

I. ARTYKUŁY

JAN SANDORSKI

WPLYW PRZYMUSU NA NIEWAŻNOŚĆ UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Rozwojowi prawa międzynarodowego towarzyszy coraz bardziej krytyczny stosunek do przymusu jako zjawiska z dziedziny stosunków międzynarodowych. Eliminacja wszelkich form użycia siły jest jednak procesem długofalowym i złożonym a na jego tle dochodzi często do poważnych kontrowersji między państwami. W „świadomości” państw nie powstało jeszcze wspólne i jednolite wyobrażenie przymusu. Najczęstszym źródłem rozbieżności jest ustalanie treści pojęć oraz kwestia istnienia lub nieistnienia norm prawa międzynarodowego, w których te pojęcia są zawarte. Trudności, na jakie natrafiają państwa w trakcie dyskusji nad przymusem nie powinny zniechęcać do podejmowania prób określenia pojęć i zjawisk z nim związanych.

W niniejszych rozważaniach przez przymus we współczesnych stosunkach międzynarodowych rozumieć będziemy zagrożenie podjęciem lub podjęcie przez państwo, państwa lub organizację międzynarodową do tego upoważnioną takich działań (lub zaniechań), których dolegliwe skutki spowodują, że inne państwo lub państwa dokonają oczekiwanego przez stosujących przymus zaniechania lub działania. Tak pojmowany przymus może objawić się w formie przymusu zbrojnego, politycznego i ekonomicznego. Zastosowanie przymusu może być zgodne lub niezgodne z obowiązującym w danej chwili prawem międzynarodowym. Z biegiem lat kurczyła się lista legalnych środków przymusu. Dziś niewątpliwie figurują na niej retorsja, zerwanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych, akcja zbrojna w ramach samoobrony oraz środki przymusu stosowane na podstawie art. 41 i 42 Karty NZ.

Nawet najdrastyczniejsze środki przymusu zgodne z prawem międzynarodowym nie mają wpływu na ważność umów międzynarodowych. Ta prawda nie budziła i nie budzi zasadniczych sprzeciwów. Nieważność umów powoduje przymus niezgodny z prawem międzynarodowym. Zależność umów od jakości zastosowanego przymusu zachęcała od dawna prawników zajmujących się umowami międzynarodowymi do określenia nielegalnych środków przymusu. Wydarzenia historyczne dostarczały

zawsze wiele ciekawych materiałów do prawniczych rozważań. Tytułem przykładu można przypomnieć traktat madrycki z 1526 r., uznany w literaturze za wzór umowy nieważnej ze względu na nielegalność przymusu zastosowanego przy jego zawieraniu. W traktacie tym Franciszek I, król Francji będąc jeńcem Hiszpanów w momencie podpisywania, wyraził zgodę na cesję Burgundii¹. Ratyfikacja traktatu, jak podkreśla J. Dumont, nastąpiła tylko dlatego, że dwóch najstarszych synów króla Francji znajdowało się w rękach Hiszpanów w charakterze zakładników². Z tego przykładu nauka wyciągnęła słuszny do dziś wniosek, że nielegalny przymus może mieć miejsce na każdym etapie zawierania umowy międzynarodowej i że zawsze spowoduje on nieważność umowy³.

I. PRYMUS FIZYCZNY I PRYMUS PSYCHICZNY ZASTOSOWANY WOBEC PRZEDSTAWICIELI PAŃSTWA

Należy podkreślić, że w tradycyjnej doktrynie prawa międzynarodowego jedyną formą przymusu powodującą nieważność umów międzynarodowych był przymus fizyczny zastosowany wobec przedstawiciela jednej ze stron. Autorzy poświęcali wiele miejsca na rozważania dotyczące tego problemu ze względu na jego poważne znaczenie praktyczne. Szczególnie istotna była kwestia sytuacji prawnej władcy, który dostał się do niewoli. De Vattel komentując taką sytuację pisał, że władca znajdujący się w niewoli nie może pełnić swych obowiązków oraz prowadzić spraw rządowych, a więc każdy zawarty przez niego traktat nie wiąże jego państwa⁴. Ten sam unieważniający umowę skutek wywoływała zdrada i gwałt zadany władcy i jego przedstawicielom. Plastyczny komentarz do tego twierdzenia daje M. Bluntschli. Jeśli pełnomocnicy jednej ze stron — pisze autor *Droit International Codifié* — po daremnych naleganiach na przyjęcie pewnych warunków przez drugą stronę, wzywają do sali posiedzeń siły zbrojne w celu zmuszenia do uległości, to tak uzyskane porozumienie nie jest ważne⁵. Na podstawie nielegalności przymusu fizycz-

¹ Traktat był efektem klęski pod Pavią w dniu 25 II 1525 r. gdzie zginęło 8 tys. żołnierzy francuskich. Wywołało to poważne pogorszenie sytuacji militarnej Francji. H. Martin, *Histoire de France*, Paris 1878, ss. 66 - 68. Na okoliczności zawarcia traktatu madryckiego powołuje się kilkakrotnie Emer de Vattel, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law*, Translation of the edition of 1758 Washington 1916, §§ 253, 257.

² J. Dumont, *Corpus Universel Diplomatique*, t. IV, s. 44,

³ Grocjusz wychodząc z prawa natury domagał się przestrzegania równości i głosił, że zgoda państw na zawarcie umowy nie powinna wynikać z lęku przed konsekwencjami odmowy podpisania, ratyfikacji czy też przyjęcia umowy — *De iure belli ac pacis*, ks. II, rozdz. XII, sekcja 10, *Classics of International Law*, Washington, s. 348.

⁴ Op. cit. s. 348.

⁵ M. Bluntschli, *Droit International Codifié*, Paris 1870, s. 357. C. Phillipson

nego wymierzonego przeciwko przedstawicielom państwa polska nauka prawa międzynarodowego kwestionowała ważność umowy z 1773 r. o pierwszym rozbiórce Polski. Zgoda Sejmu została bowiem wymuszona przez wojska rozbiorców obecne podczas głosowania⁶.

Z praktyki państw oraz ze stanowiska nauki wynika wniosek, iż od dawna istniała norma prawa zwyczajowego głosząca nieważność umów zawartych pod przymusem fizycznym, skierowanym przeciwko osobom upoważnionym do wyrażenia woli w imieniu państwa.

Bardziej skomplikowany charakter miał problem wpływu przymusu psychicznego na nieważność umów międzynarodowych. Jeszcze do połowy XX w. przeważał pogląd, iż przymus ten nie ma znaczenia dla ważności umów. Poważny wpływ na naukę miały opublikowane w 1926 r. rozważania P. Fauchille'a. Autor ten twierdził, że przymus moralny (*la violence morale*) podobnie jak przymus fizyczny zastosowany wobec państwa, nie powoduje nieważności umowy⁷. Fauchille akceptował pogląd de Martensa, który ograniczał zasadę wolnej woli stron do zakazu przymusu zmierzającego do wymuszenia siłą zgody na umowę⁸. Podobnie do sprawy podchodził P. Fiore, który uważał, że „przymus [. . .] jest podstawą nieważności f. . .] gdy osoba, która podpisała umowę została do tego zmuszona w drodze presji zewnętrznej, która pozbawiła ją rozważli i swobody decyzji”⁹. Ten tradycyjny pogląd jeszcze do niedawna utrzymywał się w literaturze polskiej przedmiotu¹⁰.

Próbie sformułowania przepisu o nieważności umów zawartych pod przymusem tak fizycznym jak i psychicznym podjęto w harwardzkim projekcie prawa traktatowego. Projekt ów definiował przymus jako zastosowanie presji wymierzonej przeciwko osobom podpisującym umowę w imieniu państwa lub przeciwko osobom, od których zależy ratyfikacja lub przystąpienie do umowy¹¹. Propozycje harwardzkie nie stały się pod-

w *The Termination of War and Treaties of Peace*, London 1916, podaje przykład groźby zastosowania przymusu wobec reprezentanta państwa Ferdynandowi VII, królowi Hiszpanii groził Napoleon procesem o zdradę stanu, o ile ten nie abdykuje. Dokument w tej sprawie podpisany został 8 V 1808 r., po czym brat Napoleona Józef wstąpił na opuszczony tron.

⁶ Szczegóły u S. Huberta, *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej*, Lwów 1936.

⁷ P. Fauchille, *Traité de Droit International Public*, Paris 1926, s. 298. O wpływie Fauchille'a na naukę prawa międzynarodowego świadczy fakt, iż jeszcze w 1959 r. powołując się w przypisie na *Traité de Droit International Public* S. Boratyński niesłusznie stwierdził, że prawo międzynarodowe widzi podstawę do unieważnienia umowy jedynie w przymusie stosowanym wobec osób, które tę umowę zawarły. *Obrona suwerenności małych państw*, Warszawa 1959, s. 59.

⁸ De Martens, *Précis du Droit des Gens*, Vergé 1864, sekcja 50.

⁹ P. Fiore, *International Law Codified*, New York 1918, s. 333.

¹⁰ Np. w wydaniu w 1956 r. *Zarysie prawa międzynarodowego publicznego* (red. Muszkat), t. II, s. 112.

¹¹ *Harvard Draft Convention on Law of Treaties*, Supplement to 29 American Journal of International Law 1935, s. 1148.

stawą kodyfikacji dokonanej przez państwa. Dlatego też do problemu nieważności umów musiała powrócić Komisja Prawa Międzynarodowego w trakcie prac nad prawem traktatowym. W art. 48 projektu prawa traktatowego z 1966 r. omawiana norma została sformułowana następująco:

Wyrażenie zgody państwa na wiązanie się traktatem uzyskane drogą przymusu na jego przedstawicielu za pomocą czynów lub gróźb skierowanych przeciwko niemu osobiście (*personally*) nie wywołuje skutków prawnych¹². W komentarzu do art. 48 Komisja podkreślała, że groźba skierowana pod adresem przedstawiciela państwa może stanowić zapowiedź wyrządzenia szkody tak jemu, jak i członkom jego rodziny¹³. Komisja Prawa Międzynarodowego, a później konferencja wiedeńska z 1969 r. odrzuciły definitywnie tradycyjny pogląd, który zakładał, że jedynie przymus fizyczny powoduje nieważność umowy.

Przymus psychiczny jako bardziej perfidny, a więc bardziej prawdopodobny we współczesnych stosunkach międzynarodowych, musiał znaleźć się na liście środków niedozwolonych przy zawieraniu umów. Komisja Prawa Międzynarodowego nie zastosowała w art. 48 projektu pojęć: przymus fizyczny i przymus psychiczny. Zastosowano podział przymusu na przymus poprzez działanie i przymus poprzez groźbę. Takie ujęcie problemu nie pomniejsza roli przymusu psychicznego przy zawieraniu umów. Groźba zawsze będzie miała charakter przymusu psychicznego bez względu na to czy zagrożono spowodowaniem cierpień fizycznych czy moralnych. Lęk przed cierpieniem stanowi zawsze doznanie psychiczne. Przymus psychiczny nie kończy się jednak na groźbie. Stwierdzić można, że obecnie pod pojęciem przymusu psychicznego mieszczą się, oprócz wszelkiego rodzaju gróźb, działania zadające przedstawicielowi cierpienia psychiczne oraz działania polegające na zastosowaniu cierpień fizycznych lub psychicznych wobec osób bliskich przedstawicielowi w celu oddziaływania na jego psychikę. Przykładem na pierwszą grupę działań będzie ujawnienie kompromitujących przedstawiciela faktów, na drugą — zadanie bólu fizycznego synowi na oczach ojca. Tak więc wszelkie realne groźby oraz działania powodujące cierpienia psychiczne pociągają za sobą taki sam skutek prawny, jak brutalna przemoc natury fizycznej.

Takie stanowisko zajęły państwa na konferencji wiedeńskiej poświęconej prawu traktatowemu. Art. 51 przyjętej tam konwencji jest nieomal dosłownym powtórzeniem art. 48 projektu. Jedyna istotna zmiana polegała na skreśleniu słowa „osobiście” (*personally*). Zdaniem większości delegacji mogło ono sugerować ograniczenie zakresu artykułu i wyłączać działania i groźby skierowane przeciwko najbliższemu przedstawicielowi osobom¹⁴.

¹² A/6309 Rev. 1 s. 74.

¹³ Ibidem s. 75.

¹⁴ Wniosek o skreślenie słowa „osobiście” zgłoszony przez przedstawicieli Austrii

Podczas I sesji konferencji wiedeńskiej podjęto próbę ograniczenia konsekwencji prawnych zastosowania przymusu wobec przedstawicieli państw. Występując przeciwko nieważności *ab initio* tak zawartych umów, reprezentant Stanów Zjednoczonych Briggs doradzał, by nieważność umowy zależna była od decyzji pokrzywdzonego państwa. W tym świetle umowa mogłaby stać się nieważną, ale nie byłaby taką *ab initio*¹⁵. Proponowane rozwiązanie nie znalazło uznania w oczach większości państw. Mogło ono bowiem stworzyć zachętę dla państw stosujących przymus do ponownego użycia przemocy, tym razem w celu wymuszenia zgody na ważność wykonywanej umowy. Ponadto zmiana art. 51 w duchu propozycji amerykańskiej byłaby odstępstwem od ustalonej normy prawa zwyczajowego, która zakazuje stosowania przymusu tak fizycznego jak i psychicznego wobec przedstawicieli państw przy zawieraniu umów. Norma ta ze względu na fakt, że, jak dotychczas, nie została skodyfikowana, reguluje jako norma zwyczajowa omawianą materię. Stan ten trwać będzie dopóty, dopóki nie wejdzie w życie konwencja wiedeńska. Ilość złożonych dotychczas dokumentów ratyfikacyjnych nie pozwala na zbyt optymistyczne prognozy w tej sprawie. Brzmienie normy najlepiej oddaje art. 51 konwencji wiedeńskiej. Przyjęcie go na 80 posiedzeniu plenarnym II sesji konferencji wiedeńskiej w 1969 r. przez 93 państwa bez głosów sprzeciwu pozwala przypuszczać, że zawarta w nim norma prawa zwyczajowego jest powszechną normą prawa międzynarodowego¹⁶.

WPLYW PRZYMUSU ZASTOSOWANEGO WOBEC PAŃSTWA NA NIEWAŻNOŚĆ UMÓW

Nieważność umów międzynarodowych staje się problemem znacznie bardziej złożonym, gdy w grę wchodzi przymus zastosowany wobec państwa, a nie jego przedstawiciela. Czasami obie formy przymusu występują równocześnie i trudno jest je rozdzielić. Jaskrawym przykładem ta-

i Kamerunu przyjęty został 46 głosami przeciwko 16 przy 35 głosach wstrzymujących się. United Nations Conference on the Law of Treaties, Second Session 9 IV - 25 V 1969, A/Conf. 39/11/add. 1 s. 90.

¹⁵ Poprawka amerykańska w tej sprawie poparta została przez przedstawicieli Australii, Filipin, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch, lecz odrzucono ją większością 44 głosów przeciwko 26 przy 18 wstrzymujących się. United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session, 26 III - 24 V 1968, A/Conf/39/II.

¹⁶ Ogólnie przyjmuje się, że międzynarodowe prawo zwyczajowe w tym zakresie korzysta ze wzorów zaczerpniętych z prawa wewnętrznego, gdzie zasada swobody wyrażania woli stanowi podstawę ważności umów cywilnoprawnych. C. Parry pisze, że w prawie wewnętrznym ważność kontraktu jest naruszona, jeśli jedna ze stron wyraziła zgodę pod przymusem. Nie można mieć wątpliwości, że w prawie międzynarodowym panuje ta sama zasada., *Manual of Public International Law*, ed. Max Sorensen, 1968, s. 202.

kiej sytuacji były okoliczności zawarcia w Berlinie 15 III 1939 r. układu niemiecko-czechosłowackiego w sprawie włączenia Czech do Rzeszy Niemieckiej¹⁷. Wobec negocjatorów czeskich — prezydenta Hachy i ministra spraw zagranicznych Chwalkowsky'ego zastosowano metody lapi-darnie określone w komentarzu do art. 48 projektu prawa traktatowego jako *third degree*. O szczegółach wydarzeń z 14 i 15 III opinia publiczna dowiedziała się z procesu norymberskiego¹⁸. W czasie gdy prezydent Hacha i minister Chwalkowsky znajdowali się w drodze do Berlina Niemcy zajęły Morawską Ostrawę i Witkowiec. W trakcie rozmów nad układem Hitler oświadczył, że wojska wkroczą 15 III rano do Czechosłowacji, a lotnictwo niemieckie przystąpi do okupacji lotnisk. Marszałek Goring groził, że o ile Czechosłowacja stawi opór to Praga zostanie całkowicie zbombardowana. Atmosfera tego niezwykle jak na stosunki międzynarodowe spotkania i zachowanie strony niemieckiej musiały wywołać lęk przedstawicieli Czechosłowacji o los kraju, a także o los własny. Nie usprawiedliwia to ich ostatecznej decyzji, ale wyjaśnia jej tło. Prokurator amerykański w Norymberdze określił trafnie postępowanie niemieckie jako przejaw zwykłego bandytyzmu międzynarodowego¹⁹. Układ z 15 III był nieważny w dwojnasób, tak ze względu na przymus, którego zastosowanie nie może budzić wątpliwości, jak i ze względu na sprzeczność układu z prawem wewnętrznym. Negocjatorzy układu nie posiadali kompetencji do unicestwienia suwerenności państwa i działali niezgodnie z §§ 64 i 65 Konstytucji Czechosłowacji. Zastosowanie przymusu trudne było do udowodnienia w okresie tuż po zawarciu układu, ze względu na sytuację, w której znalazła się Czechosłowacja i jej władze. Stąd też inne państwa protestujące przeciwko akcji niemieckiej i podważające ważność układu posługiwały się chętniej drugą z wymienionych przyczyn²⁰.

Powstaje pytanie czy w wypadku zastosowania przymusu wobec państwa przy należyтым traktowaniu jego przedstawiciela umowa tak zawarta jest ważna. W klasycznym prawie międzynarodowym odpowiadano na to pytanie twierdząco²¹. Jeszcze w 1928 r. L. Oppenheim pisał, że zasada swobody wyrażania woli oznacza jedynie zakaz stosowania

¹⁷ *Dokumente der Deutschen Politik*, Berlin 1940, t. VII, cz. II, s. 499.

¹⁸ *The Trial of Major War Criminals Before the International Military Tribunal, Nuremberg 1949*, część 2, s. 97 i nast.

¹⁹ *Ibidem* s. 97.

²⁰ Por. nota Litwinowa do Schulenburga z 18 III 1939, *Izwestia* 1939, nr 66. Już w polskiej literaturze przedwojennej przewijał się trafny pogląd, że zgoda wyrażona przez prezydenta Hachę nie pozbawiła akcji niemieckiej znamion zewnętrznej napaści. II. Dembiński, *Odmowa uznania faktów dokonanych*, Lublin 1939, s. 117.

²¹ Przegląd klasycznych poglądów znajduje się w *Harvard Draft Convention on the Law of Treaties*, op. cit. s. 1150.

przymusu wobec przedstawiciela państwa negocjującego umowę i nie dotyczy sytuacji, w której zawarcie umowy jest efektem działań wojennych czy też groźby skierowanej przez państwo silniejsze pod adresem państwa słabego²². U podstaw takiego ujęcia sprawy tkwiła alternatywa albo uznanie umowy wymuszonej za ważną albo narażenie państwa słabego na skutki konsekwentnie realizowanego przymusu, najczęściej zbrojnego, który mógł doprowadzić do całkowitego zniszczenia państwa. Za mniejsze zło uważano przyjęcie wymuszonej umowy.

Uznanie umów zawartych pod przymusem wobec państwa za wiążące prawnie było zjawiskiem powszechnym w praktyce państw odgrywających w początkach XX w. decydującą rolę w stosunkach międzynarodowych. Znamienna jest reakcja państw na stopniową likwidację niezależności Korei. W nocy z 17 na 18 IX 1905 r. wojska japońskie otoczyły pałac cesarski w Seulu i wymusiły na cesarzu i ministrach zgodę na podpisanie traktatu z 18 IX zgodnie z którym Japonia przyjęła pełną kontrolę nad Koreą. Protesty koreańskie skierowane do państw, a przede wszystkim do konferencji haskiej z 1907 r. nie wywołały żadnego skutku. Bezkarność zachęciła Japonię do narzucenia Korei traktatu z 22 VIII 1910 r., który zlikwidował Koreę jako państwo. Lord Mc Nair przypomina, że wówczas rząd brytyjski nie protestował przeciwko takiemu postępowaniu Japonii a więc nie kwestionował ważności traktatu²³.

Z brakiem sprzeciwu spotykały się również działania państw zmierzające do wymuszenia groźbą korzystnych warunków umowy. W ultimatum z 7 V 1915 r. Japonia groziła Chinom, że podejmie kroki, które uzna za konieczne o ile rząd chiński nie przyjmie w umowie warunków japońskich. Pod wpływem tej groźby Chiny podpisały porozumienia z 25 V 1915 r., które nadawały Japonii szerokie przywileje gospodarcze i administracyjne na terytorium chińskim²⁴. Dyplomacja chińska kilkakrotnie podejmowała próby unieważnienia porozumień z 25 V 1915 r. Na konferencji wersalskiej w 1919 r. przedstawiciele Japonii oświadczyli, że opuszczą konferencję, o ile porozumienia zostaną unieważnione. Także na konferencji waszyngtońskiej z 1921 poświęconej sprawom Dalekiego Wschodu wysiłki chińskie nie przyniosły rezultatu²⁵. Zebrane na konferencji państwa przychyliły się do opartej o zasadę *pacta sunt servanda* argumentacji japońskiej.

W przeciągu ostatnich pięćdziesięciu lat panujące na początku XX w. poglądy stały się przedmiotem coraz śmielszych ataków. W 1927 r. Lau-

²² L. Oppenheim, *International Law*, IV wyd. London 1928, s. 711.

²³ Mc Nair, *The Law of Treaties*, Oxford 1961, s. 209, także M. Lachs, *Umowy wielostronne*, Warszawa 1958, s. 75.

²⁴ E. Bing, S. Lee, *One Year of the Japan-China Undeclared War*, Szanghaj 1933, s. 110.

²⁵ H. Mc Nair, D. Lach, *Modern Far Eastern International Relations*, New York 1950, s. 246.

terpacht zauważył, że większość autorów uznaje moc obowiązującą umowy zawartej pod wpływem użycia przemocy jedynie wówczas, gdy jej zastosowanie miało miejsce w imieniu prawa, zgodnie z nim²⁶. Ustalenia doktrynalne stanowiły odzwierciedlenie zmian w praktyce państw. Zmiany te znajdowały swój wyraz w aktach prawa międzynarodowego. Pakt Ligi Narodów nakładający na państwa pewne ograniczenia dotyczące wojny i jej prowadzenia oraz art. 1 i 2 paktu Brianda-Kellogga umocniły coraz powszechniejsze przekonanie, że normy będące skutkiem nielegalnie prowadzonych działań wojennych nie są ważne. Brownlie pisze, że w tym okresie wielu wybitnych prawników utrwaliło owo przekonanie czyniąc to jednak nieco gołosłownie i unikając szerszej analizy problemu²⁷. Zjawisko to można wyjaśnić brakiem naukowej koncepcji, która wyjaśniałaby problem ważności zawartych w przeszłości traktatów pokoju. Zachodziła obawa, że teza o nieważności umów zawartych pod przymusem mogłaby podważyć ważność traktatów pokoju zawartych po I wojnie światowej. W szczególności chodziło tu o traktat wersalski, co do którego Niemcy podnosiły zarzut nieważności ze względu na surowy reżim zastosowany przy jego zawieraniu. Już 7 V 1919 r. przedstawiciel Niemiec Brockdorff-Rantzau występując na konferencji wersalskiej oświadczył, że Niemcy ponoszą odpowiedzialność za wojnę w nie większym stopniu niż inne mocarstwa²⁸. Wypowiedź ta rozpoczęła falę ataków niemieckich na traktat wersalski.

Potwierdzenie nielegalnego charakteru agresji, które znalazło się w art. 2 Karty NZ rzuciło właściwe światło na ważność traktatów pokoju. Jeżeli traktat pokoju został narzucony przez państwo realizujące swoje narodowe interesy w sposób niezgodny z art. 2 i art. 51 Karty, to jego nieważność pozostaje poza dyskusją. Punktem wyjścia rozważań nad ważnością traktatu jest więc ocena charakteru prawnego użytej przez państwa siły. Nielegalność użycia siły przesądza o nieważności narzuconego przez agresora traktatu pokoju. Podstawą traktatu pokoju podyktowanego przez ofiary agresji jest zasada odpowiedzialności agresora. Nie zaprzecza ona twierdzeniu, że każdy traktat pokoju podlega tym samym zasadom, którym podlegają inne umowy międzynarodowe. Tak więc dla ważności każdego traktatu pokoju konieczna jest całkowita zgoda stron na wszystkie postanowienia, wyrażona w wolny sposób²⁹. Traktat pokoju powinien jednak zaspokoić słuszne roszczenia państw zwyciężkich, które padły ofiarą agresji przy równoczesnym uwzględnieniu potrzeb państw zwyciężonych. Przyjęte zgodnie z zasadą swobody wyrażania woli posta-

²⁶ H. Lauterpacht, *Private Law Sources and Analogies of International Law*, London 1927, s. 162.

²⁷ J. Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford 1968, s. 405.

²⁸ H. Mościcki, J. Cynarski, *Historia powszechna*, Warszawa 1934, t. VI, s. 423.

²⁹ A. Klafkowski, *Sprawa traktatu pokoju z Niemcami*, Warszawa 1953, s. 33.

nowienia traktatu nie mogą być aktem zemsty lecz wyrazem odpowiedzialności napastnika za popełnione zbrodnie. Zdaniem niektórych rządów można mieć wątpliwości, czy zasada odpowiedzialności agresora jest wystarczającą gwarancją ważności powojennych traktatów pokoju. Wątpliwości te zostały podniesione przez rząd brytyjski w jego komentarzu do projektu konwencji o prawie traktatowym przyjętym przez Komisję Prawa Międzynarodowego na jej XIV i XV sesji³⁰. Strona brytyjska miała zastrzeżenia co do retroaktywnego działania przepisów przyjętych w projekcie i dotyczących nieważności umów zawartych pod wpływem groźby lub użycia siły wymierzonej przeciwko państwu. Zaproponowane przez KPM rozwiązanie mogłoby, zdaniem brytyjskiego komentarza, postawić pod znakiem zapytania ważność powojennych traktatów pokoju. Dyskusyjna jest bowiem kwestia, czy przepis o nieważności umów zawartych pod wpływem takiego przymusu skutkuje od 1945 r., czy też nabiera mocy obowiązującej z chwilą przyjęcia konwencji o prawie traktatowym. Wysunięcie takiej wątpliwości sugeruje, że nadal nie rozstrzygnięty jest dylemat, czy omawiany przepis to *lex lata* czy *lex ferenda*.

Należy w tym miejscu podkreślić, że przepis zaproponowany przez Komisję Prawa Międzynarodowego jest logiczną konsekwencją art. 2 § 4 Karty NZ. Jego egzystencja prawna ściśle jest związana z powstaniem zakazu groźby i użycia siły³¹. Trudno bowiem sobie wyobrazić, by użycie siły było nielegalne, a zawarte wskutek tego umowy nabierały mocy obowiązującej. Przepis sformułowany w projekcie oddawał treść normy współczesnego prawa zwyczajowego, której powstanie zbiegło się w czasie z powstaniem normy o zakazie groźby lub użycia siły³². Ta

³⁰ List stałego przedstawiciela Wielkiej Brytanii przy ONZ z 30 XII 1963 r. A/6309/Rev 1 s. 178.

³¹ W trakcie prac przygotowawczych nad częścią projektu prawa traktatowego dotyczącą nieważności umów Komisja Prawa Międzynarodowego postanowiła zdefiniować przymus jako „groźbę lub użycie siły z pogwałceniem zasad Karty NZ” (Art. 49 projektu z 1966 r.) A/6309/Rev. 1 s. 75. Chcąc uniknąć niejasności co do zakresu obowiązywania zakazu groźby lub użycia siły konferencja wiedeńska dokonała korekty sformułowania, które w efekcie końcowym brzmiało „groźba lub użycie siły z pogwałceniem zasad prawa międzynarodowego zawartych w Karcie NZ” (art. 52 konwencji). Przyjęty ostatecznie tekst świadczy o tym, że zakaz groźby lub użycia siły jako zasad powszechnego prawa międzynarodowego wiąże nie tylko państwa członkowskie ONZ. Rzuca się w oczy w obu przytoczonych definicjach brak precyzyjnego określenia przymusu. Zastąpiono je odesłaniem do zasad zawartych w Karcie, głównie do zasady wyrażonej w art. 2 § 4.

³² Charakter zwyczajowy normy nie pomniejsza w żaden sposób jej znaczenia prawnego. Podobnie nie pomniejsza znaczenia prawnego zakazu użycia siły stwierdzenie, iż zakaz ten w znacznym stopniu wynika z norm prawa zwyczajowego. Został on wpisany do Karty NZ lecz można mieć wątpliwości czy sformułowania Karty wyczerpują treść zakazu jako zasady zwyczajowego prawa międzynarodowego. Poza tym podkreślić należy, że państwa nie będące członkami ONZ muszą postępować zgodnie z zakazem na podstawie prawa zwyczajowego, chyba że przyjęły

ostatnia powstała już przed przyjęciem Karty Narodów Zjednoczonych w 1945 r., a art. 2 § 4 stanowi jej skodyfikowaną formę. Z tych względów wątpliwości brytyjskie dotyczące retroaktywnego działania przepisu trudno uznać za uzasadnione. Komisja Prawa Międzynarodowego dała wyraz przekonaniom zdecydowanej większości państw i przedstawiciele nauki kiedy oświadczyła, że byłoby nielogicznością formułowanie normy która nabrałaby mocy obowiązującej dopiero w chwili zawarcia konwencji o prawie traktatowym. Równocześnie Komisja odmówiła określenia chwili, w której owa norma powstała. Komisja wyszła z ogólnego założenia, że fakt prawny powinien być oceniany w świetle współczesnego mu prawa międzynarodowego³³. Ważny dla niniejszych rozważań problemczy zasady sformułowane w art. 2 Karty NZ obowiązywały przed jej przyjęciem, a jeśli tak to od kiedy-nie został przez Komisję ostatecznie rozstrzygnięty. Skoro jednak artykuł 2 Karty NZ dał wyraz współczesnemu prawu zwyczajowemu to prawo to musiało obowiązywać już przed przyjęciem Karty³⁴. W omawianej materii Karta nie tworzyła nowych zasad i norm lecz potwierdzała i formułowała dla większej precyzji wiążące już państwa zasady i normy prawne. Pamiętać jednak trzeba, że cechą charakterystyczną międzynarodowego prawa zwyczajowego jest trudność, z jaką ustala się moment jego powstania i wygaśnięcia. Dlatego też i w tym przypadku dokładne wyznaczenie chwili powstania normy zwyczajowej nie jest możliwe.

Czy nieważność umów zawartych pod przymusem wobec państwa jest zjawiskiem trwałym czy też odwracalnym? Czy w pewnych okolicznościach umowy tak zawarte mogą nabrać ważności? Pytania te wiążą się z powstaniem sytuacji, w której ustaje przymus, pod wpływem którego działała strona umowy. Otóż można się zastanawiać czy po ustaniu przy-

specjalne zobowiązania do przestrzegania przepisów Karty. We współczesnym świecie nadal powszechne zasady prawa międzynarodowego są przede wszystkim zasadami prawa zwyczajowego.

³³ A/6309/Rev. 1 s. 178.

³⁴ W trakcie dyskusji w łonie Komisji Prawa Międzynarodowego Tunkin stał na stanowisku, że zasada zawarta w art. 2 § 4 Karty NZ była częścią składową *lex lata* w chwili jej przyjęcia w Karcie. Nie można tego powiedzieć w odniesieniu do okresu poprzedzającego I wojnę światową A/CN. 4/Ser. A/1963 s. 57. Inny członek Komisji de Luna mówiąc o okresie międzywojennym podkreślał, że zasada ta była uznana w prawie pozytywnym ale nie stała się częścią powszechnego prawa międzynarodowego. Świadczy o tym, jego zdaniem, fakt, że Liga Narodów pozostawiła uznanie *de iure* lub *de facto* podboju Abisynii przez Włochy do decyzji swych członków A/CN. 4/Ser. A/1963, s. 59. Podany przykład jest ilustracją nie tyle *opinio iuris* państw członkowskich Ligi Narodów, co konformizmu politycznego państw — liderów Organizacji, szczególnie zaś Wielkiej Brytanii, która ze względu na swe aktywa w Abisynii wołała uniknąć zdrażnień z rządem włoskim. Sprzeczność polityki brytyjskiej z prawem międzynarodowym wykazać można na przykładzie sprawy *Hajle Sellasje versus Cable and Wireless Limited*, H. Lauterpacht. *Annual Digest of Public International Cases*, London 1937 - 1940, ss 94 - 109.

musu państwa zainteresowane nie mogą zatwierdzić umowy onegdaj zawartej pod przymusem. Zdaniem niektórych prawników przyjęcie takiej możliwości ułatwiłoby w praktyce międzynarodowej rozwiązanie drażliwych spraw związanych z nadaniem rangi prawnej stworzonym przez umowę stanom faktycznym³⁵. Zatwierdzenie miałyby charakter uznania praw i obowiązków, których podstawa prawna budzi zastrzeżenia. Warunkiem sine qua non uznania musiałyby być ustanie przymusu, a co za tym idzie swoboda wyrażenia przez państwo poszkodowane zgodnej z jego interesami woli. Nawiązując do tego problemu Fitzmaurice stwierdzał dość enigmatycznie, że „nie jest rzeczą praktyczną domagać się nieważności tego typu umów i skoro pokój jest najwyższą wartością to wynika z tego logiczny wniosek, że w pewnych okolicznościach należy go stawiać wyżej niż abstrakcyjnie pojmowaną sprawiedliwość³⁶”.

Czy rzeczywiście abstrakcyjnie pojmowana sprawiedliwość powinna w tym przypadku ustąpić miejsca nie mniej abstrakcyjnie pojmowanej sprawie pokoju? Pokój nie powinien polegać na czynieniu ustępstw państwu mocniejszemu, stosującym przymus wobec państw słabszych. Kompromis, jako istotny element polityki międzynarodowej powinien być zjawiskiem nie jedno-, lecz dwu- lub wielostronnym. Można żywić poważne obawy czy proponowane uznanie umów nieważnych służyłoby sprawie łagodzenia konfliktów międzynarodowych. Obawy te doprowadziły Lauterpachta do sformułowania myśli o doniosłym znaczeniu. Oświadczył on, że bezprawne działanie nie może tworzyć praw korzystnych dla gwałciciela prawa³⁷. Uznania w doktrynie prawa międzynarodowego ogólna zasada prawa: *ex iniuria ius non oritur* nie dopuszcza innych rozwiązań³⁸. Komisja Prawa Międzynarodowego musiała przyznać, że umowa pozostaje nieważna *ab initio* nawet wtedy, gdy państwo wyzwolone od wpływu groźby lub użycia siły życzy sobie, by umowa była ważna³⁹.

Stanowisko Komisji może się okazać w pewnych sytuacjach mało praktyczne. Państwo dotknięte przymusem może po jego ustaniu dojść do wniosku, że postanowienia umowy nie są dolegliwe i niekorzystne dla niego. Wówczas negocjowanie nowej umowy ze względu na fakt, że dotychczasowa nie jest ważna byłoby z praktycznego punktu widzenia stratą czasu. Gdyby jednak pragmatyzm zdecydował w tym przypadku o rozwiązaniu prawnym, to mogłoby być ono nadużywane przez pań-

³⁵ W Komisji Prawa Międzynarodowego pogląd ten reprezentowali: Bartos i Verdross. *Yearbook of the International Law Commission 1963*, A/CN. 4/Ser. A/1963 ss. 53, 54.

³⁶ A/CN. 4/115 § 62.

³⁷ *Yearbook of the International Law Commission 1953*, tom. II, s. 148.

³⁸ Por. R. Y. Jennings, *Nullity and Effectiveness in International Law*, The Cambridge Essays in International Law, London—New York 1965, s. 77.

³⁹ Reports of the International Law Commission 1966, A/6309/Rev. 1 s. 75.

stwa stosujące przymus. Państwa te zawsze są skłonne do zaprzeczania istnieniu przymusu lub też do przedwczesnego deklarowania o jego zaprzestaniu. Przewaga polityczna, wojskowa i gospodarcza mogłaby być wykorzystana do wymuszenia na poszkodowanym państwie oświadczenia stwierdzającego wbrew faktom, że przymus nie istnieje. Byłoby więc posunięciem nader ryzykownym przyjęcie jakichkolwiek ograniczeń zasady nieuznawania umów zawartych pod przymusem. Współczesne prawo międzynarodowe w celach samozachowawczych musi stać konsekwentnie na gruncie zasady, że działanie państwa stanowiące jaskrawe jego pogwałcenie nie może zmienić prawa czy też stworzyć nowy stan prawny. Taki natomiast skutek wywołałoby przyjęcie możliwości uznania umowy zawartej pod przymusem.

Specyficzna sytuacja powstanie, gdy państwo, wobec którego rzekomo zastosowano przymus, oświadczy w umowie lub akcie jednostronnym, że nie uważa działania innego państwa za przymus sprzeczny z art. 2 § 4 Karty NZ. Taka ewentualność nie została przedyskutowana w Komisji Prawa Międzynarodowego. Możemy wyobrazić sobie dwie przyczyny oświadczenia; po pierwsze — przymus rzeczywiście nie miał miejsca, po drugie państwo zastosowało przymus nie tylko przy zawarciu umowy ale i wymuszając oświadczenie. Rozstrzygnięcie kwestii, z którą z tych przyczyn mamy do czynienia może ze względu na brak informacji nastrożać wiele trudności. Jeżeli zastosowanie przymusu zostało stwierdzone przez kompetentny organ międzynarodowy to oświadczenie państwa nie jest skuteczne. W praktyce ustalenie organu międzynarodowego wyraźnie wskazujące państwo, które nielegalnie użyło siły należy do rzadkości. Jeśli nie istnieją wyraźne przesłanki pozwalające stwierdzić zastosowanie przymusu przy zawarciu umowy to prawa i obowiązki wynikające z niej mogą być uznane. Skoro treścią oświadczenia państwa ma być stwierdzenie, że umowa nie została zawarta pod przymusem to tym bardziej przymus nie może być zastosowany przy składaniu takiego oświadczenia. W przeciwnym przypadku oświadczenie nie może wywrzeć skutku prawnego.

W przypadku gdy istnieją wątpliwości, czy umowa zawarta została bez przymusu, sprawiedliwą ocenę wydarzeń mogłaby zapewnić międzynarodowa komisja ustalania faktów wyznaczona przez kompetentny organ międzynarodowy. Teoretycznie państwa działające w dobrej wierze nie powinny wzbierać się przed utworzeniem takiej komisji i przed umożliwieniem jej wykonywania zadań. Względy polityczne (np. zastrzeżenia co do obiektywności powołanej komisji) mogą jednak być przyczyną sprzeciwu zainteresowanych państw przeciwko przeprowadzeniu przez komisję postępowania zmierzającego do ustalenia faktów.

W sytuacji, w której ustalenie faktów jest bardzo utrudnione lub wręcz niemożliwe, a państwa bezpośrednio zainteresowane zgodnie uzna-

ją, że umowa jest ważna, negatywny stosunek państw trzecich do umowy nie miałby znaczenia dla jej egzystencji prawnej. W praktyce mógłby on jedynie wywołać zaostrenie międzynarodowej sytuacji politycznej.

Wątpliwości państw odnoszące się do okoliczności zawarcia umowy nie poparte zarówno stanowiskiem poszkodowanego państwa, jak i ustaleniem organu międzynarodowego nie mogą mieć wpływu na ważność umowy. Jeśli natomiast oświadczenie państwa o niezastosowaniu wobec niego przymusu stoi w sprzeczności z ustaleniami organu międzynarodowego lub z uprzednim oświadczeniem tego samego państwa, to trudno byłoby przyjąć tezę o niezastosowaniu przymusu, a co za tym idzie, o ważności umowy.

THE INFLUENCE OF COERCION ON THE INVALIDITY OF INTERNATIONAL TREATIES

R é s u m é

The possibility that treaties procured by coercion are invalid has been recognized for centuries by writers on international law. It was not disputed that in principle the use of coercion upon authorized representatives of a state brought about the nullity of a concluded international agreement. It flowed from the international practice that an act of pressure might have been applied to procure not only the signature but also the ratification, acceptance or approval of an agreement. A number of instances of the employment of coercion against representatives encouraged states to recognize occurrence as undesirable. Thus, the notion of the invalidity in this context — which rested upon the principle of equality — took relatively easily the shape of customary norm. Nowadays it is widely accepted by writers and in state practice that effective threat or use of coercion against a representative with regard not only to his own person but even to a member of his family renders a treaty invalid. The traditional doctrine of international law narrowed the illegality of coercion by distinguishing between moral (*vis compulsiva*) and material (*vis absoluta*) coercion. Only physical pressure directed against a representative personally was regarded as rendering a treaty null and void. The view underwent substantial alterations and eventually has been put into shape of the Article 51 of 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. It is currently recognized that even such a clear example of *vis compulsiva* as a threat to ruin a representative career by the disclosure of a private indiscretion, could procure the invalidity of treaty.

The question of coercion is much more complex in the case of duress applied not to an individual negotiator but to a state as a whole. In classical international law treaties concluded under coercion aimed against a state became and remained binding upon this state. From ancient times the strongest states favoured the use of force for the settlement of international disputes. The view that a treaty concluded by a state coerced at the time of signature or of ratification or at both times was not ipso facto void or voidable and therefore gave a good title to international rights and duties had been entirely accepted by states which played a decisive role in international relations at the beginning of our century. Within the last 50 years this opinion at first came under attack and finally was overturned. It is a fact that at the present moment the society of states has passed the stage

of eliminating force from the arsenal of lawful means of action on the international plane and has thereby rendered all treaties procured by coercion null and void. The principle of invalidity of treaties procured by coercion of a state as a norm of general customary law is a logical consequence of the Article 2 paragraph 4 of *the* UN Charter. The International Law Commission refused to specify the date in the past on which the discussed principle became established. The problem whether or not the principles of the Charter became valid before 1945 is not definitely solved. However it seems to be justified to sustain the view that since the Article 2 paragraph 4 declared the modern customary law this law had been in operation before the Charter has been entered into force. On the other hand there is the characteristic trait of international customary law that the moment of its rise and fall is frequently difficult to be observed.

An important question arises whether the state concerned could recognize the validity of a treaty after coercion has ceased. From the legal point of view the question must be answered in the negative. In accordance with the principle — *ex injuria jus non oritur* — any attempt to recognize the validity of a treaty procured by means contrary to the most fundamental principle of the Charter would be without legal effects. This view was taken by the International Law Commission in 1966 which considered it essential that the enforced treaty should be regarded as void *ab initio* even if a state after being liberated from the influence of a threat or of use of force wished to uphold its legality. This mentioned point was criticized in the International Law Commission itself from the angle of international practice. Bearing in mind all practical inconveniences it would be somewhat dangerous to accept any restriction of the principle of non-recognition. Modern international law leans towards the principle that a wrongful act must be incapable of changing or creating legal rights. There is a possibility to recognize an act the legality of which is doubtful but never a definitely illegal one. It is evident that by virtue of general principles of international law a treaty induced by force is illegal *ab initio* and as such cannot be the subject of recognition.

The final question arises whether the principle of non-recognition of treaties concluded under coercion might be omitted under circumstances in which an allegedly aggrieved state either denied the existence of the use of force or recognized it is legal. It seems to be established that if the illegality of use of force was disputable and was not unequivocally determined by a competent international organ such a recognition is not impossible.