków. Automatyczna po moc jednej strony w stosunku do drugiej, napadniętej, nie wyklucza przyszłej ingerencji ze strony Rady Bezpieczeństwa i nie pozbawia tego organu kompetencji, jakie ma on w świetle art. 51¹⁶.

Przypomnieć wreszcie trzeba to, co powiedziano wyżej w paragrafie 3 o nawiązywaniu przez wszystkie układy sojusznicze Polski do Karty Narodów Zjednoczonych. Z nawiązań tych wynika, że zamiarem stron było i jest, ażeby sojusze wykonywać w zgodzie z Kartą. Ten zamiar stron, ujawniony w osobnych przepisach sojuszu¹⁷, każe tak interpretować niejasne klauzule w układach, iżby w granicach wyznaczonych przez brzmienie tekstu nie dopuścić do sprzeczności między układami a Kartą.

Sformułować tedy wolno wniosek, że zbadane umowy sojusznicze odpowiadają warunkom., które z mocy Karty należy spełnić, ażeby mieć uprawnienie do „samoobrony indywidualnej lub zbiorowej”¹⁸.

¹⁵ Mamy tu na myśli rozmaite wysiłki dyplomatyczne, kiedy to Polska i jej sojusznicy próbowali wpłynąć na rozwój problemu (niemieckiego. Patrz w szczególności oświadczenia opublikowane w „Zbiorze Dokumentów”, 1948, s. 97 i 445; 1951, s. 185; 1954, s. 3073.

¹⁶ G. Bebr, op. cit., s. 183, uważa, że strony mają obowiązek powtórzyć w umowie sojuszniczej swe zobowiązania wobec ONZ płynące z art. 51. Por. D. W. Bowett, *Collective Self-Defense Under the Charter of the United Nations*, British Yearbook of International Law, t. XXXII, 1955—1956, s. 150; „... the mere omission to restate the duties imposed by the Charter is not in itself illegal”.

¹⁷ Z wyjątkiem układu z Rumunią, gdzie lojalność wobec obowiązków płynących z Karty strony oświadczają w ustępie drugim tego artykułu, który formułuje casus foederis.

¹⁸ Pogląd, że omówione układy dają podstawę do akcji nie tylko obronnej, wypowiadają W. W. Kulski, *The Soviet System of Collective Security Com-*

SOJUSZE POLSKI JAKO UMOWY REGIONALNE

Polska ze swymi sojusznikami tworzy całość geograficzną. Sojusznicy ci bowiem albo są sąsiadami Polski, albo położeni są w rejonie, który już częściowo obejmuje ziemie naszych sąsiadów (Europa południowo-wschodnia). Z wyjątkiem Albanii, położonej zresztą w tym samym rejonie, państwa będące stronami w omawianych tu umowach tworzą także całość na mapie politycznej dzięki temu, że każdy kontrahent ma wspólną granicę z co najmniej jednym spośród pozostałych kontrahentów.

Z faktów tych nie wynika jeszcze, że układy sojusznicze Polski są układami regionalnymi w znaczeniu, w jakim posługuje się tym terminem rozdział VIII Karty Narodów Zjednoczonych, w szczególności art. 52. W sojuszach Polski brak jest przepisów, które by tworzyły osobny mechanizm, pozwalający rozstrzygać lokalne spory kontrahentów na szczeblu regionalnym. Rozdział VIII Karty daje podstawę do wniosku, że mechanizm taki musi istnieć, ażeby układ uznać za podpadający pod rozdział VIII¹⁹. Następnie wszystkie układy sojusznicze podpisane przez Polskę przewidują, że gdy zachodzi casus foederis, to wówczas pomoc zbrojna drugiej strony następuje od razu i automatycznie, bez uprzednich konsultacji, upoważnienia organu międzynarodowego lub temu podobnych. Tymczasem według Karty „żadne środki przymusu nie będą stosowane na podstawie układów regionalnych lub przez organy regionalne bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa” (art. 53 § 1). Jeśli więc chodzi o funkcjonowanie układu, będącego regionalnym w znaczeniu

pared with the Western System, „American Journal of International Law”, t. 44, 1950, s. 460—461; G. Bebr. op. cit., s. 183—184; D. W. Bowett, op. cit., s. 143—144. L. Goure, *The Eastern European Bloc and the United Nations Charter*, „Columbia Journal of International Affairs”, t. 3, 1949, nr 2, s. 30. oraz H. N. Howard, *The Soviet Alliance System and the Charter of the United Nations*, Commission to Study the Organization of Peace, Eighth Report, New York 1953, s. 79, podciągają m. in. omawiane układy pod art. 51 z pewnym wahaniem. Obronnego charakteru sojuszy polskich dowodzą A. Klafkowski, K. Skubiszewski i B. Wiewióra, *Umowy międzynarodowe w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zagadnienia wybrane*, w: *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. 2, Warszawa 1954, s. 551—552, oraz C. Berezowski, *Umowy o pomocy wzajemnej i system bezpieczeństwa zbiorowego, Zagadnienie bezpieczeństwa zbiorowego w Europie*, Warszawa 1955, s. 125, 127 i 129—131.

¹⁹ H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, London 1950, s. 324 i 433.

rozd. VIII Karty²⁰, to zdarzenia następują w takiej kolejności: najpierw uchwała Rady Bezpieczeństwa upoważniająca do użycia środków przymusowych (zatem także sił zbrojnych), później akcja stron w układzie regionalnym. W przypadku natomiast układu opartego na art. 51 (samoobrona) kolejność tych zdarzeń jest odwrotna: najpierw akcja państwa będącego przedmiotem napaści, ewentualnie prowadzona wspólnie z sojusznikami, potem dopiero przejęcie inicjatywy przez Radę Bezpieczeństwa²¹. Przepisy polskich układów sojuszniczych nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że Polska i jej sprzymierzeńcy woleli na przypadek konfliktu zbrojnego rozpoczętego przez Niemcy lub ich sojuszników uchwycić inicjatywę we własne ręce i nie czekać na upoważnienie Rady Bezpieczeństwa.

Upoważnienie takie mogłoby zresztą nigdy nie dojść do skutku, Przy obecnym podziale świata, a co za tym idzie — podziale wśród stałych członków Rady Bezpieczeństwa, rzeczą więcej niż ryzykowną byłoby oprzeć swe bezpieczeństwo tylko na Organizacji Narodów Zjednoczonych. Państwa nie będą za pośrednictwem układów regionalnych oddawać w ręce ONZ decyzji co do ich spraw ważnych tak długo, dopóki trwa aktualny podział świata, dopóki art. 43—46 pozostają martwą literą, a także dopóki nie znikną zastrzeżenia szeregu członków co do uchwał podjętych w łonie ONZ i mających w sposób inny niż przewidziany w Karcie zapewnić stosowanie przymusu z ramienia Organizacji. Stąd powszechne zjawisko w powojennych stosunkach międzynarodowych: unikanie sojuszniczych układów regionalnych w znaczeniu rozdz. VIII Karty. Ilustracją tego zjawiska są również umowy sojusznicze polskie, z których żadna nie jest układem podlegającym rozdz. VIII Karty.

SOJUSZE POLSKI JAKO UMOWY REGIONALNE WYŁĄCZONE SPOD KONTROLI ONZ

Przez umowy regionalne wyłączone spod kontroli ONZ rozumiemy takie umowy, których strony mogą stosować — w oparciu o umowę — środki przymusu bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa. Art. 53 § 1 Karty przewiduje, że chodzi tu o układy regionalne

²⁰ O układach regionalnych, które wyjątkowo nie podlegają ograniczeniu wynikającemu z art. 53 ust. 1, piszemy niżej.

²¹ Tej różnicy między art. 51 a rozdz. VIII nie dostrzega L. Gelberg, *Układ warszawski, Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 1957, s. 23, twierdząc, że układ warszawski jest jednocześnie umową opartą na art. 51 i rozdz. VIII.

skierowane przeciwko powrotowi państwa nieprzyjacielskiego²² do polityki agresji. W oparciu o takie układy regionalne wolno stronom stosować środki przymusu „dopóki Organizacja nie będzie mogła na żądanie państw zainteresowanych przyjąć odpowiedzialności za niedopuszczenie do dalszej agresji ze strony takiego państwa”. Otóż nie da się żadnego z sojuszy polskich, nawet układu z ZSRR lub Czechosłowacją, włączyć do kategorii układów regionalnych przewidzianych w przepisie wyjątkowym sformułowanym w art. 53 § 1 Karty. Przyczyną tego jest to, że *casus foederis* w umowach sojuszniczych Polski nie ogranicza się tylko do państwa czy państw nieprzyjacielskich z okresu drugiej wojny światowej, a zatem akcja zbrojna na podstawie sojuszy kierować się może przeciwko państwom nie objętym przez art. 53 § 1 Karty. Z wyjątkiem układów z ZSRR i Czechosłowacją, we wszystkich pozostałych stronami są niektóre z byłych państw nieprzyjacielskich i ta okoliczność dodatkowo uniemożliwia traktowanie ich jako układy regionalne oparte na art. 53²³.

SOJUSZE POLSKI JAKO CZĘŚĆ SKŁADOWA PRZEJŚCIOWEGO SYSTEMU SANKCJI W ONZ

System ten (jeśli wolno tu użyć terminu „system”) opiera się na art. 106 Karty i polega na tym, że pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa będzie porozumiewać się z sobą i ewentualnie z innymi członkami ONZ, ażeby (podejmować w imieniu Organizacji wspólne działania konieczne dla utrzymania międzynarodowego «pokoju i bezpieczeństwa. Ta daleko idąca kompetencja mocarstw wygaśnie, gdy wejdą w życie układy przewidziane w art. 43 Karty i Rada Bezpieczeństwa uzna, że układy pozwolą jej samej stosować sankcje wskazane w art. 42. Dodajmy, że do dnia dzisiejszego nie zawarto układów, o których mówi art. 43 Karty.

W piśmiennictwie sformułowano pogląd, że sojusznicze umowy Polski z ZSRR i Czechosłowacją nie tylko opierają się na art. 51 Karty, ale są także „umowami ... dopełniającymi art. 107, a nawet art. 106 Karty”²⁴. O art. 107 piszemy niżej. W tej chwili należy zająć się stosunkiem sojuszy polskich do art. 106. Artykuł ten prze-

²² „Określenie «państwo nieprzyjacielskie» ... stasuje się do każdego państwa, które podczas drugiej wojny światowej było nieprzyjacielem któregośkolwiek sygnatariusza niniejszej Karty” (art. 53 § 2).

²³ Pogląd przeciwny, nie dostrzegając wskazanych okoliczności, wypowiadają L. M. Goodrich i E. Hambro, op. cit., s. 316.

²⁴ C. Berezowski, op. cit., s. 127.

widuje, iż stosowanie do § 5 Deklaracji Czterech Narodów podpisanej w Moskwie 30 (października 1943 r. mocarstwa będą porozumiewać się ze sobą co do pewnych wspólnych działań (w wersji angielskiej Karty: joint action). Można postawić pytanie, czy trzeba tu porozumiewania wszystkich pięciu mocarstw²⁵. Ale nawet gdyby przyjąć, że wystarczy porozumienie pomiędzy niektórymi spośród pięciu — co wydaje się (błędna interpretacją art. 106 — w żadnym przypadku język użyty w art. 106 nie zezwala na to, iżby tylko jedno z pięciu mocarstw mogło cokolwiek przedsięwziąć na podstawie art. 106. Tymczasem układ Polski z ZSRR ma podpis wyłącznie jednego z pięciu mocarstw. Układ ten nie został zawarty z upoważnienia czy za zgodą pozostałych mocarstw, jako krok mieszczący się w art. 106. Ta sama uwaga tyczy się układu z Czechosłowacją, co w połączeniu z okolicznością, że jest to układ, w którym nie uczestniczy żadne z mocarstw, w ogóle wyłącza możliwość, ażeby rozpatrywać go jako akt wykonawczy w stosunku do art. 106. Tak więc ani układ z ZSRR, ani tym bardziej układ z Czechosłowacją czy którykolwiek z pozostałych układów nie dadzą się podciągnąć pod ten przepis Karty. Dodać także trzeba, że możliwość działania w oparciu o art. 106 przestanie istnieć, gdy ziszczą się warunki tam sformułowane. Układy sojusznicze, rzekomo wykonawcze w stosunku do art. 106, straciłyby więc moc prawną z chwilą, gdy wejdą w życie układy z art. 43, dające Radzie Bezpieczeństwa kontyngenty zbrojne i gdy Rada uzna, że może już sarna stosować sankcje zbrojne. Pamiętać wreszcie należy o trudnościach jakie powstają, gdy układ sojuszniczy opiera się równocześnie, jeśli jest to w ogóle możliwe, na art. 51 i art. 106 Karty. Działanie bowiem na mocy art. 51 nie odbywa się w ramach systemu bezpieczeństwa ONZ²⁶ i jest jedynie działaniem, któremu ONZ się nie sprzeciwia, natomiast akcja na podstawie art. 106 jest częścią tego systemu i jest działaniem „w imieniu Organizacji”.

SOJUSZE POLSKI JAKO UMOWY SKIEROWANE PRZECIWKO BYŁYM PAŃSTWOM NIEPRZYJACIELSKIM

Art. 107 Karty ma jeden ważny skutek. Żadne działanie skierowane przeciwko nieprzyjaciołom z okresu drugiej wojny światowej

²⁵ H. Kelsen, *The Law ...*, op. cit., s. 759.

²⁶ Przeciwny pogląd, polemizując z Keleşem, głosi A. Bramson, op. cit., s. 82—83.

przez rządy, „które za te działania odpowiadają”, nie dadzą się zaczepić na podstawie Karty. Inaczej mówiąc, są to działania zawsze legalne w świetle Karty. Dlatego umowa sojusznicza dająca się podciągnąć pod art. 107 będzie zgodna z Kartą.

Żaden z sojuszy polskich nie mieści się w art. 107²⁷. Dzieje się tak z dwóch względów. Po pierwsze, Polska nie należy do grupy mocarstw, które w koalicji antyosiowej podczas drugiej wojny światowej nadały sofcie uprawnienie do decydowania o losie państw pobitych. Tylko zaś te mocarstwa mieli na myśli autorzy Karty, mówiąc w art. 107 o działaniach wobec byłych nieprzyjaciół i wskazując na „rządy, które za te działania odpowiadają”. Po drugie, w umowach opartych na art. 107 stronami mogą być tylko członkowie koalicji Narodów Zjednoczonych, nigdy zaś były państwa nieprzyjacielskie.

W świetle tych wymogów można by jedynie zastanawiać się nad sojuszem między Polską a ZSRR, jako nad krokiem, który ZSRR uprawniony był uczynić z mocy art. 107. Ale również ta umowa sojusznicza nie wchodzi w rachubę, ponieważ *casus foederis* nie ogranicza się tu do byłych państw nieprzyjacielskich. Fakt ten stawia również układ sojuszniczy z ZSRR poza art. 107.

WNIOSKI

Omówione sojusze państwa polskiego organizują „indywidualną lub zbiorową samoobronę” w znaczeniu, jakie ten termin ma w świetle Karty Narodów Zjednoczonych, w szczególności zaś w świetle art. 51. Sojusze Polski zezwalają na użycie sił zbrojnych niezależnie od ONZ w przypadku i w (granicach wskazanych przez art. 51. Wśród norm prawnych sformułowanych w Karcie jedynie art. 51 stwarza miejsce dla tych sojuszy. Nie da się ich oprzeć na innych przepisach Karty. Jako spełniające warunki sformułowane w art. 51, przepisy umów sojuszniczych państwa polskiego uznać należy za zgodne z Kartą Narodów Zjednoczonych.

²⁷ Co do przeciwnego poglądu, por. C. Berezowski, op. cit., s. 127. Nie jest jasne, czy A. Bramson, op. cit., s. 86, przyłącza się do poglądu Berezowskiego.