

DR MICHAŁ KRÓL  
Docent Uniwersytetu Stefana Batorego

## NIEWAŻNOŚĆ I ZACZEPIALNOŚĆ MIĘDZYNARODOWYCH AKTÓW PRAWNYCH

W prawie wewnątrzno-krajowym utarło się rozgraniczenie dwóch grup wypadków, w których pozornie prawidłowo zawarty lub sporządzony akt prawny nie posiada jednak mocy wiążącej: wypadków nieważności i zaczepialności aktów prawnych. Mnożące się ostatnio wydarzenia jednostronnego zrywania umów międzynarodowych czynią szczególnie aktualną kwestię możliwości zastosowania tych pojęć do prawa narodów.

Istnienie podobnych wypadków w prawie narodów zarówno a teoretycznego jak i z praktycznego punktu widzenia zdaje się nie ulegać wątpliwości. Ze stanowiska teoretycznego dla tego, że posiadają one charakter uniwersalnych instytucji prawnych, spotykanych wszędzie, gdzie się ma do czynienia z aktami prawnymi; niezbędnym odpowiednikiem i uzupełnieniem teorii ważności aktów prawnych jest teoria ich nieważności, będącej skutkiem bądź braku spełnienia założeń konstytutywnych zawartych w tych aktach oświadczeń woli, bądź też zajścia w czasie późniejszym okoliczności, które powodują niemożność wykonania lub bezskuteczność aktu. Liczne precedensy praktyki międzynarodowo - prawnej również stwierdzają, że chodzi tu o instytucję, oddawna znaną i ugruntowaną w tym prawie.

Nie zważając na to, doktryna nieważności i zaczepialności aktów prawa międzynarodowego znajduje się dopiero w początkowym stadium swojego rozwoju. Najliczniejsze wątpliwości wiążą się z czterema kwestiami:

1. Zagadnienie klasyfikacji i rozciągłości wypadków, w których może być podnoszony zarzut nieważności lub zaczepialności międzynarodowego aktu prawnego.

2. Pytanie, czy w prawie międzynarodowym znajdują zastosowanie zarówno nieważność jak i zaczepialność aktów prawnych, czy też tylko jedno z tych pojęć.

3. Kwestia co do możności późniejszego uzdrowienia nieważnego ab initio aktu, wreszcie

4. Sprawa przeciwstawienia nieważności względnej oraz nieważności bezwzględnej.

Przekraczało by oczywiście ramy naszego artykułu wyczerpujące omówienie całego tego kompleksu zagadnień, najeżonego kontrowersjami i mogącego dostarczyć materiału dla dziesiątków rozpraw monograficznych. Poprzestaniemy przeto na rozpatrzeniu przede wszystkim ogólnego zagadnienia klasyfikacyjnego i na wyprowadzeniu stąd pewnych ogólnych wniosków co do ujęcia problemów nieważności i zaczępalności w prawie międzynarodowym.

### I. Wypadki zastosowania.

Wypadki, w których może być podnoszona kwestia bezskuteczności aktu prawnego, można podzielić na dwie grupy zasadnicze:

a) bezskuteczność, płynąca z wad wewnętrznych samego aktu prawnego,

b) bezskuteczność, będącą wynikiem wydarzeń, które nastąpiły po jego zawarciu lub sporządzeniu.

Rozróżnienie to nie posiada charakteru chronologicznego tylko, lecz ma znaczenie głębsze i merytoryczne. W wypadkach, należących do drugiej grupy, akt prawny jest początkowo prawomocny, i dopiero później skutkiem tych lub innych okoliczności przestaje wywierać zamierzone skutki. W ten sposób umowa międzynarodowa może być naruszona (ale tylko czasowo) tytułem represaliów; może czasowo albo nawet i na stałe stracić moc skutkiem rozpoczęcia wojny między kontrahentami; gaśnie w wypadku trwałej niemożności wykonania; zdaniem niektórych, może być wypowiedziana jednostronnie w razie gruntownej zmiany istotnych warunków, towarzyszących jej zawarciu, skutkiem działania tzw. klauzuli rebus sic stantibus<sup>1)</sup>; zawiesza się wreszcie moc obowiązującą umowy w wypadku działania prawa wyższej konieczności<sup>2)</sup>. Wszystkie te wypadki należą więc do dziedziny teorii przyczyn wygaśnięcia lub zawieszenia mocy wiążącej umów międzynarodowych. Nas na tym miejscu interesuje tylko pierwsza z wyliczonych wyżej grup wypadków, czyli tylko bezskuteczność, związana z cechami aktu prawnego, dla której istnienia lub nieistnienia późniejsze wydarzenia są nieistotne i obojętne.

Ze względu na charakter możliwych przyczyn tej bezskuteczności wypadki jej można podzielić na siedem dalszych grup:

1. Istotne wady oświadczenia woli.
2. Brak kompetencji osoby prawa międzynarodowego, będącej autorem lub współautorem aktu.

<sup>1)</sup> Król, Represalia i wyższa konieczność w prawie międzynarodowym, 1930, str. 12.

<sup>2)</sup> Op. cit., str. 66 sq.

3. Brak kompetencji działającego organu.
4. Niemożliwość fizyczna wykonania aktu.
5. Niemożliwość prawna wykonania aktu.
6. Sprzeczność z prawami zasadniczymi państw.
7. Istotne wady proceduralne.

Rozpatrzmy je pokrótce w tej kolejności, w jakiej zostały wyżej wyliczone.

### *1. Wady oświadczenia woli.*

Spotykamy się tutaj z tymiż trzema klasycznymi wadami, które unicestwiają consensus umowny lub prawną skuteczność aktu jednostronnego w prawie wewnątrzno-krajowym: błędem, podstępem i przymusem.

Rola błędu może być różna, zależnie od tego, czy chodzi o błąd istotny, ozy też o pomyłkę co do nieistotnych szczegółów aktu.

Błąd istotny w dziedzinie traktatowej powoduje całkowite nie dojście do skutku porozumienia umownego i zupełną wobec tego nieważność umowy, — podobnie jak unicestwia decyzje sądowe lub akty jednostronne. Inne błędy, dotyczące sposobu wykonania zasadniczo uzgodnionego co do treści zobowiązania, tych następstw za sobą nie pociągają i mogą być wyrównane za pomocą zastosowania tych lub innych metod interpretacyjnych. Tak np. umowa w przedmiocie zapłacenia odszkodowania za spowodowany przez pewne państwo incydent graniczny będzie nieważną, jeżeli się okaże, że dany incydent w ogóle nie zaszedł, albo że został on spowodowany przez przeciwną stronę. Jeżeli natomiast umowa określa odszkodowanie np. we frankach, i po tym się okaże, że jedna strona miała na myśli franki francuskie, druga zaś szwajcarskie, zobowiązanie jako takie zachowa moc, konkretną wysokość odszkodowania zaś wypadnie ustalić na podstawie generalnego domniemania interpretacyjnego w prawie narodów, przemawiającego w podobnych wypadkach zawsze na korzyść interpretacji, łagodniejszej dla strony zobowiązanej<sup>3</sup>).

Zagadnienie podstępu jest bardziej skomplikowane. Jest rzeczą normalną, że w toku petraktacji dyplomatycznych strony nie odsłaniają wobec przeciwnika wszystkich danych, jakimi rozporządzają, i odmawianie na tej podstawie zawartemu traktatowi mocy wiążącej prowadziło by do przekreślenia znacznej części międzynarodowego prawa traktatowego<sup>4</sup>). Przyjąć więc można, że tylko

<sup>3</sup>) Król, Wykładnia traktatów międzynarodowych, 1933, str. 123 sq.

<sup>4</sup>) Nie przyjęło się proponowane przez Gjełsvika (Über dolus bonus und dolus malus im Völkerrecht, Zeitschrift für Völkerrecht, 1935 — XIX,

skrajne formy podstępu, jawnie kolidujące z zasadą dobrej wiary w prawie międzynarodowym, mogą być zaliczone do rzędu wywołujących skutki prawne wad oświadczenia woli. W braku takiej kolizji w prawie międzynarodowymi więcej niż gdziekolwiek obowiązuje zasada *vigilantibus iura scripta sunt*.

Przymus w tradycyjnej doktrynie prawa międzynarodowego jest traktowany niejednolicie, odpowiednio do tego, czy chodzi o przymus względem działającego organu, czy też o zmuszenie do pewnego działania państwa jako całości. Pierwszy ma powodować nieważność aktu, drugi tego następstwa nie wywołuje, gdyż — jak się często argumentuje — w przeciwnym wypadku należało by odmówić ważności przeważającej części traktatów pokojowych, zawieranych z reguły pod presją zwycięzcy. W praktyce pierwszy rodzaj przymusu nie odgrywa roli, nie tyle dla tego, że wypadki przymusu w stosunku do podpisujących traktat przedstawicieli państw we współczesnych warunkach pracy dyplomacji się nie zdarzają, ile dla tego, że traktaty zyskują moc na ogół dopiero po ich ratyfikowaniu przez powołany do tego organ, — najczęściej parlament, — znajdujący się z reguły po za zasięgiem ingerencji drugiego kontrahenta lub pozostałych współkontrahentów. "Weinschel<sup>5)</sup>, wychodząc z analogicznych założeń, próbuje zaprzeczyć również możliwości zastosowania przymusu względem państwa jako całości, pogląd ten jednak że nie przyjął się w nauce<sup>6)</sup>. Istotnie, przymus w stosunku do państwa nie może wprawdzie występować w formie jakiejś *vis absoluta*, fizycznie zmuszającej wszystkich obywateli do podporządkowania się narzuconemu traktatowi, ale też nie jest to i konieczne, — wystarcza naruszenie albo wywołująca uzasadnione obawy groźba naruszenia ważkich dóbr jurydycznych państw, aby stan faktyczny międzynarodowo-prawnego przymusu został skompletowany. Czy zastosowanie takiego przymusu obala traktat, zależy to od prawności lub bezprawności zastopowanych środków. Sprawa ma się więc tu inaczej, niż w prawie wewnętrznym, które zna absolutny zakaz samopomocy i każe kierować wszelkie spory na drogę sądową. Poza ograniczeniami, wynikającymi z partyku-

str. 175—216) *fundamentum divisionis*, polegające na uznaniu dopuszczalności podstępu w zwykłych stosunkach dyplomatycznych i na zakwalifikowaniu jako *dolus malus* podstępu w stosunkach pomiędzy członkami związków i unii międzypaństwowych. Por. pracę pod tymże tytułem Knuda Berlina w *Zeitschrift für Volk.* 1936 — XX, str. 165—184.

<sup>5)</sup> Willensmängel bei völkerrechtlichen Verträgen, *Zeitschr. für Völk.*, 1930 — XV, str. 446 sq.

<sup>6)</sup> Por. B l e i b e r, *Aufgezwungene Verträge im Völkerrecht*, *ibid.*, 1935 — XIX, str. 385-402.

larnego prawa traktatowego, — zwłaszcza Paktu Ligi Narodów i klauzuli fakultatywnej statutu Trybunału Haskiego, — współczesne prawo międzynarodowe uznaje szereg legalnych form samopomocy, poczynając od retorsji i kończąc na wojnie. Ze strony państwa, nie podlegającego tym ograniczeniom, zagrożenie przeciwnikowi wojną albo nawet jej wypowiedzenie lub rozpoczęcie tak samo nie jest sprzecznym z prawem przymusem, jak w prawie wewnętrznym nie może być uważana za powodujący nieważność świadczenia przymus np. groźba wytoczenia skargi przed właściwym sądem. Jedyne ze strony państwa, które traktatowo się zrzekło prawa uciekania się do wojny, zbrojne wymuszenie przyjęcia traktatu powodowało by nieważność tegoż.

## 2. *Brak kompetencji osoby.*

Ponieważ osobami w prawie międzynarodowym są państwa, nie zaś ich organy, przez brak kompetencji osoby rozumieć będziemy brak uprawnienia do zawarcia lub sporządzenia aktu ze strony państwa-podmiotu zamierzonych uprawnień lub obowiązków. Braki te mogą występować w trzech formach, zależnie od tego, czy dany podmiot prawa międzynarodowego występuje pojedynczo i we własnym imieniu, czy w imieniu innego podmiotu, czy wreszcie wspólnie z innymi podmiotami.

Pierwszy rodzaj braków może zachodzić przy aktach prawnych podmiotów prawa narodów o ograniczonej zdolności prawnej *hit* zdolności do działań prawnych, jak również organizacji, pozbawionych całkowicie osobowości prawnej w tej dziedzinie. Jeżeli np. autonomiczna kolonia, państwo pod protektoratem, plemię tubylcze, Trybunał Haski, państwo zaanektowane (Czarnogóra, Abisynia) spróbują dokonać zawłaszczenia ziemi niczyjej, wypowiedzenia wojny itp., — będą to czynności *ipso iure* nie ważne i prawnie nie istniejące. W stosunku do organizacji politycznych o ograniczonej zdolności do działań prawnych początkowa nieważność aktu może być naprawiona przez późniejszą *ratihabitio* suzerena albo protektora. Tak np. sytuacja, stworzona przez traktat anglo-tybetański z dnia 7 września 1904 r., została dopiero *post factum* uporządkowana i uprawomocniona traktatem między Wielką Brytanią a Chinami z dnia 27 kwietnia 1906 r.

Czasami państwa przy zawieraniu umów występują i działają nie albo nie tylko we własnym imieniu, lecz w imieniu i na rachunek państw trzecich. Zastępstwo takie może być oparte albo na ogólnym tytule prawnym (reprezentowanie W. M. Gdańska przez Polskę, protektorat, mandat itd.), albo na specjalnym upoważnieniu (np. przy układaniu warunków preliminaryjnego traktatu pokojowego między Grecją a Turcją z dnia 6/18 września 1897 r. w imię-

niu Grecji występowało sześć mocarstw pośredniczących). Przekroczenie granic przysługujących negocjatorowi uprawnień powoduje nieważność umowy<sup>7)</sup>, która zresztą może być uchylona przez późniejszą akceptację ze strony zainteresowanego państwa.

Trzecią postać braków kompetencji spotykamy przy zmianach kolektywnych układów prawotwórczych<sup>8)</sup>. Zmiany takie wymagają zasadniczo zgody wszystkich współkontrahentów poprzedniej umowy, — w przeciwnym razie skuteczność ich ogranicza się do zakresu nowego grona sygnatariuszy. Szereg przykładów zarówno prawidłowych jak i nieprawidłowych zmian dostarczają konwencja rozejmowa z dnia 11 listopada 1918 r. i Traktat Wersalski.

Tak np. art. XV umowy rozejmowej nakazał Niemcom „renonciation aux traités de Bucarest et de Brest-Litowsk et traités complémentaires”. Było to ujęcie, pod względem formalnym prawidłowe, ponieważ każdemu państwu w każdym czasie przysługuje prawo zrzekania się uprawnień, wynikających z zawartych przez nie traktatów. Gdy natomiast art. 116 Traktatu Wersalskiego mówi o anulowaniu (annulation — abrogation) traktatu brzeskiego i innych umów pomiędzy Niemcami a państwem sowieckim, z ujęciem tym niepodobna się zgodzić, Rosja Sowiecka bowiem nie jest kon

<sup>7)</sup> W sporze francusko-meksykańskim z roku 1928 rząd meksykański kwestionował prawo Francji do występowania w imieniu Syrii i Libanu, z uwagi na brak w umowie francusko-meksykańskiej wzmianki o pełnomocnictwach Francji w tym kierunku. Komisja mieszana odrzuciła ten zarzut, zauważając, iż „pour pouvoir agir au nom d'un autre pays, un Etat a, certes, besoin d'un titre international, sur lequel se fonde son habilité à le faire, — mais cela n'implique nullement qu'un traité conclu en vertu d'un pareil titre juridique soit entaché de nullité par le seul fait de ne pas faire mention expresse dudit titre ou de pleins-pouvoirs spéciaux du pays représenté, — l'article 3 du mandat pour la Syrie et le Liban (constituant) un titre de caractère général et pleinement suffisant pour rendre juridiquement valable tout traité international conclu par la Fiance avec une puissance étrangère, soit pour la Syrie et le Liban, soit en faveur de Syriens et de Libanais individuels”. Cyt. wg. Verzijl, La validité et la nullité des actes juridiques internationaux, Revue de droit international, 1935 — XV, str. 314—5.

<sup>8)</sup> Nie zważając na krytykę, z którą się spotyka w literaturze przeciwstawienie układów prawotwórczych (stanowiących nowe normy) i umów dwustronnych (stypulujących pewne świadczenia, — traités-lois i traités-contrats, rechtsschaffende Vereinbarungen i rechtsgeschäftliche Verträge), oraz na istnienie umów o charakterze mieszanym (np. Traktat Wersalski), rozgraniczenie to ma znaczne zalety i ułatwia uporządkowanie szeregu pojęć. Na tym miejscu zajmujemy się wyłącznie kolizjami traktatów, należących do pierwszej kategorii.

trahentem Traktatu "Wersalskiego i sygnatariusze tej umowy nie byli wobec tego uprawnieni do anulowania układów niemiecko-sowieckich. Te same uwagi dotyczą artykułów 290 i 292<sup>9)</sup>). Z drugiej strony prawidłowe i dopuszczalne było zawarte również w art. 292 anulowanie traktatów, zawartych pomiędzy Niemcami a Rumunią, — jako współsygnatariuszem Traktatu Wersalskiego.

Znaczne zastrzeżenia nasuwają art. 354 T. W. i dwa następne, dotyczące zmiany Konwencji Mannheimskiej z 1868 r. w sprawie żeglugi na Renie, a to ze względu na brak podpisu Holandii pod Traktatem Wersalskim. Sytuację ratuje nieco końcowy ustęp art. 354, według którego „mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone zastrzegają sobie prawo porozumienia się pod tym względem z Holandią". Bez zgody Holandii artykuły te nie mogły w ogóle wejść w życie.

Niewyraźną sytuację stworzył art. 40 T. W., w myśl którego „L'Allemagne ... adhère à l'abrogation du régime de neutralité du Grand-Duché (de Luxembourg)". Statut Luksemburgu jednak był oparty na umowie Londyńskiej z dnia 11 maja 1867 r., której współsygnatariuszem było Wielkie Księstwo, i bez zgody tegoż kontrahenci Traktatu Wersalskiego nie mogli zmieniać sytuacji przedwojennej<sup>10)</sup>.

Zaznaczyć jednak należy, że w ramach społeczności, związanych pewnym kolektywnym układem prawotwórczym, mogą się tworzyć węższe związki państw, umawiających się co do stosowania w swoich stosunkach wzajemnych odmiennych norm (co oczywiście nie wpływa na obowiązywanie kolektywnego układu w nie

<sup>9)</sup> Szczególnie jaskrawa jest nieprawidłowość sformułowania art. 290: „L'Allemagne reconnait comme étant et demeurant abrogés par le présent Traité tous les traités, conventions ou accords qu'elle a conclus avec l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie ou la Turquie depuis le 1-er août 1914 jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité". Podkreślone przez nas wyrazy „par le présent Traité" stanowią juredyyczny absurd, ponieważ żadne z wyliczonych w tym artykule państw nie było sygnatariuszem umowy Wersalskiej.

<sup>10)</sup> Por. Wehrer, Le statut international du Luxembourg et la Société des Nations, Prévue Générale de dr. int. public 1924 — XXXI, str. 176: „En effet, le Grand-Duché qui, par l'entremise du Roi des Pays-Bas, avait été signataire du traité de Londres, n'avait pas collaboré à la rédaction des articles 40 et 41 du traité de Versailles, et ainsi celui-ci demeurait pour lui une res inter alios acta: c'était dès lors toujours le traité de Londres de 1867 qui demeurait son seul statut. Si l'article 40 avait prévu l'abrogation de la neutralité luxembourgeoise, on ne pouvait dire que cette neutralité avait par la même d'ores et déjà cessé d'exister".

zmienionej postaci w stosunkach pomiędzy secesjonistami a pozostałymi sygnatariuszami umowy zasadniczej). Dla tego też wyrok Trybunału Haskiego z dnia 12 grudnia 1934 r. w sprawie Oskara Chinń a<sup>11)</sup> był prawidłowy, pomimo ostrej krytyki, na którą orzeczenie to napotkało w literaturze<sup>12)</sup>. W sprawie tej poruszona była kwestia ważności konwencji w Saint-Germain z roku 1919, częściowo zmieniającej Akt Generalnej Konferencji Berlińskiej z roku 1885, — pomimo że stosownie do tego aktu zmiana jego postanowień możliwa była tylko „d'un commun accord” sygnatariuszy, w roku 1919 zaś grono kontrahentów było nieco odmienne. Trybunał poprzestał na stwierdzeniu, że konwencja z 1919 r. została mu przedłożona przez spór wiodące strony jako źródło ich uprawnień i obowiązków, i na tej podstawie uznał możliwość jej zastosowania do rozstrzyganego wypadku<sup>13)</sup>.

Z tych względów należy krytycznie się odnieść do spotykanych w niektórych umowach zastrzeżeń, zabraniających odmiennego normowania danej sprawy bez zgody wszystkich współkontrahentów umowy. Po za wspomnianym wyżej aktem Berlińskim czyni to w szczególności głośny art. 20 Paktu Ligi Narodów, w myśl którego członkowie Ligi uznają, każdy w stosunku do siebie, że niniejszy Pakt uchyla wszelkie niezgodne z jego postanowieniami zobowiązania lub porozumienia inter se, i uroczyście zobowiązują się do niezawierania w przyszłości podobnych umów”. W myśl zasady *lex posterior* przepis ten niewątpliwie pozbawia członków Ligi możliwości powoływania się na poprzednio zawarte umowy, sprzeczne z Paktem Ligi, za daleko jednak idą ci, którzy chcą rozciągnąć unieważniające działanie artykułu 20 Paktu także na umowy późniejsze. Takie postawienie sprawy oznaczałoby uznanie istnienia zawiązków międzynarodowego prawa konstytucyjnego, wyposażonego w większą moc i większą świętość od innych zobowiązań, — do czego współczesny 6tan międzynarodowego prawa pozytywnego nie daje jeszcze żadnych podstaw.

Do tejeż wreszcie grupy zaliczyć należy wypadki nieważności jednostronnych międzynarodowych aktów prawnych, o ile nieważność ta spowodowana jest sprzecznością aktu z normami prawa międzynarodowego, których zmiana nie należy do kompetencji działającego państwa. Nieważne np. będą: okupacja części pełnego morza, aneksja części terytorium przeciwnika przed dokonaniem podboju lub zawarciem traktatu pokojowego<sup>14)</sup>, przystąpienie do

<sup>11)</sup> Publications de la C. P. J. I., Série A/B, Nr 63.

<sup>12)</sup> Por. Verzijl, op. cit., str. 321—323.

<sup>13)</sup> C. P. J. I., op. cit., str. 80.

<sup>14)</sup> Np. ogłoszona przez Włochy w r. 1911 aneksja Trypolisu i Cyrenaiki.



otwartej konwencji wbrew zawartym w niej warunkom<sup>15</sup>), deklaracja w przedmiocie ustanowienia papierowej blokady lub uznania za kontrabandę rzeczy, które w myśl obowiązującego prawa wojny morskiej za przedmiot kontrabandy nie mogą być uważane, itp.

### 3. *Brak kompetencji organu.*

Przekroczenie kompetencji działającego organu może nastąpić albo ze strony reprezentantów państwa, podpisujących umowę, albo ze strony organu, powołanego do jej ratyfikowania, w wypadkach, gdy prawomocność ratyfikacji zależna jest od zgody legislatywy i zgoda ta nie zostaje prawidłowo wyrażona.

Wymóg ratyfikacji umowy był już stosowany w starożytności w Imperium Rzymskim od czasu umowy z Samnitami, zawartej po pamiętnej klęsce w wąwozach Kaudyńskich<sup>16</sup>); zjawia się on ponownie na początku XIX wieku i dziś jest regułą w stosunku do Wszystkich ważniejszych umów międzynarodowych. Z tego względu ewentualne przekroczenie kompetencji ze strony pełnomocnika, podpisującego umowę, nie posiada przeważnie znaczenia: wszelkie braki w tej dziedzinie pokrywa późniejsza ratyfikacja, o ile chodzi do skutku. Jedynie przy nie wymagających ratyfikacji konwencjach specjalnych „excès de pouvoir” negocjatora sam przez się może wywołać nieważność umowy. Klasyczny pod tym względem przykład stanowi umowa kapitulacyjna z 1814 r. w przedmiocie poddania się Genui naczelnemu dowódcy brytyjskich sił zbrojnych Lordowi Bentinckowi: w umowie tej Lord Bentinck przyrzekł genueńczykom przywrócenie niepodległości ich republiki w granicach 1797 roku. Stypulacja ta posiadała charakter polityczny, obcy konwencjom o charakterze ściśle wojskowym, i była wobec tego nie ważna<sup>17</sup>).

W przedmiocie skutków nie autoryzowanej ratyfikacji umowy przeważa obecnie doktryna kompromisowa.

Gdy brak kompetencji jest oczywisty, dokonana wbrew temu ratyfikacja jest bezskuteczna i umowa nie wchodzi w życie. „Weźmy dla przykładu, — mówi Ralph Arnold<sup>18</sup>), — art. II sekcję 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki, który nadaje prezydentowi „prawo zawierania umów, za radą i zgodą Senatu, o ile zgoda zostaje wyrażona przez dwie trzecie obecnych senatorów”. Cały

<sup>15</sup>) Np. p. 1 art. 1 Paktu Ligi Narodów.

<sup>16</sup>) Por. Frangulis, *Théorie et pratique des traités internationaux*, 1934, str. 3.

<sup>17</sup>) Verdross, Bentinck, *Versprechen an Genua*, w 'Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie Strupp'a, I, str. 128.

<sup>18</sup>) *Treaty-making procedure*, 1933, str. 4.

świat, lub w każdym razie część jego, zawierająca traktaty, zna ten przepis. Aby uzyskać groteskową ilustrację, wyobraźmy, że w Paryżu w 1919 roku po podpisaniu Traktatu Wersalskiego przez prezydenta Wilsona i jego kolegów, prezydent odrazu oświadczył swój zamiar ratyfikowania umowy i złożył dokument ratyfikacyjny. Każdy by wiedział, że niezbędne rada i zgoda Senatu nie zostały uzyskane, i nie ulega wątpliwości, że Stany Zjednoczone nie były by związane traktatem."

Przykłady kwestionowania ważności nie konstytucyjnej ratyfikacji umów międzynarodowych są dość liczne, w wielu wypadkach jednak wynikające na tym tle spory nie znalazły załatwienia prawnego i obie strony pozostawały przy swoim zdaniu<sup>19)</sup>. Poprzestaniemy tu na przedstawieniu jednego z bardziej charakterystycznych wypadków, mianowicie sporu pomiędzy Wielką Brytanią a Costa Riką, rozstrzygniętego wyrokiem sądu rozjemczego z 1923 roku. Wprawdzie chodziło w tym sporze nie o traktat, lecz o koncesję, udzieloną pewnemu angielskiemu towarzystwu, analogia jednakże do sprawy ratyfikacji traktatów była duża. Umowa koncesyjna przewidywała m. in. zwolnienie koncesjonariusza od pewnych podatków; została ona zaaprobowana przez prezydenta i izbę niższą parlamentu, pomimo że według konstytucji Costa Riki z roku 1917 prawo stanowienia o podatkach przysługiwało tylko izbom połączonym (izbie deputowanych łącznie z senatem). Na tej podstawie następny rząd republiki (zakwestionował ważność koncesji i uniemożliwił jej wykonywanie<sup>20)</sup>).

Sąd rozjemczy w osobie arbitra sędziego Tafta przyznał słuszność Costa Rice z powodu przekroczenia kompetencji przez jej Izbę deputowanych.

Ogólnie tedy przyjęć należy, że w prawie międzynarodowym obowiązuje w pełni zasada *quis cum alio contrahit, non debet esse ignarus conditione eius*, i wyraźny brak kompetencji ratyfikującego umowę organu pociąga za sobą jej nieważność.

Inaczej jednak sprawa przedstawia się wtedy, gdy brak kompetencji nie jest oczywisty, lecz wynika z interpretacji historycznej lub uzualnej ustawy konstytucyjnej lub zwyczajów konstytucyjnych

<sup>19)</sup> Spór pomiędzy Wielką Brytanią a Transwaalem co do ważności zapisu na sąd rozjemczy z roku 1871, op. cit., str. 10—12, spór pomiędzy Austrią a Rumunią co do prawidłowości ratyfikacji umowy handlowej z 1920 T., ibid. str. 12—13, następnie spory pomiędzy Anglią a Irlandią z roku 1932 o renty rolne oraz pomiędzy Wielką Brytanią a Persją również z roku 1932 o ważność udzielonej Anglo-Persian Oil Company koncesji na wydobywanie ropy naftowej i szereg innych.

<sup>20)</sup> American Journal of international law, 1924 — XVIII, str. 147—74.

danego kraju. Przyjąć należy, że każdy kraj powołany jest do samodzielnego rozstrzygnięcia wątpliwości, istniejących w jego prawie ustrojowym, i wszelka obca ingerencja w tej dziedzinie posiadała by charakter nie dozwolonego wtrącania się do cudzych spraw wewnętrznych. Jeżeli więc dokonana ratyfikacja nie jest jawnie i wyraźnie sprzeczna z normami konstytucyjnymi, kontrahent umowy nie jest uprawniony do jej kwestionowania, z czym oczywiście łączy się międzynarodowo-prawny obowiązek strony przeciwnej do respektowania zawartej umowy<sup>21</sup>).

Przekroczenie kompetencji działającego organu zachodzi wreszcie również przy wydawaniu przez sądy międzynarodowe wyroków w materiach, nie objętych treścią kompromisu lub innego aktu prawnego, na którym opiera się jurysdykcja danego trybunału. Współczesna doktryna prawa międzynarodowego zgodnie też uznaje, że tow. „*excès de pouvoir*” sądów międzynarodowych powoduje nieważność wydanego orzeczenia<sup>22</sup>).

#### 4. *Niemożliwość fizyczna wykonania aktu*

nie wymaga szczegółowszych komentarzy. Bez następstw pozostaną np. umowy w przedmiocie cesji wyspy, która przed wykonaniem traktatu znika z powierzchni oceanu, w przedmiocie podziału zawartości wracku, którego nie powiodło się wydobyć itp.

#### 5. *Niemożliwość prawna wykonania aktu*

jest problemem bardziej skomplikowanym. Zachodzi ona w wypadkach kolizji umów, należących do typu *traités-contrats*, zawartych z różnymi państwami i stypulujących identyczne raz tylko dające się wykonać świadczenia na rzecz różnych kontrahentów (np. sprzedaż terytorium kolonialnego państwu A pomimo uprzedniego przyznania państwu B prawa pierwokupu).

<sup>21</sup>) Podobnież w wypadku, który przytacza Fairman, *Competence to bind the State to an international engagement*, *American Journal of int. law*, 1936 — XXX, str. 445: „The fundamental law may require the consent of a parliamentary body, acting by some special majority. How could the diplomatic agent of another high contracting party establish whether the body had in fact acted, perhaps in secret session, and by the requisite majority? There seems no adequate alternative to the acceptance of the solemn assurance of the chief of State or other appropriate authority”.

<sup>22</sup>) Por. Castberg, *L'excès de pouvoir dans la justice internationale*, *Recueil des Cours Akademii Haskiej*, 1931 — I (t. 35), str. 357—470; de Lapradelle A., *L'excès de pouvoir de l'arbitre*, *Revue de droit international*, 1928 — II, str. 5—64; Schätzel, *Rechtskraft und Anfechtung von Entscheidungen internationaler Gerichte*, 1928.

Najwcześniej zwrócono uwagę na to zagadnienie w zastopowaniu do traktatów przymierza z różnymi państwami, pomiędzy którymi następnie wybucha wojna. Pytanie, koniu należy w podobnej sytuacji pomagać, rozstrzygane było w różnych epokach rozwoju prawa międzynarodowego nie jednolicie, odpowiednio do każdorazowych poglądów. Gentilis twierdził, że pomagać należy państwu, wobec którego istnieją inne zobowiązania, po za nieaktualnym z powodu sprzeczności traktatem przymierza. Grocjusz uważał za właściwe udzielenie w pierwszym rzędzie pomocy temu sprzymierzeńcowi, który prowadzi *iustum bellum*. Jeżeli wojna jest słuszna po obu stronach, nie można zaś jednocześnie wspierać obu pokłóconych ze sobą sprzymierzeńców, należy udzielić pomocy wcześniejszemu sprzymierzeńcowi, chyba że późniejszy traktat posiada charakter *pactum subiectionis* i tworzy wobec tego ściślejszy związek prawny pomiędzy kontrahentami. Z tych różnych kryteriów Vattel zatrzymuje jedno tylko: *prior tempore, potior iure*,<sup>23)</sup>.

Jednak zastosowanie tej rzymskiej maksymy do prawa międzynarodowego napotyka na nieprzezwyciężone trudności. Nie należy zapominać, że prawo narodów jest prawem nie nadpaństwowym, lecz międzypaństwowym, i że dla kontrahenta traktatu wcześniejsze umowy jego partnera, bez względu na ich treść, stanowią *res inter alios acta*, pozbawioną jakiegokolwiek znaczenia prawnego. Z tego względu przyjść należy do wniosku, iż — jakkolwiek paradoksalnie mogło by to brzmieć — dwie umowy międzynarodowe w przedmiocie sprzecznych świadczeń na rzecz różnych kontrahentów posiadają jednakową moc obowiązującą, tak, że państwo, które się w podobnej sytuacji przez przeoczenie, niedbalstwo lub złą wolę znalazło, ma do wyboru: albo wykonać pierwszą umowę i dopuścić się deliktu międzynarodowego w stosunku do kontrahenta drugiej, albo odwrotnie wykonać drugą i popełnić przez to delikt względem partnera wcześniej zawartego układu. W żadnym wypadku fakt sprzeczności pomiędzy należącymi do tej dziedziny umowami nie powoduje nieważności którejkolwiek z nich.

Ten stan rzeczy został prawidłowo ujęty w dwóch orzeczeniach Trybunału środkowo-amerykańskiego z dnia 30 września 1916 r. i 9 marca 1917 r. w przedmiocie sporów pomiędzy Nicaraguą z jednej, a Kostą Riką i Salvadorem z drugiej strony. Sprawy te stanowią obecnie nie wątpliwie „*leading cases*” w tej materii. Tematem obu spraw była kwestia stosunku traktatu Bryan-Cha-

<sup>23)</sup> Rousseau, *De la compatibilite des normes juridiques contradictoires dans l'ordre international*, *Revue Générale de dr. int. public*, 1932 — XXXIX, str. 135 sq. W doskonale opracowanej rozprawie tej także szereg innych przykładów.

morrò (U. S. A. — Nicaragua) z dnia 5 sierpnia 1914 r. do umowy Camaz-Jerez (Costa Rica — Nicaragua) z dnia 15 kwietnia 1858 r. i kolektywnej umowy pięciu republik środkowo-amerykańskich z dnia 20 grudnia 1907 r. Umową z roku 1907 Nicaragua na równi z innymi współkontrahentami zobowiązała się „nie zmieniać organizacji konstytucyjnej” Ameryki Środkowej; umową z roku 1858 Nicaragua zobowiązała się do nieudzielania nikomu koncesji na budowę nowego kanału transoceanicznego w nadgranicznej strefie bez uprzedniego uzyskania zgody rządu Costa Riki; traktat Bryan-Chamorro naruszał oba te zobowiązania, gdyż na jego podstawie Stany Zjednoczone nabywały prawo utrzymywania wojskowej bazy morskiej w częściowo nicaraguańskiej zatoce Fonseca oraz prawo budowy nowego kanału przez południową część republiki. Costa Rica i Salvador zażądały od Trybunału: 1. skonstratowania wymienionych wyżej sprzeczności i 2. wyciągnięcia stąd konsekwencji w formie unieważnienia traktatu Bryan-Chamorro. Trybunał zadośćuczynił pierwszemu żądaniu, słusznie zaś odrzucił drugie, jako przekraczające jego kompetencję<sup>24)</sup>.

6. *Sprzeczność traktatów z prawami zasadniczymi państw* jako czynnik, powodujący rzekomo nieważność traktatu, wysuwana była w ostatnich latach szczególnie w niemieckiej literaturze rewizjonistycznej<sup>25)</sup>. Dyskryminacyjne dla Niemiec postanowienia Traktatu Wersalskiego były i są atakowane głównie pod kątem widzenia ich sprzeczności z zasadniczym prawem państw do równości. Obok tego jednak przy konkretnych posunięciach rządu Trzeciej Rzeszy powoływano się przeważnie na inne okoliczności, stanowiące pewniejszy grunt dla wysuwanej tezy; w ten sposób przy remilitaryzacji Niemiec głównym argumentem była stwierdzona przez fiasko Konferencji Rozbrojeniowej niemożność osiągnięcia przewidzianego we wstępie do części V Traktatu Wersalskiego celu rozbrojenia Niemiec, — mianowicie zapoczątkowania tą drogą rozbrojenia powszechnego; obalenie Locamo znowu przynajmniej początkowo motywowane było rzekomą niezgodnością Paktu Reńskiego z późniejszym układem francusko - sowieckim, a więc tytułem represaliów<sup>26)</sup>. Moment kolizji z prawem do rów-

<sup>24)</sup> Op. cit., str. 167—176.

<sup>25)</sup> Por. zwłaszcza Kunz, Die Revision der Pariser Friedensverträge, 1932, oraz Bruns, L'égalité des droits de l'Allemagne en tant que problème juridique, 1935.

<sup>26)</sup> Na skierowanie sprawy do Trybunału Haskiego jednakże Niemcy nie zgodziły się; udzielona przez von Ribbentropa w dniu 19 marca 1936 r. Radzie Ligi odpowiedź stwierdziła, że wchodzi tu w grę zastosowanie artykułu 16

ności natomiast stał się jedynym motywem dokonanego ostatnio wypowiedzenia postanowień Traktatu Wersalskiego o umiędzynarodowieniu niemieckich systemów rzecznych.

Argumentacja ta nie wytrzymuje krytyki naukowej. Wobec nieograniczenie dyspozycyjnego charakteru norm prawa międzynarodowego sprzeczność traktatu z którymkolwiek z praw zasadniczych sama przez się nie może mieć żadnego znaczenia dla jego mocy obowiązującej. Państwo może np. zrzec się prawa samodzielnego prowadzenia swoich spraw zagranicznych, przyjmując protektorat kontrahenta, może przyznać mu prawo do niezawisłości, może wreszcie w ogóle zrzec się samodzielnej egzystencji politycznej, — i wszystkie te umowy ze stanowiska pozytywnego prawa międzynarodowego będą zupełnie prawidłowe i prawomocne, chyba że zachodzą jakieś inne przyczyny nieważności, jak np. bezprawny przymus. Z tego względu również sprzeczność umowy z prawem do równości sama przez się do unieważnienia traktatu nie wystarcza.

#### 7. *Istotne wady proceduralne.*

Co się tyczy formy aktów prawnych tak jednostronnych jak i multilateralnych prawo międzynarodowe jest wysoce liberalne. Regułą jest, że wspomniane akty są sporządzane w formie pisemnej, zachowanie tej formy nie jest jednak rzeczą konieczną, ponieważ także oświadczenia ustne uznawane nie jednokrotnie były za ważne i miarodajne<sup>27)</sup>, — np. słynna deklaracja norweskiego ministra spraw zagranicznych Ihlena w sporze duńsko-norweskim o wschodnią Grenlandię. Spotykamy się również poza tym z takimi formami jak telegraficzna, przewidziana dla komunikowania dokonanych ratyfikacji w końcowych postanowieniach Traktatu Wersal-

Paktu i że jest to problem, który „poza stroną czysto prawną posiada niewątpliwie pierwszorzędne znaczenie polityczne, i nie można oczekiwać od czysto sądowej instytucji jego należytego wyjaśnienia i rozwiązania”. Fenwick, *The relation of the Franco-Soviet Pact to the Locarno Treaty*, *American Journal of int. law*, 1936 — XXX, str. 270, słusznie komentuje odpowiedź Niemiec następująco: „The reply seems to give away the whole case, for it suggests that, after having put forth a most elaborate technical argument, the German Government is after all not concerned with its rights under the existing law but with a change in the law to restore the „equality” of sovereign states”. Czyli i tu motywacja zesza ostatecznie na (polityczne) tory obrony „prawa do równości”.

<sup>27)</sup> Por. Billner, *Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden*, 1924, str. 1—2 ods. 3, 4 i 5; Basdevant, *La conclusion et la rédaction des traités et des instruments politiques autres que les traités*, *Recueil des Cours Akademii Haskiej*, 1926 — V, 15, str. 553.

skiego, radiowa (nip. notyfikacja blokady), symboliczna (zawieszenie flagi narodowej na ziemi niczyjej) itp.

W pewnych tylko wypadkach normy (najczęściej umowne) prawa międzynarodowego regulują w sposób bardziej ścisły i sztywny procedurę dokonywania pewnych czynności z tym skutkiem, że naruszenie tych przepisów jest równoznaczne z niedojściem do skutku aktu prawnego. Można tu przykładowo wspomnieć o zawłaszczeniu ziemi niczyjej lub ustanowieniu blokady bez dokonania potrzebnej notyfikacji, o powzięciu przez Zgromadzenie Ligi Narodów postanowienia w sprawie, nie zapisanej na porządku obrad (wbrew artykułowi 4 Regulaminu), wreszcie o zaniedbaniu przez członka Ligi zarejestrowania zawartej umowy (art. 18 Paktu), w następstwie czego umowa prawidłowo podpisana i ratyfikowana nie wchodzi jednak w życie.

## II. Zagadnienia ogólne.

Jak wspomnieliśmy na wstępie, w prawie wewnętrznym wytworzyło się rozróżnienie pojęć nieważności i zaczepialności. Realizacja pierwszej nie wymaga żadnego aktywnego zachowania się ze strony uprawnionego podmiotu prawnego, druga jest konstatawana przez sądy na podstawie wniesionej skargi. Pierwsza istnieje ab initio, druga — od chwili obalenia zakwestionowanego aktu.

Ponieważ w prawie międzynarodowym procedura realizacji praw jest zupełnie inna i samopomoc jest tu nie wyjątkiem, lecz regułą, pojęcie zaczepialności nie znajduje w tym prawie właściwego punktu oparcia, którym w prawie wewnętrznym jest przymusowa jurysdykcja sądów. Z tego względu przyjść należy do wniosku, że prawu międzynarodowemu właściwe jest raczej pojęcie nieważności aktu.

Wobec nie ograniczonej dyspozycyjności prawa międzynarodowego nieważność ta może posiadać jedynie względny charakter, tzn. wolno się na nią powoływać, ale strona uprawniona do tego może też przechodzić do porządku nad brakami w tej dziedzinie. Dla tego też wykonanie umowy, nie prawidłowo ratyfikowanej albo zawartej pod wpływem błędu lub podstępny, będzie czynnością konkludentną, nadającą umowie skuteczność i prawomocność, — jeżeli nastąpiło pomimo świadomości istniejących braków ( w przeciwnym wypadku daje możność żądania zwrotu lub unieważnienia świadczenia).

Wreszcie nawet bez względu na sprzeciw uprawnionej strony nie prawidłowy akt prawny może uzyskać w płaszczyźnie międzynarodowej skuteczność prawną w drodze uznania ze strony innych współpodmiotów społeczności międzynarodowej. Jest to proceder

niezmiernie ważny, zastępujący do pewnego stopnia nie znaną poza małymi wyjątkami w prawie międzynarodowym instytucję przedawnienia<sup>28)</sup> i zapobiegający nie ograniczonemu pod względem czasowym spetryfikowaniu stanów bezprawia, jakie się wytworzyły np. ostatnio przez ukonstytuowanie cesarstwa Mandżurskiego lub aneksję Abisynii. W tym ostatnim wypadku skutek faktycznego wygaśnięcia osobowości prawnej uprawnionej do powoływania się na nieważność aneksji strony uznanie tego stanu rzeczy przez inne państwa jest w ogóle na dłuższą metę jedynym możliwym sposobem nadania mu cech legalności. W podobny też sposób np. Wielka Brytania, zawierając z Trzecią Rzeszą układ w sprawie ograniczenia zbrojeń morskich, tym samym uznała (w stosunku do siebie) prawną skuteczność dokonanego poprzednio przez Niemcy wypowiedzenia części V Traktatu Wersalskiego.

<sup>28)</sup> Taki szczególny wypadek przedawnienia (prawa do żądania rewizji wyroku) przewiduje art. 61 statutu Trybunału Haskiego, w myśl którego „żądanie rewizji musi być zgłoszone najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od daty odkrycia nowego faktu”, i „wszelka możność żądania rewizji odpada po upływie dziesięciu lat od daty wyroku”. Podobną do przedawnienia rolę może odegrać także *mutuus dissensus*, przejawiający się w długotrwałym niewykonaniu umowy przez obu kontrahentów. Senat Hamburgu jako arbiter w sprawie *Yuille Shortridge i C° (W. Brytania v. Portugalia)* w orzeczeniu z roku 1861 przynajmniej w zasadzie uznał tę instytucję (por. *Frangulis*, op. cit., str. 133—4). Kwestie te są mało jeszcze zbadane w teorii prawa międzynarodowego.