CZYTELNIA PS-10207.

OCHRONA MNIEJSZOŚCI W PRAWIE NARODÓW

349

TRAVAUX
de la Société des Sciences et des Lettres de Varsovie.
II. Classe des Sciences Anthropologiques, Sociales, d'Histoire et de Philosophie (1927).

PRACE
Towarzystwa Naukowego Warszawskiego
II. Wydział Nauk Antropologicznych, Społecznych, Historji i Filozofji (1927).

Nr. 19.

BRONISŁAW BOUFFAŁŁ

OCHRONA MNIEJSZOŚCI W PRAWIE NARODÓW

THE PROTECTION OF MINORITIES IN INTERNATIONAL LAW

349

342

WARSZAWA
NAKŁADEM TOWARZYSTWA NAUKOWEGO WARSZAWSKIEGO
1928

KSIĄŻNICA PODLASKA
im. Łukasza Górnickiego
Nr 39234
KS. ARCHIWALNY
w Białymstoku

BIBLJOTEKA
W BIAŁYMSTOKU
Publiczna Miejska
10207
13555
w Białymstoku

341.234

Druk. S-ni Wyd „Placówka Lubelska"—Lublin.

PAMIĘCI

WOODROW WILSON'A,

PREZYDENTA STANÓW ZJEDNOCZONYCH
AMERYKI,
PROFESORA UNIWERSYTETU W PRINCETON,
RYCERZA WOLNOŚCI NARODÓW,

KTÓRY PIERWSZY POSTAWIŁ ŚMIAŁO PRZED NAJWYŻSZYM TRYBUNAŁEM SPRAWIEDLIWOŚCI WSZECHŚWIATOWEJ SPRAWĘ POLSKI NIEPODLEGŁEJ Z DOSTĘPEM DO MORZA.

IN MEMORY OF

WOODROW WILSON,

PRESIDENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA,
PROFESSOR OF THE UNIVERSITY OF PRINCETON,
KNIGHT OF THE FREEDOM OF NATIONS,

WHO THE FIRST PUT BOLDLY BEFORE THE SUPREME COURT OF THE JUSTICE OF THE WORLD THE QUESTION OF AN INDEPENDENT POLAND WITH ACCESS TO THE SEA.

BIBLJOTEKA
W BIAŁYMSTOKU
10207

THE PROTECTION OF MINORITIES IN INTERNATIONAL LAW.

(SUMMARY).

The author's intention was to give a short compact description of the historical evolution of the question of the protection of Minorities of race, language and creed, that were recognised quite recently as a matter of fact and of right by the Covenant of the League of Nations. The question itself seems therefore to be a quite new one, so new, that the recent special political meaning of a „Minority" understood as a commonalty being actually and wishing further to remain alien towards the majority of citizens, has not yet found a place in our big dictionaries, which explain it only as „a smaller part of the whole". Nevertheless Minorities, racial as well as those of language and of creed, have been existing in fact since nearly immemorial times, although their legal existence was almost entirely overwhelmed by the idea of the sovereignty and omnipotence of the State ruled by the majority of citizens. To show the real style and features of this new institution in modern International Law, to give an abbreviated account of its synthesis, to explain, to represent and to describe its practical working in the general system of actual relations between Nations is the further aim of this book.

The treaty of Versailles itself, as well as the Covenant of the League of Nations are based upon the principle of the autonomy of Nations and of their liberty in choosing for themselves such a government as they like. It was President Wilson who the first put boldly this principle before the Supreme Court of the Justice of the World and succeeded in enforcing it in the public opinion of both hemispheres as a kind of self-evident truth not needing proof or further argument

To the general acknoledgment of this high principle Poland owes her resurrection and her actual independence.

As there can be no one who ought to enforce his will or power over any portion of mankind conscious and aware of constituting a separate national body, every Nation has the right to shape a State of its own, and every State has to include but one Nation, exceptions being admitted only on the basis of mutual consent. The modern State must be a national one, and the Peace Conference in beginning anew the map of Central Europe took care in fixing the boundaries of the new States in strict concordancy with the legitimate aspirations and well founded postulates of the Nations, which were just recovering their freedom and their political independence.

Politics however are not an abstract science dealing with nothing but principles and arguments. Logic is the art of reasoning, but our innate feeling as well as life practice prove beyond doubt that it would be unreasonable to look upon political institutions as upon the procedure of logical human thought, and that the real warranty of their peaceful development and genuine progress requires frequently the wise and difficult art of feeling, how and when we may depend on leading our final decisions to their logical consequence. In theory there is to be in every State but one Nation, the same that succeeded to elaborate its own government upon the basis of its own right, but it may happen in practice that grave economical, strategical and unfortunately sometimes even political reasons enforce upon us the necesity of encircling some alien commonalties living mostly amongst the bulk of homogeneous population into the boundaries of its national territory. To leave thiugs alone would mean to give them up to the majority and let them be swallowed up by it. Therefore when it became really impossible to set aside the Minorities of race, language or creed from the area of a national State in the shape of a separate political organization, there remained nothing to be done but to proceed to elaborate a new system, that would be able to secure the individual rights of all the members of those Minorities.

When the Peace Conference was busy with setting in order things upset by the Great War on the general basis of

President Wilson's doctrine of every Nation forming its own State and of every State being a national entity, Jews understood that they have nothing advantatageous to gain in the whole business through want of a territory of their own, by the fact of living disseminated amongst other nations and of constituting a minority everywhere, even in Palestine. It is the reason why, after having appeased their appetites as to a country of their own with Lord Balfour's promise of a speedy establishment of a Jewish National Home in Palestine, they took up the idea of what is called a personal autonomy, at least in those countries where they are at present living in greater quantities, i. e. in Central Europe and in the East. Their claims opened the door, by which the question of Minorities in general has entered the sacred hall of the Peace Conference of 1919.

The Committee of the Jewish Delegations at the Peace Conference in Paris elaborated a memorandum with a particu lar account of their postulates to be presented to the Conference. They asked before all or the recognition by international agreement of Jewish denominational communities as special and separate corporations of Public Law embodied in the general system of Self—Government in such a way as to be two parallel organs in its working. They were further asking for the right of proportional representation in all local boards and councils, townships and boroughs, for the right of collecting the taxes, for the right of joining together their national communities in special self-governing districts and county-councils, that would be in the meantime constituent bodies, with the aim of electing memhers to the Central Jewish Legislative House and the Jewish Executive Council. The aim of the Committee is clearly visible; they endeavoured to create a system of dualism in the political organization of Nations amongst whom Jews are living, to confirm and to strengthen their actual situation with regard to the new type of a strongly national State.

But the Peace Conference did not create this type for the mere sake of crushing its own deed with its own hands by organizing in the meantime in the very bosom of the national State alien and unfriendly towards it disposed national

Minorities. It rejected therefore simply all the postulates of the Jewish Committee, denied entirely the national character of commonalties who are and wish to remain alien to the bulk of the population and recognised those commonalties as Minorities merely of race, language and religion. The idea of what was called „personal autonomy" was put aside and given up, the protection of Minorities took the shape of a mere safeguard of personal rights of individuals who belong to those Minorities, instead of insuring patronage and support to the Minorities themselves.

The first treaty dealing with Minorities, closely connected with the treaty of Versailles (art. 93) was signed ou June 28, 1919 by the Principal Allied and Associated Powers with Poland, whose independence was finally recognised by the Treaty of Peace signed on the same day. The President of the Peace Conference invited the Polish Representatives (Mr. Paderewski and Dmowski) to sign both treaties simultaneously, so that the previous signature of the Minorities-treaty would be the condition of their admission to the signature of the Treaty of Versailles. To refuse to sign the first treaty would mean to refuse the benefit of all provisions in our favour and to pass spontaneously from the victorious camp of the Allied into the camp of our vanquished foe. On the other hand the stipulations of the Minorities - treaty to be inserted into the Polish Constitution did not go beyond the recognition of what could be qualified the minimum of political freedom in Poland, and Poland, proud of her being related to the great family of civilized nations, was always eager to recognise all principles of organized nationalism that must constitute the bulk of what can be called the Common Law of Humanity.

The proceedings by which M. Clémenceau succeeded in obtaining our signature on the Minorities treaties of 1919 cannot be looked upon as fortunately chosen. It left doubtlessly in the public opinion of Poland a certain residue of discontent and enervation, easily to be understood in a country that having just recovered its independence, was naturally inclined to consider even the least pressure from abroad as a direct attempt against the primordial right of every Nation, its

right of self - preservation and self free disposal. Themore that art. 12 of the Minorities treaty 1919 compiled in a really unlucky manner and whose former meaning was little by little altered, if not virtually abrogated by the new legal procedure established by the Conncil of the League of Nations, recognises the provisions of the treaty in matter of individuals belonging to Minorities of race, of language and of creed, as international obligations, placing them in mean while under the supervision and the warranty of the League of Nations in this way, that every one of its members should have the right to draw the attention of the Council to any breach or danger of breach of one or more of those prowisions; in that case the Council of the League of Nations should be empowered to act as it finds necessary, and to make such recommendations which are deemed just and proper in regard thereto.

This way of securing protection to Minorities seemed to be specially preordained to embroil this delicate question of individual rights acknowledged to their members by the treaty of 1919. It can be easily understood what kind of feelings a nation might have, relying upon its own right to independence, a bit conceited because of its fresh recognition, towards its own alien commonalties, remaining under foreign protection, a young, bold and impatient State living under everlasting threat of endless contest with the League of Nations and restlessly exposed to continual interfering of the Council of the League in its own affairs? Instead of securing peace, security and further development this system would turn into a fiery source of national hatred and everlasting quarrels.

There can be no doubt that the provisions of art. 12 of the Polish treaty of 1919 which were afterwards inserted into all posterior Minorities conventions between the Principal Allied and Associated Powers and some other countries, framed upon the same pattern, were apt to raise well founded fears as to their application and thus to affect the international relations of those countries. Themore so that the outbreak of sharp conflicts between the State disposed to meddle with the home affairs of his neighbour and the State concerned, may really present a serious danger to the maintenance of peace and the advancement of a new era of international understanding.

That is why the new procedure actually instituted by the Council of the League of Nations, extending the right of seizing the League with their claims to individuals and groups of Minorities, intrusts with the previous inquiry of the demand a special Committee of Three (the President of the Council and two Members chosen by him) empowering them to do away sharply with any claim without submitting it to the Council. Even the Secretary General has now the right to recognise the claim as unacceptable without being bound to allege the reasons or his refusal. The former normal proceding of referring the dispute to the Permanent Court of International Justice in case of a State drawing the attention of the League of Nations to the breach of provisions securing the protection of Minorities in another country is now entirely left out, for the reason that any submitting of the question to a foreign inst.tution would mean its seizing on the complaint of one State against another, a step of this kind being inadmissible on behalf of the principle of the independence and sovereignty of each nation. It is rather an essential attribute of sovereignty that a State has no admitted superior.

The real spirit of the Minorities - treaties as they were conceived by the Peace Conference and as they are now understood and interpreted by the League of Nations being far from disjoining and scattering about the heterogenous parts of a Nation, leads them towards their union in a peaceful way and on the basis of respect of Law and Humanity. In return for the protection that was granted to individuals and groups belonging to Minorities they are obliged to respect the territorial integrity and the political independence of the country wherein they are living; it is their first and primordial duty to the State whose subjects they are, this duty being many times acknowledged by the League of Nations.

It seems undoubtful—said in the sixth Assembly of the League of Nations the Brazilian Representative Sr. de Mello Franco—that those who have elaborated the system of the protection of Minorities did not propose to organize in the very bosom of some Nations closed commonalties of individuals feeling themselves totally alien to the great national movement of the country: on the contrary, they aimed at besto-

wing upon these Minorities persons a statute of legal defense against possible encroachments of their rights and in this way preparing conditions of normal common life that would terminate in the complete absorption ot Minorities with the idea of national unity. And the British Foreign Secretary of State Sir Austen Chamberlain ventured to add rightly, that the aim of the Council of the League of Nations in adapting the provisions of the Minorities treaties to real conditions of life and circumstances that may occur in practice, is to safeguard and guarantee the Minorities of race, language and creed to such an extent and degree of protection and justice, that will lead them to a slow but efficient mixing with the bulk of population to which they belong, and to their final melting into one Nation.

B.

WSTĘP.

Praca niniejsza nie stanowi praktycznego komentarza do skodyfikowanego w odnośnych traktatach międzynarodowych powszechnego prawa mniejszości, rozwiniętego i uzupełnionego szeregiem późniejszych uchwał Rady Ligi Narodów, albowiem komentarz taki w języku polskim nie miał by wogóle racji bytu. Nie jest ona też wykładem specjalnych norm prawnych w tej materji, obowiązujących na terytorjum Rzeczypospolitej, albowiem pod tym względem posiadamy już doskonałe i bezstronne studjum niemieckiego uczonego Max'a Kollenscher'a, a w literaturze polskiej prace prof. Stanisława Kutrzeby oraz artykuły prof. Zygmunta Cybichowskiego, Franciszka Brzezińskiego i Tadeusza Koźmińskiego[1].

Autorowi pracy niniejszej chodziło o co innego. Pragnął on, nie wdając się w szczegóły, dać ogólny obraz historycznej ewolucji ochrony praw mniejszości, istniejących faktycznie od czasów najdawniejszych, lecz dopiero w ostatnich czasach uznanych przez prawo Narodów, i wskazać formy, jakie dziś ta ochrona przybrała, a więc dać niejako ogólną syntezę samej kwestji, dziś dotychczas jeszcze pod wielu względami, szczególniej u nas, niewłaściwie rozumianej.

Po za kwestją języka wykładowego i święcenia soboty traktat o mniejszościach 1919 r. przez nas *junctim* w jednym dniu z Traktatem Wersalskim podpisany, nie zawiera nic takiego, coby nie wchodziło samo przez się w skład Powszech-

[1] Por. także niedawno wyszłą pracę, dotyczącą organizacji szkolnictwa podług traktatów mniejszościowych, Ruehlmann. Das Schulrecht der deutschen Minderheiten in Europa 1926. Książkę tę otrzymałem zbyt późno, abym ją mógł w swojej pracy uwzględnić.

nego Prawa Ludzkości, ogólnie obowiązującego wszystkie narody zorganizowane, w tej liczbie i Polskę, A więc nie sama treść traktatu, lecz sposób, w jaki nam został narzucony, i pierwotna w art. 12 ustanowiona procedura postępowania w Lidze Narodów, dziś zresztą zasadniczo zmieniona, mogły nastręczać słuszne powody do niezadowolenia i krytyki. Z tego więc względu autor poświęcił swą pracę w znacznej części wyjaśnieniu istoty dziś obowiązującej procedury tudzież wykazaniu, że z prawnego punktu widzenia traktat o mniejszościach 1919 r. w każdej chwili jednostronnie przez Polskę zniesiony być może. Nie przesądza to, oczywiście, o wyborze stosownej chwili, ale jest to już kwestja polityki bieżącej, nie zaś prawa Narodów.

Od czasu, gdy nad rzekami Babilonu rozległ się przy odgłosie lutni i cymbałów smętny śpiew wygnańców z doliny Jordanu: „niech przyschnie język do mego podniebienia, jeśli cię kiedy zapomnę, o Jeruszolajim", a jeden z natchnionych nebonim hebrajskich wyśpiewał w znanej apostrofie do „bydląt pomiędzy ludźmi" pierwszy hymn patrjotyzmu i uświadomienia narodowego, poczęły bić silnem tętnem w psychice tworzących się ras i narodów miłość Ojczyzny i świadomość swej odrębności. Natomiast edykt króla Persów i Medów, zezwalający na powrót żydów do Jerozolimy, i wykute w skałach Suzy i Ekbatany trójjęzyczne napisy jego następców świadczą, że jeśli świat semicki stworzył pojęcie patrjotyzmu, to duch aryjczyków zapoczątkował wolność i tolerancję religijną tudzież poszanowanie obcych właściwości narodowych.

Kwestja mniejszości początkami swemi zdaje się tonąć w pomroce dziejowej; tli się ona słabym płomykiem w uświadomieniu ludów za wszechświatowej monarchji Cezarów, w średniowieczu, w czasach nowszych, niemal do samego końca XVIII wieku. Dopiero na początku ubiegłego stulecia, wygnana z Francji przez Napoleona Madame de Staël zakłada na podłożu budzącej się świadomości narodowej podwaliny nowej doktryny politycznej, nazwanej później teorją narodowości: teorję tę w pięćdziesiąt lat później podnosi do wysokości dogmatu Stanislao Pasquale Mancini, a rozwija ostatecznie i na niej przebudowę świata współczesnego opiera prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki Woodrow Wilson. Fakt charakterystyczny: słowo „nationalité" w swem dzisiejszem specyficznem znaczeniu narodowości spotyka się w Słowniku Akademji Francuskiej dopiero w wydaniu 1835 r., a słowniki Webster'a, Pickering'a, Worcester'a i Littré'go tłómaczą pojęcie „minorité", „minority" jedynie tylko w znaczeniu „mniejszej części całości", nie uwzględniając zupełnie dzisiejszego pojęcia mniejszości jako skupienia ludności, obcego mową, pochodzeniem i wyznaniem względem jednolitej masy zaludnienia, a pragnącego i nadal pozostać względem niej obcem. To samo Słownik języka polskiego Karłowicza, Kryńskiego i Niedźwiedzkiego, który jednak uwzględnia przytem „minoritet jako mniejszą część głosów przy wyborach", oraz dodaje: „w Czechach są obok gmin z mniejszościami niemieckiemi gminy, gdzie Niemcy stanowią większość" [1].

Historja tworzenia się i rozwoju państw współczesnych wskazuje, że absorbcja takich mniejszości przez większość i proces ich unifikacji szły nie po linji prześladowania naro-

[1] Zaznaczyć jednak należy, że w systemie angielskiego prawa politycznego istniała (do 1914 r.) zbliżona do dzisiejszych mniejszości rasowych, językowych i religijnych kategorja poddanych I. K. M. „obcego pochodzenia" (alien), to jest anglików, urodzonych po za granicami Anglji, Szkocji i Irlandji z wyjątkiem zrodzonych tam z rodziców angielskich: osoby te (jak np. zrodzeni na statkach angielskich, a więc przez prawo angielskie za anglików uważani kanclerz rosyjski hr. Nesselrode lub austrjacko-węgierski mąż stanu hr. Koloman Tisza) nie mogły zasiadać w Radzie Tajnej, ani też być członkami Parlamentu, nie miały prawa zajmować urzędów publicznych lub wojskowych, ani też otrzymywać od korony nadań w ziemi tytułem własności lub dzierżawy. (Por. Act of Settlement 1701 r. „No person born out of the Kingdoms of England, Scotland or Ireland except such as are born of English parents, shall be capable to be of the Privy Council, or to be a member of either House of Parliament or to enjoy any office or place of Trust either Civil or Military, or to have any grant of Lands, Tenements or Hereditaments from the Crown to himself or to any other in trust of him"). Słownik Oxfordzki tłómaczy słowo alien przez „różniący się co do istoty swej od" (differing in nature from, repugnant to), Murray'a zaś przez „należący do innego miejsca, cudzoziemski, nie własny, należący do innej rasy, rodziny czy narodowości" (belonging to another place, foreign, not of one's own, belonging to another family, race or nation). Przytoczony powyżej ustęp Aktu o sukcesji tronu 1701 r. został zniesiony przez Akt Parlamentu 7 sierpnia 1914 r. (6 Geo. V. c. 3).

Miejska Biblioteka Publiczna w Białymstoku

dowego lub federacji, lecz po linji rozumnej, przemyślanej polityki państwowej, głównie drogą stworzenia ogólnego dobrobytu i wytworzenia wspólności gospodarczej na całem terytorjum państwa. Gdzie tej wspólności nie było, tam nie nastąpiło tak pożądane zlanie się poszczególnych strumieni w jedno wielkie morze, a skupienia mniejszościowe przetrwały do ostatnich czasów, aż je wreszcie na światło dzienne wydobyła z ukrycia paryska Konferencja Pokojowa.

Dzięki inicjatywie i energji prezydenta Wilson'a Konferencja Pokojowa 1919 r., przywracając pokój wszechświatowy, zakłócony zdradzieckim napadem Niemiec na Francję, nie ograniczyła swych prac wzorem poprzednich konferencyj do sztucznego załatania karty Europy, lecz poszła śmiało i zdecydowanie w kierunku ustalenia nowego systemu w myśl hasła samostanowienia Narodów. Z hasła tego wypływa z nieubłaganą konsekwencją koncepcja państwa narodowego w tem znaczeniu, aby każdy świadomy swej odrębności naród stanowił niepodległe państwo, każde zaś państwo było oddzielnym organizmem narodowym. To znaczy, że w każdem państwie może być tylko jeden naród, ten, co na podłożu własnego prawa stworzył swą własną, odrębną państwowość. Tylko że przy wytykaniu granic państwowych na podstawie danych lingwistycznych, jako mogących dać możliwie najpewniejsze wskazówki w tym kierunku, trudno było niekiedy ze względów gospodarczych lub strategicznych, czasami nawet, niestety, i politycznych ustrzedz się od włączenia do obszaru danego państwa narodowego pewnych społeczności obcych, zamieszkujących przeważnie w rozsypce pomiędzy ludnością etnograficznie jednolitą. Nie można było również tych społeczności obcych i pragnących pozostać obcemi oddać poprostu na pożarcie większości: tam więc gdzie te skupienia wyodrębnić się w żaden sposób nie dały, musiano z konieczności pomyśleć o stworzeniu systemu, któryby zabezpieczył prawa przyrodzone należących do nich jednostek. Taką jest geneza powstania ochrony mniejszości we współczesnem prawie Narodów.

Otóż taką mniejszością, nie dającą się absolutnie wyeliminować z większości czy to przez uznanie niepodległości czy przez nadanie autonomji terytorjalnej, jest przedewszystkiem mniejszość żydowska. Żydzi doskonale zdawali sobie sprawę z tego, że nie posiadając własnego terytorjum, a stanowiąc wszędzie mniejszość, nie mogą liczyć ani na stworzenie własnego państwa, ani na autonomję terytorjalną, dlatego też wszystkie ich wysiłki miały na celu uzyskanie tak zwanej autonomji personalnej, przynajmniej w tych krajach, w których mieszkają w większej ilości.

W tym właśnie kierunku szły zasadnicze postulaty komitetu delegacyj żydowskich przy Konferencji Pokojowej. Chodziło przedewszystkiem o uznanie wyznaniowych gmin żydowskich jako związków o charakterze publiczno-prawnym, włączonych do całokształtu urządzeń komunalnych, o nadanie im reprezentacji proporcjonalnej w gminie wspólnej, o samoopodatkowanie się i możność bezpośredniego ściągania podatków, dalej o połączenie wspomnianych gmin narodowościowych, zawsze w łonie samorządu właściwego, w żydowskie związki okręgowe z wyłonieniem z nich Centralnej Izby Żydowskiej w charakterze ciała ustawodawczego i jej organu wykonawczego, Narodowej Rady Żydowskiej. Innemi słowy chodziło o stworzenie w upatrzonem zawczasu państwie systemu dualizmu chrześcijańsko-żydowskiego, począwszy od najniższej komórki komunalnej, a kończąc na sejmie i najwyższych władzach państwowych.

Ale paryska Konferencja Pokojowa, powołując do życia typ państwa narodowego, nie mogła go jednocześnie rozbijać organizowaniem w jego własnem łonie mniejszości narodowych, odrzuciła więc *a limine* postulaty delegacji żydowskiej i odmawiając mniejszościom charakteru narodowości, uznała je tylko jako mniejszości etniczne (rasowe), językowe i religijne, a zastępując autonomję personalną ochroną praw mniejszości, ujęła ją w formę obrony praw poszczególnych jednostek, nie zaś obrony praw społeczności mniejszościowych. „Ces clauses—pisze Clémenceau do Paderewskiego przesyłając mu do podpisu traktat o mniejszościach — ne constituent pas une reconnaissance des Juifs en tant que communautés politiques distinctes dans l'Etat Polonais". Zasadniczo więc błędnem jest tak rozpowszechnione u nas przekonanie, że współczesny system ochrony mniejszości w prawie Narodów zawdzięcza

Polska, a z nią i inne państwa, naciskowi i zakulisowym wpływom międzynarodowej finansjery żydowskiej, bo nacisk ten, chociaż był niezawodnie, szedł po linji odmiennej od tej, którą przyjęła w danej kwestji paryska Konferencja Pokojowa. System, przyjęty przez Konferencję i postulaty miedzynarodowych organizacyj żydowskich stoją względem siebie na dwóch przeciwległych biegunach.

Niefortunna redakcja art. 12 polskiego traktatu o mniejszościach, który posłużył jako wzór dla wszystkich następnych [1], przyczyniła się nie mało do zabagnienia sprawy. Artykuł ten uznaje postanowienia, dotyczące osób, należących do mniejszości, za „zobowiązania o znaczeniu międzynarodowem" i stawia je jako takie pod gwarancję Ligi Narodów, tak, że każdy członek Rady ma prawo zwrócić uwagę Rady na wszelkie naruszenie lub niebezpieczeństwo naruszenia któregokolwiek z tych zobowiązań, przyczem w takim razie Rada winna przedsięwziąć taką akcję i dać takie wskazówki, jakie uzna za skuteczne i właściwe. Aczkolwiek artykuł ten z punktu widzenia ścisłej analizy prawniczej nie mówi bynajmniej o interwencji, lecz daje tylko możność wyniesienia sprawy na forum publiczne, to jednak został on przez szeroką opinję publiczną właśnie w tem znaczeniu zrozumiany. Nie ulega wątpliwości, że przepis powyższy mógł dać w tym kierunku powód do obawy, z drugiej strony pociągał za sobą niebezpieczeństwo wywołania ostrych starć pomiędzy państwem zainteresowanem a państwem wtrącającem się do jego spraw mniejszościowych. Z tego więc względu procedura dzisiejsza, rozszerzająca prawo zwracania się do Ligi Narodów na jednostki lub grupy mniejszościowe, powierza w każdym wypadku tak zwanemu Komitetowi Trzech uprzednie zbadanie sprawy, dając mu tym sposobem możność gilotynowania wniosków, skarg i petycyj bez przedkładania Radzie; co więcej, nawet Sekretarjat ma dziś prawo uznać petycję za nienadającą się do przyjęcia bez obowiązku umotywowanego zawiadomienia o tem petentów.

[1] Porównaj traktaty, zawarte przez Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone: z Czechosłowacją (art. 14), Jugosławją (art. 11), Austrją (art. 69), Bułgarją (art. 57), Rumunją (art. 12), Węgrami (art. 60), Grecją (art. 16), Turcją (art. 44). Por. też art. 7 Deklaracji Albańskiej.

Wiadomo że Traktat Wersalski nie zawiera żadnych postanowień co do ochrony w Niemczech mniejszości polskiej, chociaż art. 93 włożył na Polskę obowiązek zawarcia z Głównemi Mocarstwami Sprzymierzonemi i Stowarzyszonemi specjalnego traktatu, zapewniającego ochronę mniejszości niemieckiej na ustąpionych Polsce terytorjach: specjalne przepisy, dotyczące praw mniejszości polskiej na niemieckim Górnym Śląsku, zawiera natomiast konwencja genewska 15 maja 1922 r. w myśl postanowienia Rady Ambasadorów z d. 20 października 1920 r. Ale po za niemieckim Górnym Śląskiem mniejszość polska na całem terytorjum Niemiec zarówno jak i Prus nie posiada żadnych praw zastrzeżonych prócz ogólnikowo-zredagowanych postanowień art. 113 Konstytucji Rzeszy Niemieckiej 11 sierpnia 1919 r. i art. 73 konstytucji pruskiej 30 listopada 1920 r. przyczem prawnicy niemieccy postanowienia przytoczonych artykułów tłómaczą w ten sposób, że odnośne przepisy nie tyczą się ludności polskiej i serbsko-łużyckiej [1].

Tu jednak zaznaczyć należy, że rząd niemiecki, zgłaszając na paryskiej Konferencji Pokojowej swą kontrpropozycją w sprawie pokoju, nietylko żądał zapewnienia w przyszłym traktacie pokojowym ochrony praw ludności niemieckiej na mających odpaść od Niemiec terytorjach, lecz i oświadczył jednocześnie gotowość traktowania w tej samej płaszczyźnie na zasadach wzajemności wszystkich mniejszości nieniemieckich na terytorjum niemieckiem, co Główne Mocarstwa Sprzy-

[1] Por. Arndt. Reichsverfassung 1921 i Giese. Reichsverfassung 1925 sub § 113 n^{0} 1. Z tego też względu Związek Polaków w Niemczech wraz z Radą Narodową serbsko-łużycką w Bautzen i związkami duńskim we Flensburgu, fryzyjskim w Lindholm i litewskim w Tylży złożył rządowi niemieckiemu (10 maja 1926 r.) memorjał żądający odpowiedniego uzupełnienia art. 6. Konstytucji Rzeszy Niemieckiej, zapewnienia mniejszościom równouprawnienia w zakresie praw cywilnych i politycznych, jednakowego traktowania w sprawach językowych i religijnych tudzież nieprzeszkadzania w pielęgnowaniu i rozwoju swych właściwości narodowych, zakazu pomniejszania i zwężania granic działalności związków i organów mniejszościowych, wydania jednego wspólnego dla wszyskich części państwa prawa szkolnego, ustalenia jednakowych praw mniejszości na całem terytorjum Rzeszy, stworzenia centralnego organu dla spraw mniejszości z zapewnieniem apelacji od jego postanowień i wzywania przedstawicieli od mniejszości przy układaniu projektów praw mniejszościowych.

mierzone i Stowarzyszone przyjęły do wiadomości w d. 16 czerwca 1919 r., zawiadamiając jednocześnie rząd niemiecki, że prawa mniejszości niemieckiej na ziemiach, mających odejść do Polski, będą w odpowiedni sposób zapewnione. Słusznie więc podniesiono w literaturze niemieckiej, chociaż piórem polskiem [1], że z powyższego faktu wypływa dla Niemiec zobowiązanie co najmniej moralne co do zapewnienia mniejszości polskiej w Niemczech takich samych praw, jakie przysługują ludności niemieckiej w Polsce na mocy traktatu o mniejszościach z d. 28 czerwca 1919 r.

Przepisy, dotyczące ochrony prawa mniejszości na drodze międzynarodowej zawierają następujące traktaty, konwencje, deklaracje i ugody:

1) traktat z Polską, podpisany w Wersalu w d. 28 czerwca 1919 r. łącznie z wersalskim Traktatem Pokoju i na podstawie art. 93 tego traktatu (Dz. Ust. Rz. Pol. 1920 n^0 110 poz 728) wraz z tyczącą się Górnego Śląska konwencją genewską z d. 15 maja 1922 r. (Dz. Ust. Rz. Pol. 1922 n^0 44 por 371) i dwiema konwencjami, tyczącemi się Gdańska, paryską z d. 9 listopada 1920 r. i warszawską z d. 24 października 1921 r. (Dz. Ust. Rz. Pol. 1922 n^0 13 poz. 117 i n^0 16 poz. 139 załącznik).

2) traktat pomiędzy Polską a Czechosłowacją, zawarty w Pradze w d. 29 listopada 1920 r. (nieratyfikowany i nie wszedł w życie).

3) traktat w Jugosławją, zawarty dodatkowo w Saint-Germain-en-Laye w d. 10 września 1919 r. jednocześnie i dodatkowo do traktatu pokoju z Austrją tegoż dnia i roku i na podstawie art. 51 tegoż traktatu.

4) traktat z Czechosłowacją, zawarty tamże tegoż dnia i roku, jednocześnie i dodatkowo do Traktatu Pokoju z Austrją i na podstawie art. 57 tegoż traktatu.

5) traktat pokoju z Austrją, zawarty w Saint-Germaint-en-Laye w d. 10 września 1919 r. (art. 63—64 i 66—69).

[1] Por. K. Openkowski, Das geltende Rech der nationalen Minderheiten in Deutschland (Kulturwehr, Organ des Verbandes der nationalen Minderheiten in Deutschland, wyd. przez Stanisława hr. Sierakowskiego z Wielkiego Waplewa w pow. malborskim, Berlin 1926. Zeszyt III str. 110).

6) traktat pokoju z Bułgarją, zawarty w Neuilly-sur-Seine w d. 27 listopada 1919 r. (art. 49—50 i 53—56.

7) traktat z Rumunją, zawarty w Paryżu w d. 9 grudnia 1919 r. dodatkowo i na podstawie art. 60 traktatu pokoju z Austrją w Saint-Germain-en-Laye 10 września 1919 r. (art. 1—2 i 8—12).

8) traktat pokoju z Węgrami, zawarty w Trianon w d. 4 czerwca 1920 r. (art. 54—60).

9) traktaty z Turcją, Grecją [1] i Armenją, zawarte w Sèvres w d. 10 sierpnia 1920 r. na podstawie art. 46 traktatu w Neuilly: traktat z Turcją nieratyfikowany, nie wszedł w życie, traktat z Armenją zniesiony przez traktat pokoju z Turcją, zawarty w Lozannie 1923 r.

10) traktat pokoju z Turcją, zawarty w Lozannie w d. 24 lipca 1923 r. (art. 37—45).

11) Cztery przyjęte przez Ligę Narodów deklaracje, złożone przez a) Albanję w d. 2 października 1921 r.; b) Łotwę w d. 7 lipca 1923 r.; c) Estonję w d. 17 września 1933 r. i d) Litwę w d. 8 października 1923 r.

12) deklaracja Finlandji z d. 2 października 1921 r. i konwencja pomiędzy Wielką Brytanją, Francją, Włochami, Polską, Niemcami, Danją, Estonją, Finlandją, Łotwą i Szwecją z d. 20 października 1921 r. (Dz. Ust. Rz. Pol. 1922 n^0 88 poz. 792).

13) konwencja grecko-bułgarska w sprawie dobrowolnej i wzajemnej emigracji mniejszości, zawarta w Neuilly-sur-Seine w d. 27 listopada 1919 r.

14) traktat dotyczący praw narodowości i ochrony mniejszości pomiędzy Austrją i Czechosłowacją, zawarty w Brnie (Brünn) art. 7—28 wraz z protokułem dodatkowym, podpisanym w Karlsbadzie w d. 23 sierpnia 1923 r. i t. zw. ugoda Lanny z 3 grudnia 1921 r. (art. 6).

15) traktat pomiędzy Włochami a Jugosławją, zawarty w Rapallo w d. 12 listopada 1920 r. (art. 7).

16) traktat pomiędzy Polską, Estonją, Finlandją i Łotwą, zawarty w Warszawie w d. 17 marca 1922 r. (art. 5), nieratyfikowany, nie wszedł w życie.

[1] Art. 7 ust. 2 traktatu z Grecją został usunięty przez art. 2 nowego traktatu pokoju zawartego w Lozannie 24 lipca 1923 r.

17) konwencja, dotycząca obowiązkowej i wzajemnej wymiany ludności greckiej i tureckiej, zawarta pomiędzy Turcją a Grecją w d. 30 stycznia 1923 r.

Traktaty te zostały postawione pod gwarancję Ligi Narodów: 1) traktat z Polską w d. 13 lipca 1920 r., 2, traktat z Austrją w d. 22 października 1920 r., 3) traktat z Bułgarją w d. 22 października 1920 r., 4) traktat z Jugosławją w d. 29 listopada 1920 r., 5) traktat z Czechosłowacją w d. 29 listopada 1920 r., 6) traktat z Węgrami w d. 30 sierpnia 1921 r., 7) traktat z Rumunją w d. 30 sierpnia 1921 r.

Nie chcąc zwiększać objętości pracy niniejszej, autor odstąpił od pierwotnego zamiaru zamieszczenia *in extenso* w Anneksie tekstu odnośnych traktatów i konwencyj, korespondencji dyplomatycznej tudzież ważniejszych uchwał Rady Ligi Narodów w kwestji ochrony mniejszości, ważniejsze z nich ustępy podał natomiast w tekście swej pracy. W Anneksie podanym został w tłómaczeniu polskiem jedynie tylko memorjał żydowskich komitetów w Paryżu o mniejszościach narodowych, złożony Konferencji Pokojowej w d. 10 maja 1919 r., a zawierający kwintensencję postulatów politycznych międzynarodowych organizacji żydowskich.

Nie mając sposobności sprawdzenia w ostatniej chwili wszystkich cytat, autor obawia się, że do niektórych z nich mogły wkraść się pewne błędy przy wskazywaniu tomu czy stronicy, co czytelnicy łaskawie uwzględnić zechcą.

ROZDZIAŁ I.

Program Wilson'a i jego koncepcja państwa narodowego. — Ochrona mniejszości w znaczeniu obrony indywidualnych praw jednostki, nie zaś obrony zbiorowych praw społeczności mniejszościowych. — Zarzuty, stawiane koncepcji traktatów o mniejszościach. — Istota suwerenitetu państwowego. — Powszechne Prawo Ludzkości. — Art. 93 Traktatu Wersalskiego, traktat o mniejszościach 1919 r. i art. 109 Konstytucji 17-go marca 1921 r.

Justice is the only true policy of the States.
Lord Phillimore.

Doktryna Wilson'a o samostanowieniu narodów i oparty na niej system traktatu wersalskiego, utożsamiając pojęcia narodu i państwa, wychodzi z tego założenia, że państwo jest niczem innem, jak tylko przetłómaczonem na język prawniczy pojęciem narodu[1].

Naród jest samorzutnie powstałem współżyciem grupy etnicznej czy rasowej, państwo zaś — umyślnie przez ludzi powołaną do życia wspólnotą interesów. Naród jest organizmem żyjącym, państwo — sztuczną organizacją, stworzoną dla osiągnięcia pewnych celów. Stąd też podstawę dawnej państwowości stanowiły często nie wolna wola narodu, nie przyrodzone każdej narodowości prawo do życia, lecz w najlepszym razie fakty geograficzne lub gospodarcze, najczęściej zaś podbój, dążenie do władzy, do materjalnego posiadania i poli-

[1] Zasadę tę podkreśla wyraźnie art. 4 rozdziału wstępnego Konstytucji republiki czechosłowackiej, stwierdzający, że wszyscy jej obywatele należą do jednej narodowości państwowej. Por. angielski tekst art. 91 ust. 2 Traktatu Wersalskiego, który pojęcie „Polonais, ressortissants allemands" (Polacy, obywatele niemieccy) oddaje przez „Poles who are german nationals".

tycznego znaczenia, a więc imperjalizm i jingoizm w związku z zoologicznym nacjonalizmem i żądzą panowania nad podbitemi narodami. Stąd też niektóre państwa przedwojenne, jak np. Austrja, Rosja lub Niemcy, stanowiły złożone organizmy polityczne, w których skład wchodziło kilka, względnie nawet kilkanaście ujarzmionych narodowości; narodowości te znalazły się tam wbrew własnej woli, jedynie tylko w myśl hasła, wygłoszonego w swoim czasie przez zdobywcę Rzymu, galla Brennusa: vae victis, gorze zwyciężonym! Te organizmy wieloetniczne i wielojęzykowe, powołane do życia przez gwałt i przemoc, ujrzały się z czasem spojone ze sobą mocnemi więzami uwarunkowania geograficznego i gospodarczej niepodzielności. Nic więc dziwnego, że najpoważniejszy i najbardziej uzasadniony zarzut, jaki stawiali głoszonej przez szkołę włoską teorji narodowości nawet jej istotni sympatycy [1], polegał właśnie na tem, że poważniejsza próba zastosowania jej do istniejących stosunków międzynarodowych nie dawała się pomyśleć inaczej, jak na drodze wielkiej wojny wszechświatowej.

Krwawa hekatomba 1914—1918 r. uwolniła Europę od ciążącej na niej zmory panowania siły przed prawem; błogosławiona w skutkach pomimo okropności, jakie jej towarzyszyły, stała się ona prawdziwą Wiosną Narodów, niosąc wolność jęczącym w poddaństwie u obcych, a zjednoczenie tym, które rozdzieliła przemoc brutalna. Nowa organizacja Europy miała polegać na podniesieniu teorji narodowości do znaczenia doktryny, panującej niepodzielnie w publicznem prawie Narodów. „Wszystkie jasno określone aspiracje narodowe — głosi program prezydenta Wilsona—powinny być zaspokojone, o ile to okaże się możliwem bez stworzenia lub przeciągnięcia na wieczne czasy czynników konfliktów lub antagonizmów, które wcześniej czy później nie omieszkałyby rozbić pokój Europy, a co za tem idzie, i pokój wszechświatowy". Zasada powyższa była natchnieniem paryskiej Konferencji Pokojowej przy układaniu nowej karty Europy i przy repartycji terytor-

[1] Por. F. de Martens. Traité de droit international t. I str. 147—150, Stieglitz. De l'équilibre politique, de la légitimité et de la théorie des nationalités t. III str. 212—218.

jów pomiędzy nowopowstałemi i dawnemi, znacznie w swoich granicach rozszerzonemi państwami; pozostawało tylko zastosować te same wzniosłe ideje słuszności i prawa do wypadków, w których połączenie lub wyodrębnienie pewnych społeczności etnicznych czy językowych było niemożliwem z tych czy innych względów [1]. W przeciwnym bowiem razie teorja narodowości, liberalna i wolnościowa w swem założeniu, mogła by przy bezwzględnem jej stosowaniu stać się narzędziem nieznośnego ucisku i denacjolizacji.

Szczegółowa analiza postanowień o mniejszościach w związku z postanowieniami Paktu Ligi Narodów i traktatów pokojowych 1919—1920 r. prowadzi do wniosku, że paryska Konferencja Pokojowa, podnosząc wszystkie nie mające dotychczas dachu nad głową, a zdolne do życia narody do rzędu państw niepodległych, nie miała bynajmniej zamiaru przeciwstawienia obcych mniejszości, niewyodrębnionych z tego czy innego powodu z narodowego organizmu państwowego, ideji państwa narodowego. Stąd też mniejszości takie nigdzie nie są traktowane jako mniejszości narodowe: są to tylko mniejszości etniczne, językowe i religijne, albowiem w państwie z prawnego punktu widzenia może być — jeden tylko naród. Byłoby oczywistym absurdem jedną ręką budować państwo narodowe, drugą zaś organizować w niem obce pierwiastki, przeciwstawiając je państwu.

Każda społeczność, żyjąca i rozwijająca się w łonie państwa ma bezsprzecznie swoje prawa, ale państwo posiada je również. Tylko że państwo jest oprócz tego najdoskonalszą formą assocjacji ludzkiej, a jako organizacja, przeznaczona do zaspakajania najróżnorodniejszych potrzeb, posiada też cele, o całe niebo przerastające te, które, posiadają inne formy zrzeszenia się ludzi pomiędzy sobą. Jak w państwie narodowem istnieć może jeden tylko naród — ten, któremu udało się stworzyć państwowość na podłożu własnego prawa, tak też nie może być w niem ani większości narodowej, ani na-

[1] Klasyczny przykład takiego wyjątku z ogólnego prawidła spotykamy w art. 80 Traktatu w Saint Germain-en-Laye z d. 10 września 1920 r., zakazującym powojennej Austrji dysponowania swoją niepodległością bez zgody Ligi Narodów.

rodowych mniejszości; mogą być tylko społeczności, które na skutek swych odrębnych właściwości nie należą i nie chcą należeć do większości; społeczności takie stanowią właśnie te mniejszości etniczne, językowe i religijne, o których mówią traktaty 1919—1920 r.

Każde państwo, a tembardziej państwo narodowe, zdradza instynktowne dążenie do identyfikowania się z tą faktyczną większością ludności, która je powołała do życia i która przy życiu je utrzymuje. Stosem pacierzowym polityki jest interes, od czasu zaś gdy podłożem państwa stał się naród — interes narodowy. Jak państwo Ludwika XIV zlewało się z osobą króla, tak i współczesnemu państwu grozi niebezpieczeństwo utożsamienia się z większością i zapomnienia o swej właściwej roli, jaką winna być troska o zadosyćuczynienie uprawnionym potrzebom wszystkich swoich obywateli. Lecz jeżeli w państwie współczesnem mniejszość, której z tych czy innych powodów nieudało się wyodrębnić, nie może być oddana na pożarcie większości, to z drugiej strony organizowanie mniejszości prowadziłoby do sztucznego zahamowania naturalnego procesu asymilacyjnego, jedynego skutecznego środka, wiodącego do załagodzenia wszelkich zatargów i sporów narodowych na drodze pokojowej. Co więcej, system taki prowadziłby niezawodnie do pogłębienia przedziału pomiędzy mniejszościami a państwem i do powiększenia rozdźwięku pomiędzy interesem narodowym a aspiracjami obcych grup etnicznych.

Konferencja Pokojowa, przerabiając kartę Europy i powołując do życia typ państwa narodowego, nie mogła go więc jednocześnie rozbijać organizowaniem w jego własnem łonie mniejszości narodowych. Jak mniejszości te w traktatach 1919—1920 r. stanowią tylko mniejszości etniczne, językowe i religijne, tak też i obrona ich wylewa się jedynie tylko w formę ochrony praw poszczególnych jednostek, nie zaś obrony zbiorowych praw społeczności mniejszościowych w rodzaju autonomji personalnej lub reprezentacji proporcjonalnej[1]. Uznawać takie prawa zbiorowe, a co za tem

[1] Kollenscher. Die Polnische Staatsangehörigkeit, ihr Erwerb und Inhalt für Einzelpersonen und Minderheiten 1919 twierdzi wprawdzie, że „die Minderheiten als

idzie, bronić ich znaczyłoby organizować mniejszości, organizować zaś mniejszości znaczyłoby rozbijać państwo, które się stworzyło.

List, dołączony do traktatu o mniejszościach, zawartego przez główne mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone z Polską 28 czerwca 1919 r., t. zw. lettre d'envoi przewodniczącego paryskiej Konferencji Pokojowej George Clémenceau z d. 26 t. m., który, aczkolwiek adresowany do delegata polskiego Ignacego Paderewskiego, stanowi istotnie pod względem treści wstęp do wszystkich pozostałych traktatów mniejszościowych, stawia powyższą kwestję zupełnie otwarcie. „Ces clauses — pisze w nim „stary tygrys" — ne constituent pas une reconnaissance des Juifs en tant que communautés politiques distinctes dans l'Etat Polonais", — postanowienia traktatu nie stanowią uznania żydów w charakterze odrębnych związków politycznych w państwie polskiem. Zaznaczyć przytem należy, że pobieżne nawet zapoznanie się z historją traktatów mniejszościowych stwierdza, że żydzi, których wysiłki były skierowane przedewszystkiem w kierunku otrzymania międzynarodowego uznania prawno-politycznego charakteru narodowości żydowskiej, zrobiwszy propagandą swych aspiracji wyłom w murze bezwzględnych poglądów na istotę suwerenitetu państwowego, wprowadzili przezeń do prawa Narodów i inne społeczności mniejszościowe. Wszystkie więc mniejszości etniczne zawdzięczają swe stanowisko dzisiejsze inicjatywie żydowskiej i energji, z jaką komitet delegacyj żydowskich przy Konferencji Pokojowej bronił w Paryżu interesów narodu wybranego.

Co więcej, traktaty mniejszościowe, odrzucając koncepcję organizowania mniejszości w odrębne związki o charakterze prawnopolitycznym, przyznają jednostkom mniejszościowym prawa indywidualne, których obronę utrudnia, a w wielu wypadkach nawet wprost uniemożliwia brak legalnej organizacji, mogącej podjąć się tej obrony zarówno wobec własnego pań-

Gesammtsheiten von Staatsangehörigen werden im System des Vertrages den einzelnen individuellen Staatsangehörigen gegenübergestellt" (str. 49), ale sam na innem miejscu stwierdza (str. 56), że tego rodzaju organizacje muszą być dopiero stworzone przez państwo, a to zależy już od woli samego państwa i nie podpada pod kontrolę międzynarodową.

stwa, jak i tembardziej wobec Ligi Narodów. Nie wszystkie bowiem mocarstwa posiadają zarodek odrębnej organizacji mniejszościowej o charakterze prawno-politycznym, jakim jest np. w Polsce gmina żydowska (kahał) i jakim w Turcji były do r. 1923 różne organizacje narodowościowo-kościelne (milleti), i nie wszystkie też państwa pośpieszyły się z zapowiedzią stworzenia „autonomicznych związków mniejszościowych o charakterze prawnopolitycznym w obrębie związków samorządu powszechnego dla zapewnienia pełnego i swobodnego rozwoju właściwości narodowościowych", jak to bez żadnej potrzeby uczyniła Polska, zamieszczając w swej konstytucji art. 109. Stąd też traktaty mniejszościowe pozostawiają bez odpowiedzi wiele pytań, związanych z właściwą obroną mniejszości. W innych zaś sprawach odpowiedź na takie pytania daje rękojmie względne, albowiem traktaty mniejszościowe, przyznając istnienie osobistych praw indywidualnych, nie tworzą jednocześnie osób prawnych, zdolnych do faktycznej obrony na drodze urzędowej, do wystąpienia z powództwem, jakby się w tym wypadku wyraził uczony cywilista, nie obznajomiony dostatecznie z nieokreśloną konstrukcją norm prawa Narodów.

Tak ujętemu w traktatach 1919 — 1920 r. zagadnieniu mniejszości postawiono w literaturze i publicystyce cały szereg zarzutów.

Główny zarzut dotyczy niewprowadzenia do Paktu Ligi Narodów prawa mniejszości do secesji, do odłączenia się od państwa, do zdobycia niepodległości na drodze legalnej, podczas gdy w dzisiejszym układzie stosunków można mówić tylko o zdobyciu jej z bronią w ręku na drodze przewrotu politycznego. Jednak przy obecnej organizacji wojskowej chwycenie za broń przez nieznaczną część ludności przeciwko państwu, do którego należy, z trudnością tylko da się pomyśleć. Płynąłby ztąd wniosek, że Pakt Ligi Narodów wogóle zamknął mniejszościom drogę do zdobycia nowych warunków bytu w myśl Wilsonowskiej zasady samostanowienia narodów.

Atoli przyznanie mniejszościom prawa secesji nn drodze legalnej byłoby możliwem tylko wówczas, gdyby Liga Narodów była istotnie super - państwem, rozporządzającem własnym skarbem i własną siłą zbrojną, organizacją, zdolną faktycznie

do narzucenia swojej woli poszczególnym mocarstwom. Wówczas można by było pomyśleć o ustanowieniu trybunału międzynarodowego, którego wyroki, opatrzone rygorem przymusowej egzekucji, podlegałyby obowiązkowemu wykonaniu, W dzisiejszych jednak warunkach koncepcja ta nie nadaje się do pomyślenia. W słowach art. 1 Paktu „może pozostać członkiem Ligi Narodów każde państwo, posiadłość czy kolonja, rządzące się samodzielnie" zawiera się wskazówka, że Liga Narodów nie odmówi przyjęcia każdej takiej zorganizowanej jednostki samorządnej, która potrafi wykazać się swoją żywotnością przedewszystkiem w dziedzinie zarządu wewnętrznego, art. zaś 10, przewidujący obowiązek członków Ligi do szanowania i chronienia na wzajem swej całości terytorjalnej i niezależności politycznej od wszelkiej napaści zewnętrznej (contre toute agression extérieure), nietylko nie utrwala raz na zawsze dzisiejszych granic państwowych[1], lecz i przedewszystkiem nie znajduje zastosowania do wypadku zbrojnego powstania wewnątrz kraju.

Drugi zarzut polega na tem, że zastosowanie systemu ochrony mniejszości tylko do pewnej grupy państw, wśród których znajduje się i Polska, stanowi nieuzasadnione i niesłuszne wprowadzenie zasady nierówności państw do prawa Narodów: system ten nie znalazł bowiem zastosowania nietylko do mocarstw głównych i stowarzyszonych, które podpisały pokój w Wersalu, lecz i do innych państw, wśród których znajdują się też Prusy i Rosja, znane ze swej przedwojennej eksterminacyjnej polityki narodowościowej. Nierówność w położeniu państw, które znalazły się w kwestji swego stosunku do mniejszości pod kontrolą Ligi Narodów, i takich, które tej kontroli nie znają, ustanawia przywilej na rzecz mniejszości w państwach pierwszego typu, przywilej, z którego nie korzystają mniejszości w państwach drugiego typu. Dla tego też państwa, którym system ochrony mniejszości został narzucony specjalnemi postanowieniami traktatów, muszą odczuwać obowiązek przestrzegania odnośnych przepisów jako niesprawiedliwe i krzywdzące ograniczenie jednostronne ich suwerenitetu państwowego, jako rodzaj upokarzającej capitis deminutio,

[1] Por. Schücking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes 1924 str. 458 i nast.

bolesnego uderzenia po dumie narodowej, czego by, oczywiście nie było, gdyby zasada ochrony mniejszości została integralnym czynnikiem życia wszystkich narodów bez wyjątku. Bądźmy konsekwentni: albo ochrona mniejszości jest ofiarą z dumy narodowej, złożoną na ołtarzu słuszności i sprawiedliwości — a w takim razie dla czego uchyliły się od niej wielkie mocarstwa? albo też ma na względzie jedynie tylko cele polityczne, lecz w takim razie dla czego narzucono ją tylko państwom drugorzędnym i słabym?

Zaznaczono pozatem, że traktaty o mniejszościach nie opierają się na wzajemności, która jednak jest zasadą prawa Narodów, uznaną i ustaloną przez naukę współczesną. Wreszcie, specjalnie co do Polski, zwrócono uwagę na to, że zobowiązanie nasze w art. 93 traktatu wersalskiego zostało sformułowane w dość dziwny prawniczo sposób, gdyż przyjęliśmy na siebie ten obowiązek nie w obec drugiej strony umawiającej się, to jest w obec Niemiec, ale w obec części współumawiającej się po tej samej stronie [1].

W odpowiedzi na przytoczone powyżej zarzuty zaznaczyć przedewszystkiem należy, że przesłanką przy ustanowieniu zobowiązań mniejszościowych w traktatach 1919—1920 r. była stosowana już sporadycznie od początków XIX stulecia, a ustalona ostatecznie na kongresie berlińskim 1878 r. praktyka

[1] Ehrlich. Prawo Narodów 1927 n⁰ n⁰ 250 — 252, Kutrzeba. Polskie prawo polityczne według traktatów 1923 t. I. str. 113. Tenże. Mniejszości w najnowszem prawie międzynarodowem 1925 str. 27. Cybichowski. System prawa międzynarodowego 1923 str. 192. Tenże Prawa mniejszości (Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1922 n⁰ 47 i 48), Brzeziński Prawa Mniejszości (Przegląd Dyplomatyczny 1920 r. t. II str. 161 i nast.), Koźmiński Sprawa mniejszości 1922 str. 23 i nast., Komarnicki, Polskie prawo polityczne 1922 str. 588. Fouques-Duparc. La protection des minorités de race, de langue et de rèligion 1922 str. 290—292. Krstitch. Les minoritès, l'Etat et la Communauté internationale 1924 str. 278—280. Vichniac. La protection des droits des minorités dans les traitès internationaux 1920 str. 110 — 114. Fauchille. Traité de droit international public 1922 t. I. cz. 1. str. 802 i nast. Kaufmann. Die Rechtsverhältnisse der an Polen abgetretenen Ostmark 1919. Kollenscher. Die polnische Staatsangehörigkeit 1920. Opet. Der Schutz der nationalen Minderheiten 1919.

wielkich mocarstw w stosunku do narodów, odzyskujących swoją niepodległość, lub też otrzymujących znaczniejsze rozszerzenia terytorjalne. Praktyka ta znajdowała uzasadnienie w niepozbawionej pewnych podstaw obawie, że nowopowopowołane do samodzielnego życia narody nieodrazu potrafią zorganizować państwo praworządne, a tembardziej nie będą umiały zachować należytej bezstronności w stosunku do swych dawnych prześladowców i ciemiężycieli, obcych rasą, mową lub wyznaniem. Z tego też względu Liga Narodów, stwierdziwszy, że przepisy wewnętrznego ustawodawstwa finlandzkiego są zgodne z ogólnemi zasadami traktatów mniejszościowych i wystarczają dla zapewnienia praw mniejszości, zadowolniła się przyjęciem do wiadomości odnośnych oświadczeń rządu finlandzkiego, natomiast w sprawie przyznanych Finlandji wysp Alandzkich z przeważającą ludnością szwedzką zobowiązała rząd finlandzki do wciągnięcia do ustawy autonomicznej tych wysp postanowień traktatu, zawartego w tej materji pomiędzy Finlandją a Szwecją [1].

Pamiętać też należy, że zobowiązania międzynarodowe natury politycznej są zazwyczaj zawierane pod pewnym przymusem, i że przymus ten, płynący z samego układu stosunków, jest warunkiem sine qua non powstania każdego takiego zobowiązania [2].

Pierwotny projekt prezydenta Wilsona, aby w samym Pakcie Ligi Narodów zamieścić ogólne zobowiązanie międzynarodowe wszystkich mocarstw co do zapewnienia ochrony praw mniejszości, został przez paryską Konferencję Pokojową odrzucony, a podniesiona w komisji czwartego Zgromadzenia Ligi Narodów sprawa rozciągnięcia t. zw. zobowiązań mniejszościowych na wszystkich członków Ligi Narodów spotkała się z wyjątkowo ostrą opozycją większych mocarstw, tak da-

[1] Por. Konwencję, zawartą pomiędzy Wielką Brytanją, Francją, Włochami, Polską, Niemcami, Danją, Estonją, Finlandją, Łotwą i Szwecją 20-go listopada 1921 r. (Dz. U. R. P. 1922 n⁰ 88 poz. 792).

[2] Bouffałł. Układy w Locarno a bezpieczeństwo Polski 1926 str. 10 — 12. Por. Merignhac. Traité de droit public international t. II str. 538. Rivier. Principes du droit des Gens. t. II str. 55. Liszt. Völkerrecht ed. 1918 str. 178.

lece, że, gdyby nie zdjęto jej w swoim czasie z porządku dziennego, dyskusja mogłaby zagrozić wprost istnieniu samej Ligi. Nic w tem zresztą nie ma dziwnego; wystarczyłoby bowiem wprowadzić do ustawodawstwa wszystkich krajów postanowienia, dotyczące mniejszości, i zapewnić im odpowiednią obronę prawną jako jednostkom zbiorowym, aby mniejszości takie powstały w większości państw, w których dziś nie istnieją wcale, podobnie jak to bywa z chorobami imaginacyjnemi, któremi czujemy się zagrożeni po przeczytaniu popularnej książki z dziedziny medycyny praktycznej.

Wielkie mocarstwa europejskie, jak np. Wielka Brytanja i Francja, posiadają na swem terytorjum pewne odrębne grupy etniczne (bretończycy, baskowie i alzatczycy we Francji, walijczycy w Anglji, gaellowie w Szkocji), które jednak mniejszości w ścisłem znaczeniu tego słowa nie stanowią, gdyż dbając usilnie o zachowanie pewnych swoich właściwości partykularystycznych, posiadających charakter wybitnie folklorystyczny (rzucanie młotem lub taniec mieczów w Szkocji, wywieszanie sztandaru bretońskiego na uroczystych jours de pardon w Bretanji), nie zdradzają żadnych aspiracyj separatystycznych[1]. Tak samo i kwestja żydowska na skutek nieznacznej ilości żydów w tych państwach i dzięki wprowadzonej oddawna tolerancji religijnej tudzież zewnętrznemu przynajmniej ich zasymilowaniu się z większością, nie posiada znaczenia kwestji specyficznie mniejszościowej. Inaczej atoli przedstawia się sprawa mniejszości rasowych w niektórych kolonjach angielskich po za Kanadą i Afryką Południową, gdzie różnica pochodzenia i języka, a w Kanadzie w dodatku i religji, dzięki mądremu ustawodawstwu angielskiemu nie stanęła na przeszkodzie zupełnemu zlaniu się w jedną całość polityczną dwóch odrębnych narodowości. Ochrona mniejszości w Stanach Zjednoczonych stanęłaby w zasadniczej sprzeczności z tradycjami narodowemi, których treść polega na amerykanizacji przez równouprawnienie. Zauważono bowiem słusznie, że tradycje te działają zupełnie jednakowo jak wówczas, kiedy kongres przyłącza nowe terytorjum do Unji, tak i wtedy, gdy parowiec z emigrantami przybija do lądu amerykańskiego: w obu wypadkach Stany Zjednoczone anektują na swoją wyłączną własność nową ludność, pozostawiając jej wprawdzie dawne tradycje indywidualne, lecz tylko w charakterze świetlanych wspomnień przeszłości. Ludność tubylcza większości kolonij państw europejskich nie cieszy się istotnie pełnią praw cywilnych i politycznych, trudno jednak iść z Konstytucją 3-go maja lub z Kodeksem Napoleona do ludów, dla których pieczeń z białego misjonarza nie przestała być jeszcze smakowitym kąskiem, lub zaprowadzać powszechne prawo głosowania w krajach, w których każdy krok na drodze postępu i cywilizacji zahacza o wolność sumienia (samopalenie wdów w Indjach Wschodnich, składanie krwawych ofiar bogom, wędzenie głów zabitych nieprzyjaciół, poligamja i t. p.).

[1] Inaczej przedstawia się kwestja mniejszości we Włoszech na skutek przyłącze ia do tego państwa części Tyrolu ze znaczną ludnością niemiecką tudzież wybrzeża dalmackiego z ludnością słoweńską (por. Krstitch l. c. str. 281). O mniejszościach kolorowych w Stanach Zjednoczonych por. niżej R. II.

Natomiast należy podkreślić fakt, że przyznane przez paryską Konferencję Pokojową Wielkiej Brytanji, Francji, Belgji, Japonji, Afryce Południowej, Australji i Nowej Zelandji t. zw. mandaty międzynarodowe do zarządu odebranemi Turcji, a zamieszkałemi przez ludność nieturecką prowincjami Azji Mniejszej lub b. posiadłościami Niemiec w Afryce i na wyspach Oceanji, zawierają zasadniczo te same gwarancje dla miejscowych tuziemczych grup rasowych i religijnych, co i traktaty mniejszościowe 1919—1920 r. Gwarancje te więcej lub mniej sprecyzowane w zależności od stopnia rozwoju i cywilizacji ludów, do których się stosują, pierwotne w swej formie, gdy chodzi o kraje Południowego Zachodu Afrykańskiego lub o niektóre wyspy Pacyfiku, zapewniają krajom, rządzonym przez mandaty A, nietylko wolność sumienia, lecz i równość przed prawem tudzież poszanowanie uprawnień kulturalnych i zwyczajów miejscowych, artykuł zaś 22 Paktu stawia działalność administracyjną państw, którym przyznane zostały owe mandaty, pod kontrolę Ligi Narodów[1].

[1] Mandaty A z d. 24 lipca 1922: 1) dla Syrji i Libanu art. 8 „Le mandataire garantira á toute personne la plus complète liberté de conscience ainsi que le libre exercice de toutes les formes du culte com-

Nie można więc twierdzić, że główne państwa sprzymierzone i stowarzyszone, narzucając państwom świeżo powstałym lub nowozorganizowanym ochronę praw mniejszości, same w stosunku do siebie ochrony tej nie przyznały. Ochrona ta dotyczy wprawdzie tylko świeżych nabytków terytorjalnych, jeśli kraje mandatowe nabytkami terytorjalnemi nazwać można, ale Pakt Ligi Narodów, i traktaty pokojowe 1919—1920 r. z natury rzeczy uwzględnić mogły jedynie tylko te stosunki, które wywołała wielka wojna i które na skutek tej wojny powstały. Ale poruszać stosunki przedwojenne równałoby się w wielu wypadkach nieopatrznemu igraniu z płonącą pochodnią w prochowni.

Rosja i Niemcy przed wojną szły istotnie w stosunku do wszystkich narodowości, wchodzących w skład ich państwowości, a szczególniej w stosunku do Polaków po linji bezwzględnej polityki eksterminacyjnej. Co więcej, mamy niezbite dowody, że linja tej polityki i po wojnie nie uległa odchyleniu od dawnego kursu. Ale główne mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone wogóle żadnego traktatu pokojowego z Rosją nie zawierały, stąd też narzucić Rosji powojennej ochrony mniejszości nie były w stanie. Natomiast obo-

patibles avec l'ordre public et les bonnes moeurs. Il n'y aura aucune inègalitè de traitement entre les habitants de la Syrie et du Liban du fait de diffèrences de race de rèligion ou de langue. Le Mandataire dèveloppera l'instruction publique donnèe au moyen des langues indigènes en usage sur les territoires de la Syrie et du Liban. Il ne sera portè aucune atteinte an droit des communautès de conserver leurs ècoles en vue de l'èducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions gènèrales sur l'instruction publique, edictèes par l'administration". 2) dla Palestyny art. 2. „Le mandataire assumera la responsabilitè d'instituer dans le pays un ètat de choses politique, administratif et èconomique, à assurer l'ètablissemeut du foyer national pour le peuple juif et à assurer ègalement le dèveloppement d'ins itutions de libre gouvernement, ainsi que la sanvegarde des droits civils et rèligieux de tous les habitants de Palestine à quelque race ou rèligions ils appartiennent". Por. też art. 9 i 22. Zob. Albert Millot. Les mandats internationaux. Etude sur l'application de l'art. 22 du Pacte de la S. D. N. 1924 str. 140 i nast. i Alphonse Joffre. Le mandat de la France sur la Syrie et le Grand Liban 1924 str. 84 i nast. Por. także Fouques-Duparc La protection des minoritès de race, de langue et de rèligion 1922 str. 188—190.

wiązek ten w stosunku do mniejszości polskiej, pozostałej po tamtej stronie kordonu, leżał na nas samych, zapomnieliśmy jednak o nim, podpisując w d. 18 marca 1921 r. traktat ryski z bolszewikami. Co więcej, na wiosnę 1920 r. naczelne dowództwo bez wiadomości ministerstwa spraw zagranicznych oddało dobrowolnie Łotwie zdobyte na bolszewikach krwią polską i polskim orężem tak zwane Inflanty Polskie (powiaty duneburski, lucyński i rzeżycki) ze znaczną, bo dochodzącą w powiecie duneburskim do 50% ludnością polską, nie pomyślawszy o ochronie jej praw mniejszościowych, i wydało tym sposobem tę mniejszość polską na łup eksterminacyjnej polityki łotewskiej, późniejsza zaś próba załatwienia tej kwestji na drodze porozumienia się z Łotwą nie przyniosła oczekiwanych wyników.

W stosunku do Niemiec zaznaczyć należy, że dobrodziejstwo specjalnych przywilejów, przyznanych w traktacie o mniejszościach 28 czerwca 1919 r., odnosi się tylko do obywateli polskich niemieckiego języka dawnych polskich ziem, należących do Prus, które traktat wersalski odebrał Niemcom i przyłączył do Polski: Niemcy z innych części Rzeczypospolitej nie mogą powoływać się na nie, de facto zaś znajdują się w temsamem położeniu, co pozostali poza kordonem niemieckim Polacy. Mniejszość polska na pozostałem przy Rzeszy niemieckiej terytorjum plebiscytowem Górnego Śląska znajduje się przez lat 15 od daty definitywnej decyzji o losach tego kraju (październik 1921 r.) pod ochroną traktatu o mniejszościach na mocy zalecenia Rady Ligi Narodów Radzie Najwyższej z d. 11 października 1921 r.[1] tudzież postanowień polsko-niemieckiej

[1] „Le traitè concernant la protection des minoritès conclu le 28 juin 1919 entre les Etats Unis d'Amèrique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon d'une part, la Pologne de l'autre, est applicable sur les territoires faisant dèfinitivement partie de la Pologne. L'èquité ainsi que le maintien de la vie économique demandent que le gouvernement allemand soit tenu d'appliquer au moins dans la pèriode transitoire de quinze ans à dater de l'attribution dèfinitive du territoire, des stipulations correspondant aux articles 1, 2, 7, 8, 10, 11 pt 12 dudit traité pour ce qui concerne les territoires de la Haute Silèsie reconnus comme faisant dèfinitivement partie de l'Allemagne". Podług zaleconej procedury petycje mniejszości językowych do Ligi Narodów w sprawach ochrony praw mniejszości winny być składane rządowi tego państwa, na którego terytorjum mieszkają dane mniejszości, dla doręczenia Radzie Ligi Narodów z odnośnym komentarzem lub też bez niego.

konwencji genewskiej z d. 15 maja 1922 r. Na mocy tej konwencji, zawierającej sankcje znacznie silniejsze w porównaniu z traktatem mniejszościowym, sądy mają prawo badania, czy ustawy lub rozporządzenia władz miejscowych nie sprzeciwiają się przepisom tej konwencji odnośnie do mniejszości: poza tem konwencja, oparta na zasadach wzajemności, zawiera przepisy specjalne, dotyczące utworzenia w Polsce i Niemczech specjalnego urzędu mniejszościowego oraz mięszanej komisji polsko-niemieckiej tudzież mięszanego trybunału rozjemczego (art. 83, 148—157 i 562—606).

Zaznaczyć przytem należy, że Niemcy, ochłonąwszy z pierwszej gorączki zrywania więzów pomiędzy ludnością niemiecką a przyznanem Polsce terytorjum, potrafili wytknąć konsekwentną linję polityki narodowościowej na Górnym Śląsku, ułatwiając ludności polskiej po tamtej stronie kordonu opcję na rzecz Polski, a utrudniając, i dla inteligencji niemieckiej na Śląsku Polskim wprost uniemożliwiając opcję na rzecz Niemiec, aby tym sposobem z jednej strony ograniczyć u siebie do minimum liczbę obywateli niemieckich, mówiących po polsku, z drugiej zaś strony stworzyć irrydentę niemiecką na polskim Górnym Śląsku, podczas gdy Polska dotychczas jeszcze nie zdobyła się pod tym względem na jakąkolwiek bądź mniej lub więcej przemyślaną linję postępowania. Na nasze częściowe usprawiedliwienie przyznać jednak trzeba, iż wytknięcie takiej linji przedstawia poważne trudności w obec niemal zupełnego braku inteligencji polskiej na Górnym Śląsku po tamtej stronie kordonu i zbyt silnej liczebnie i jakościowo inteligencji niemieckiej na Górnym Śląsku w granicach Rzeczypospolitej.

Wreszcie na mocy postanowień traktatu wersalskiego i dwóch konwencyj, paryskiej 9 listopada 1920 r. i warszawskiej 24 października 1921 r. żadne różnice nie mają być czynione w Gdańsku na niekorzyść obywateli polskich i innych osób polskiego pochodzenia lub mówiących po polsku, w tym więc wypadku ochrona przysługuje jedynie tylko mniejszości polskiej[1]. Fakt nienarzucenia Niemcom specjalnej ochrony mniejszości na całem terytorjum Rzeszy tłomaczy się prawdopodobnie tem, iż autorowie traktatu wersalskiego, zdając sobie spra-

[1] Dz. Ust. Rzecz. Polsk. 1922 nº 13 poz. 117, nº 19 i Załącznik.

wę z rychłego odrodzenia potęgi niemieckiej i dyskontując konieczność porozumienia się z Niemcami w bliższej lub dalszej przyszłości, starali się już z góry ułatwiać—nim przyjdzie czas na to — budowanie przyszłego złotego mostu zgody, tego samego, jaki istotnie w sześć lat później zbudowany został w Locarno.

Konferencja Pokojowa udzieliła niektórym państwom, w tej liczbie trzem wielkim mocarstwom, Wielkiej Brytanji, Francji i Japonji, szereg t.' zw. mandatów międzynarodowych dla zarządzania posiadłościami, które na skutek przegranej wojny przestały stanowić własność państw zwyciężonych: treść tych mandatów odpowiada naogół postanowieniom traktatów o ochronie mniejszości 1919—1920 r. Już to samo dowodzi, jak niesłusznem jest tak rozpowszechnione u nas zdanie, jakoby ochrona mniejszości była specjalnie przeciwko nam wymierzonem ubliżeniem naszej suwerenności państwowej. Zarzut ten da się wytłómaczyć tylko tem, że polska myśl polityczna zbyt długo była w niewoli u prawnopolitycznych doktryn niemieckich i dziś jeszcze z pod wpływu tych doktryn otrząsnąć się nie jest w stanie.

Od czasów Kanta, Fichtego i Hegla stała doktryna niemiecka, i dotychczas stoi jeszcze na gruncie absolutnej bezwzględności suwerenitetu państwowego. Znaczy to, że państwo nie uznaje uad sobą absolutnie żadnej władzy zarówno fizycznej jak i moralnej i, stanowiąc źródło wszelkiego prawa, granice jego samo dla siebie wykreśla. Z punktu widzenia prawnego jest więc państwo społecznością doskonałą, zależną tylko od siebie samej, i nie posiada żadnych innych zobowiązań oprócz tych, które samo dobrowolnie na siebie przyjęło, i to tylko dopóty, dopóki tych zobowiązań dotrzymywać pragnie. Z tego więc punktu widzenia mógł kanclerz niemiecki w. Bethmann-Hollwegh w rozmowie z ambasadorem angielskim w Berlinie nazwać podpisane przez Prusy zobowiązanie szanowania neutralności Belgji świstkiem papieru (a scrap of paper). W myśl doktryny niemieckiej państwo stanowi wcielenie mocy panowania, władzy w całkowitym zakresie, prawa w nagim absolutyzmie. W tym systemie prawo Narodów nie istnieje, albowiem brak mu przymusu, bez którego nie można wystawić sobie prawa, gdyż siłą twórczą, powołującą prawo do życia

jest tylko siła. Państwo winno własnemi środkami rozwiązywać kwestje, które je interesują, poddanie się arbitrażowi lub wyrokowi sądu międzynarodowego jest niezgodnem z ideją suwerenitetu państwa: suwerenitetem jest bowiem ta jego własność, która na wewnątrz i na zewnątrz stanowi najwyższą i od nikogo niezależną moc panowania, summa potestas[1].

Taką jest bezwzględna doktryna niemiecka. Jest ona zgodną z rzeczywistością, o ile chodzi o Imperium Romanum, o czasy średniowieczne lub o Chiny, odgraniczone od świata murem, zbudowanym przez pierwszych cesarzów z dynastji mandżurskiej. Dziś jednak, gdy państwa zawiązały pomiędzy sobą ścisłe stosunki handlowe i gospodarcze, które coraz ciaśniej splatają się pomiędzy sobą tysiącznemi węzły, powstać musiała pomiędzy niemi zarówno wspólność jak i sprzeczność interesów. Państwa więc muszą pomyśleć o ich zrównoważeniu, o zadosyć uczynieniu interesom wspólnym, o pogodzeniu interesów sprzecznych. Stąd też państwo współczesne, będąc wcieleniem prawa, opartego na gwarancjach, nie zawiera w sobie czynnika absolutu; władza, którą posiada, jest względną i ograniczoną, system, któremu hołduje, musi być systemem kooperacji, nie odosobnienia. Państwo zależy dziś od tysiąca sił moralnych, po większej części niedających się ująć w ramy ścisłych koncepcyj, a jednak realnych i skutecznych, w tej liczbie -- od kompleksu zasad etycznych, na których straży samo stoi, i które zgodnie z tem musi szanować, od opinji własnych swoich obywateli i od opinji państw, z któremi

[1] v. Liszt. Völkerrecht 1918 str. 46. „Souverenität als Eigenschaft des Staates ist die höchste nach Aussen wie im Inneren selbständige von keiner höheren abhängende Herschersmacht". Por. Bouvier. La conception allemande de l'Etat 1917 str. 12—14, von Ihering Zweck im Recht 1877 t. I str. 241. Lassson Prinzip und Zukunft des Völkerrechts 1871 str. 77. von Savigny. System des heutigen römischen Rechts t. I str. 32, Treitschke. Historische und politische Aufsätze 1883. t. II str. 782. Tenże Politik 1899 str. 368. Lavisse et Andler, Politique allemande et doctrines allemandes de la guerre 1915 str. 37-45. Nietsche. Also sprach Zazathustra 1890 str. 304. Panującej teorji niemieckiej przeciwstawa się ostro Kraus. Gedanken über Staatsethos im internationalen Verkehr. 1926.

342

utrzymuje stosunki. Nie uznając nikogo ponad sobą, współczesne państwo uznać musi jednak równych sobie, a w wielkiej społeczności międzynarodowej żaden z członków nie może pretendować do władzy nieograniczonej z chwilą, gdy wszyscy uznali wzajemnie swe prawa i obowiązki.

W prawie Narodów, jak i w stosunkach pomiędzy jednostkami, prawo czynienia co się nam podoba, ogranicza konieczność uznania i uszanowania takiego samego prawa innych jednostek. Jak wolność nie oznacza swawoli, lecz ujęte w pewne karby wykonywanie określonych funkcji w granicach porządku prawnego, tak i suwerenitetu nie stanowi władza absolutna i despotyczna bez żadnych innych granic po za własnem widzi mi się. Suwerenitet rozumieć należy tylko jako możność swobodnego poruszania się podług swego uznania w granicach, zakreślonych przez warunki wspólnego życia międzynarodowego. Zjawiska takie jak np. koncert europejski lub entente cordiale, albo przymierza i porozumienia, czy wreszcie neutralizacja, interwencja z pobudek ogólno-ludzkich, panemerykanizm wraz z doktryną Monroe'go, polityka otwartych drzwi lub klauzula największego uprzywilejowania świadczą najlepiej o sile i stopniu rozgałęzienia splotów interesów politycznych i ekonomicznych, które zmuszają współczesne narody do dobrowolnego ograniczenia swego nieograniczonego w zasadzie suwerenitetu w zakresie umów, zawieranych najczęściej pod przymusem. Dla tego też w przeciwstawieniu do pokutującej w dalszym ciągu w niemieckiej nauce doktryny absolutnej, nazwiemy suwerenitetem taką właściwość państwa, która sprawia, że jest ono władnem określić swoje postępowanie na podstawie woli własnej w granicach wzniosłych zasad prawa i słuszności, zgodnie z celem zbiorowym, do którego urzeczywistnienia powołani są wszyscy członkowie wielkiej społeczności międzynarodowej[1].

[1] Por. Merriam. History of the theory of sovereignty since Rousseau 1900 str. 68—74. Stallybrass. Sovereignty, independence aud equality in the League of Nations 1919 str. 43—56. Hoijer. La solution pacifique des litiges internationaux 1925 str. 309—314. Alvarez. La codification du droit international 1912 str. 124—125. Westlake. International Law 1903 str. 310, 311, 338.

349

BIBLJOTEKA W BIAŁYMSTOKU Publiczna Miejska

Innemi słowy suwerenitet należy rozumieć w ten sposób, że chociaż nie może być nikogo ponad państwem, to jednak nie znaczy to bynajmniej, aby państwo mogło robić to wszystko, co mu się podoba. Państwo suwerenne jest istotnie jedynym panem swoich czynów, ale to nie znaczy, by mu wolno było pozwalać sobie na wszystko[1]. Można więc do pewnego stopnia zastosować w tym wypadku znany żartobliwy wiersz Hammel'a o wolności woli:

„Frei und Sklave—wie ich will!
Endlich hab' ich es gefunden:
Frei vom sichtlichbaren Zwange,
Bin ich unsichtbar gebunden".—

Dla tego też żadne państwo, znajdujące się w stosunkach z innemi państwami, nie wykonywa suwerenności w pełni na swojem terytorjum: ograniczenia tego suwerenitetu wynikają z szeregu umów, jakie każde państwo zawiera z innemi. Cechą charakterystyczną tych ograniczeń jest to, że wynikają one z porozumienia wzajemnego państw, opartego na ich woli[2]. Czy wola ta istotnie jest zawsze nieskrępowaną, czy pewien przymus, wypływający z układu stosunków w chwili zawarcia zobowiązania nie stanowi warunku sine qua non jego powstania? Odpowiedź na to pytanie daje znajdująca zastosowanie w prawie Narodów stara zasada rzymska: quamvis coactus tamen voluisti, o ile przymus nie był zastosowany bezpośrednio do pełnomocników, którzy dane zobowiązanie podpisali. Z całą pewnością twierdzić można, że znakomita większość zobowiązań międzynarodowych bywa zazwyczaj narzucaną państwom słabszym wbrew ich woli przez mocarstwa silniejsze, a uznana powszechnie przez prawo Narodów zasada t. zw. klauzuli rebus sic stantibus, uznana ostatnio przez art. 19 Paktu Ligi Narodów, daje

[1] Por. Fauchille Traitè de droit international public 1922 t. I cz. 1. str. 431. „La souverainetè, intèrieure on extèrieure, signifie qu'il n'existe personne au dessus de l'Etat qui la possède, mais non pas que cet Etat puisse faire tout ce qu'il veut, puisse tout se permettre; un Etat souverain est seul maître de ses actes, mais il n'est pas libre de faire tous les actes possibles".

[2] Por. Kutrzeba Polskie Prawo Polityczne według traktatów 1923 t. I str. 112.

możność we właściwych wypadkach zniesienia takich zobowiązań z inicjatywy samej strony zobowiązanej.

Więc nie w tem leży sedno rzeczy, że Ententa, pragnąc rzekomo upokorzyć Polskę, narzuciła Rzeczypospolitej wbrew jej woli „szereg uciążliwych obowiązków, ograniczający dotkliwie jej suwerenitet państwowy" w znaczeniu nieograniczonego prawa robienia tego wszystkiego, co się jej żywnie podobać będzie. Po pierwsze dla tego, że takiego suwerenitetu o rozmachu, przypominającym rozmach szerokiej natury kupiectwa wszechrosyjskiego: „jak moja lewa noga zachce", żadne państwo współczesne nie posiada i posiadać nie może, po drugie, bo uznanie w charakterze praw zasadniczych prawa jednostki do życia i wolności zarówno osoby jak i sumienia, tudzież równouprawnienia obywatelskiego, prawa do nauki we własnym języku i możności zaspakajania swoich potrzeb kulturalnych na drodze pewnego rodzaju samorządu stanowią prawa kardynalne, których całość, niezależnie od zapisania ich, czy też nie zapisania na tablicach spiżowych konstytucji danego państwa, stanowi kompleks norm obowiązujących, nazywany przez wielu prawników Powszechnem Prawem Ludzkości[1].

W dzisiejszych czasach wszystkie państwa potrzebują siebie wzajemnie ze względów gospodarczych i społecznych, stąd też żyć muszą we wzajemnej zależności. Nic więc dziwnego, że i we współczesnem prawie Narodów zasada absolutnego suwerenitetu musiała ustąpić miejsca zasadzie interdependencji, solidarności i kooperacji międzynarodowej, chociaż proces w tym kierunku nie został być może jeszcze w zupełności zakończony. Można przytoczyć pod tym względem z ostatnich czasów rezolucję, zapadłą w Cannes w d. 6 stycznia 1922 r. na zjeździe premjerów głównych mocarstw sprzy-

[1] „Droit commun de l'humanité". Twórcą tego poglądu jest Pillet. Le droit international public w Revue de droit international public et de lègislation comparée 1894 t. I str. 15-32. W ostatnich czasach w obronie powyższej tezy wystąpił uczony holenderski Jitta. La rènovation du droit international sur la base d'une communautè juridique du genre humain 1919 str. 3—9. Por. także Rongier. Intervention d'humanité w Revue de droit international public et de lègislation comparèe 1910 t. XVII str. 468.

mierzonych, na skutek dwóch memorjałów, angielskiego i francuskiego, z których drugi powtarza dezyderaty pierwszego[1]. Rezolucja ta uznaje dopuszczalność interwencji zbiorowej w wypadkach, w których nieinterwencja mogłaby okazać się niebezpieczną dla pokoju powszechnego, pozatem (wobec spodziewanego zwrócenia się Sowietów z prośbą uznania ich de jure) wskazuje ogólne zasady, których powinno przytrzymywać się każde państwo w rządach wewnętrznych (ochrona własności osobistej, uznanie długów, organizacja sprawiedliwości, zapewniająca egzekucję należności umownych i t. p.). A czyż art. 1 Paktu Ligi Narodów, dopuszczający do Ligi jedynie tylko państwa „wolne", nie wyklucza z niej z góry państwa, którego wewnętrzne ustawodawstwo stoi w sprzeczności z ogólnemi zasadami owego Powszechnego Prawa Ludzkości?

Otóż w postanowieniach, które nam „narzucił" traktat o mniejszościach z d. 28 czerwca 1919 r., nie ma nic ponad to, co by nie wypływało z tego obowiązującego wszystkie państwa Powszechnego Prawa Ludzkości[2]. Nie treść więc samego traktatu, ale fakt, że zażądano od nas podpisania go junctim z traktatem wersalskim jako conditio sine qua non, warunek, którego niespełnienie pociągnęłoby przeniesienie nas z obozu zwycięzców do obozu zwyciężonych, może być istotnie dla nas bardzo przykrym. Wychodzi bowiem tak, jak gdyby wielkie mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone nie miały w 1919 r. pewności, że Polska istotnie już dojrzała do własnej państwowości i do zrozumienia abecadła ustroju politycznego narodów cywilizowanych, i obawiały się, że pozostawiona sama sobie, po długoletniej nie-

[1] Ogłoszone w The Times Jan. 12, 1922. i Le Temps 11 Fèvrier 1922.

[2] Art. 11 traktatu o mniejszościach zawiera gwarancję święcenia szabasu; rzecz zrozumiała, wobec tego, że procent ludności żydowskiej w wielu miastach i miasteczkach (szczególniej na Kresach) przenosi 50%, dochodząc gdzieniegdzie nawet do 95%. „Z wyjątkiem tego postanowienia, stanowiącego szczególny przywilej, zapewniony wyznawcom religji mojżeszowej, wszystkie pozostałe nie wychodzą poza ramy równouprawnienia obywatelskiego oraz wolności narodowej" (Kcmarnicki Polskie Prawo Polityczne str. 556), ale postanowienie, zapewniające żydom możność święcenia szabasu nie należy do rzędu tych postanowień, które winny wejść w skład ustaw zasadniczych Rzeczypospolitej. Słusznie też pod tym względem wypowiedział się Kollenscher l. c. str. 7. „Der Staatsvertrag (1919) enthält das Mindestmaas der politischen Freiheit Polens".

woli zechce wolności swej użyć w ten sposób, iż zacznie robić to wszystko, „czego zapragnie jej lewa noga„, jak to im niewątpliwie nieomieszkali podszepnąć nasi najserdeczniejsi przyjaciele i sąsiedzi ze Wschodu i z Zachodu. Zaufanie jest rzeczą bezsprzecznie cenną i wartościową, tylko że zaufania na kredyt żądać nie można, na zaufanie trzeba zasłużyć. Tak modne na Zachodzie oskarżanie Polski o zasadniczy brak tolerancji, dochodzące do upatrywania w art. 114 naszej Konstytucji dowodu pogwałcenia zasady wolności sumienia, nie mówiąc już o zarzutach ciemnoty, fanatyzmu religijnego, obskurantyzmu, imperjalizmu i zoologicznego nacjonalizmu i t. p. łatwo było rozbić umiejętnie zorganizowaną kontrpropagandą, gdybyśmy ją istotnie w swoim czasie zorganizować byli potrafili, a fakt, że Polska od pewnego czasu coraz bardziej oddala się od typu praworządnego państwa, z pewnością do wyprostowania opinji zagranicznej o nas nie pomoże.

Polska w art. 93 traktatu wersalskiego przyjęła na siebie istotnie obowiązek nie wobec drugiej strony umawiającej się, to jest Niemiec, ale wobec głównych państw sprzymierzonych i stowarzyszonych, to jest wobec współkontrahenta po tej samej stronie. Tylko że inną rzeczą jest akt międzynarodowy, inną zaś akt notarjalny; inna treść, inna forma, inny język, inny sposób ujęcia i sprecyzowania zobowiązań. Pakt Ligi Narodów jako akt ściśle prawny nie posiada żadnego jurydycznego znaczenia, bo wynikających zeń zobowiązań nigdzie przez żadnym sądem zaskarżyć nie można, a jednak Pakt jest właściwą podstawą dzisiejszej politycznej organizacji międzynarodowej. To też sporządzanie aktów treści dyplomatycznej i politycznej wymaga innych walorów, niż załatwianie sprawy podług wskazówek ustawy o notarjacie.

Wreszcie, aczkolwiek nie może podlegać najmniejszej wątpliwości, że zasada wzajemności stanowi w prawie Narodów istotny warunek wszelkich zobowiązań, to jednak tam, gdzie chodzi o normy Powszechnego Prawa Ludzkości, sprawa przedstawia się nieco inaczej. Normy te, jako normy wyższego prawa moralnego, obowiązują sama przez się nie-

zależnie od tego, czy je druga strona uznaje, czy też nie uznaje. L'air fait libre — niewolnik, wstępujący na ziemię wolnego państwa, staje się wolnym ipso facto, chociaż w ojczyźnie jego kwitnie niewolnictwo. Gdyby zaś Polak, bawiąc np. z misją naukową w głębi Sudanu, dostał się w ręce szeików arabskich, prowadzących tam jeszcze dotychczas handel niewolnikami, rząd polski nie mógłby, powołując się na zasadę wzajemności, tytułem represji ogłosić za niewolnika pochodzącego, dajmy na to, z tamtych stron czarnego odźwiernego w szatni Bristolu w Warszawie, albowiem gdzie chodzi o zasadnicze prawa ludzkie, tam zasada wzajemności nie znajduje zastosowania.

Wolna Polska, zagwarantowawszy w Konstytucji mniejszościom ogólne prawa ludzkie, (ochronę życia i wolności, tolerancję religijną i równouprawnienie obywatelskie), nie odczuwa bynajmniej obowiązku przestrzegania odnośnych przepisów w znaczeniu krzywdzącego ograniczenia swego suwerenitetu, czy też rodzaju upokarzającej capitis deminutio, albowiem wie, że zasady te stały się już od dawna integralnym czynnikiem ustroju państwowego wszystkich narodów cywilizowanych, do których rodziny sama należy. Natomiast wolna Polska uważać musi dla siebie za ciężką krzywdę i głębokie upokorzenie treść dobrowolnie przez Sejm ustawodawczy uchwalonego art. 109 Konstytucji 17 marca 1921 r. o tem, że „osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w państwie Polskiem pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego", bo artykuł ten, o ile postanowienia jego wejdą w życie w całej rozciągłości, zamieni Polskę na Judeo-Polskę[1]. Nie po-

[1] Koźmiński (Sprawa mniejszości str. 75) pociesza się tem, że art. 109 nie tyczy się żydów, gdyż mówi wyraźnie o mniejszościach narodowościowych, podczas gdy traktat o mniejszościach uważa żydów za mniejszość religijną. Ale traktaty mniejszościowe nie mówią nigdzie o mniejszościach narodowościowych, lecz tylko o mniejszościach rasowych, językowych i religijnych, traktując wszystkie w jednej płaszczyźnie, a Brzeziński (l. c. str. 173) słusznie przestrzega przed komentowaniem jakiegokolwiek postanowienia traktatu w sposób sprzeczny z zasadą równouprawnienia.

trzeba dodawać, że treść artykułu 109 naszej Konstytucji stoi w diametralnej sprzeczności z zasadniczemi podstawami traktatów mniejszościowych, a w tej liczbie z postanowieniami traktatu o mniejszościach, zawartego w d. 28 czerwca 1919 r. przez Polskę z głównemi państwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi. Artykuł ten stanowi z naszej strony dobrowolne uznanie odrzuconego przez paryską Konferencję Pokojową zasadniczego żądania międzynarodowej organizacji żydowskiej, domagającej się przedewszystkiem autonomji personalnej w znaczeniu utworzenia autonomicznych związków mniejszościowych o charakterze publiczno-prawnym[1]. W liście swym do delegata Polski ówczesny przewodniczący konferencji pokojowej „tygrys" George Clémenceau uważał za wskazane specjalnie podkreślić, że postanowienia traktatu o mniejszościach nie stanowią uznania żydów w znaczeniu odrębnej społeczności politycznej w łonie Państwa Polskiego, natomiast uznał ich za taką Polski Sejm Ustawodawczy jak gdyby na poparcie gorzkich słów zasłużonego historyka naszego Tadeusza Korzona, że w dziejach Narodu już od XVII stulecia dają się stwierdzić zupełnie wyraźnie przejawy zgubnego instynktu samobójczego. Traktat o mniejszościach proklamuje zasadę teoretyczną ochrony indywidualnych praw jednostek, należących do mniejszości, Konstytucja Polska jednostki te organizuje w związki autonomiczne o charakterze publiczno-prawnym. Traktat o mniejszościach wystrzega się nawet wspomnieć o mniejszościach „narodowych" i mówi tylko o mniejszościach „etnicznych, językowych i religijnych", a Konstytucja Polska pragnie zapewnić mniejszościom „pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych", stając tym sposobem w sprzeczności z proklamowaną przez traktaty 1919—1920 r. z inicja-

[1] Por. art. 5 memorjału komitetu żydowskich delegacyj w Paryżu, złożonego w d. 12 maja 1919 r. przewodniczącemu i członkom konferencji pokojowej (Bordinh. Das positive Recht der nationalen Minderheit. Eine Sammlung der wichtigsten Gesetze und Entwürfe 1921 str. 86).

tywy Prezydenta Wilsona zasadą, że w państwie współczesnem z prawnego punktu widzenia może być tylko jeden naród, ten, który na podłożu własnego prawa stworzył sam dla siebie państwowość.

Koncepcja art. 109 Konstytucji 17 marca 1919 r. jest w gruncie rzeczy niczem innem, jak tylko zastosowaniem do zmartwychpowstającej Polski dawnej formuły Karla Renner'a, na której ten przywódca socjalistów w wiedeńskiej Radzie Państwa, późniejszy powojenny socjalistyczny minister austrjacki, probował oprzeć stosunki narodowościowe w strupieszałej i już w owym czasie rozlatającej się Austrji.

Formuła Rennerowska brzmi w sposób następujący: Terytorjum jest neutralne. Gmina jako podstawowa jednostka administracji państwowej dzieli się na tyle oddzielnych, równorzędnych i równouprawnionych gmin, ile jest poszczególnych narodowości w danym okręgu. Każda gmina narodowościowa posiada wyłączną konpetencję w sprawach, dotyczących właściwej narodowości. Pozatem istnieje gmina polityczna, czyli ponadnarodowościowa (übernational), a więc wspólna dla wszystkich narodowości, przeznaczona do załatwiania spraw, obchodzących w równym stopniu wszystkie narodowości. Poszczególne gminy narodowościowe łączą się w związki odnośnych narodowości, a związki te tworzą Austrję, zorganizowaną już jako „związek ludów", anarodowy Völkerbund, przypominający brakiem charakteru narodowego dzisiejszy „Związek federalistycznych socjalistycznych republik sowieckich", z którego nazwy usunięto starannie wszystko, co mogłoby mieć jakikolwiek związek z narodowem obliczem ludów, wchodzących w skład tego państwa.

Taką to organizację od konającej Austrji zapożyczoną zapewnia w przyszłości Polsce art. 109 naszej Konstytucji: brak w nim tylko ogólnej na całą Polskę izby narodowej żydowskiej, Waad arba aracot, rodzaju sejmu żydowskiego, którego domagają się—dotychczas bezskutecznie — nacjonalistyczne organizacje żydowskie.

Zapewne, art. 109 Konstytucji zapowiada tworzenie autonomicznych związków mniejszości o charakterze prawno-politycznym, ale ich sam jeszcze nie tworzy, i zapowiedź ta, jak zapowiedź wielu zarządzeń, mających uszczęśliwić Polskę, a posiadających tę słabą stronę, że są faktycznie nie wykonalne, może pozostać również w sferze tych zamiarów, któremi podobno wybrukowane jest Piekło. Ale nawet i w tym wypadku niema co skarżyć się na rzekomą krzywdę i upokorzenie, jakie miało wyrządzić Polsce teoretyczne uznanie pewnych zasadniczych norm Powszechnego Prawa Ludzkości w traktatach mniejszościowych, skoro idzie się samemu drogą, wiodącą znacznie dalej, bo aż do Judeo - Polski. Mówmy zupełnie otwarcie: w naszych stosunkach wszędzie, gdzie mowa jest o mniejszości, tam czytać należy—żydzi.

Pewien wybitny prawnik francuski, profesor Szkoły Nauk Politycznych w Paryżu, ale Polak z pochodzenia i narodowości, pisze co następuje:

„Zasada ochrony mniejszości w charakterze społeczności odrębnych od państwa, do którego należą, stanowi błąd, prowadzi bowiem do stworzenia państwa w państwie i nietylko nie zapewnia korzystającym z niej dobrodziejstwa równości obywatelskiej, lecz dąży do zorganizowania z nich kasty uprzywilejowanej, która w danem społeczeństwie skrystalizuje się, zamiast się w niem rozpuścić. Mniejszości, zorganizowane jako ciała autonomiczne, będą czynnikiem dezorganizacji narodowej, rozsadzającym państwo. Zasada ta stanowi jednocześnie niebezpieczeństwo, ponieważ ośmiela tych, co korzystają z ochrony, do żądania korzyści, z jakich korzystają inni obywatele, nie dając nic wzamian państwu, które tej ochrony im udzieliło, nie dając mu w szczególności lojalnego przywiązania, chociaż ma niewątpliwie prawo nań liczyć. Zasada ta stanowi niebezpieczeństwo i dla tego, że zorganizowane mniejszości skorzystają z pierwszej sposobności, aby państwu narobić jaknajwięcej trudności. Zamiast zanieść skargę do władz państwowych, zwrócą się do Ligi Rady Narodów. Łatwo zrozumieć, jakie uczucia względem mniejszości żywić będzie państwo, żyjące pod groźbą wiecznego konfliktu z Ligą i wystawione na nieustanne mięszanie się Rady do wykonywania atrybucyj suwerenitetu państwowego. Zamiast zapewnić porządek i pokój społeczny, taka ochrona mniejszości, stanowić będzie ferment wiecznej niezgody i nienawiści narodowych" [1].

[1] Blociszewski. La Constitution Polonaise du 17 mars 1921 w Revue des sciences politiques, janvier—mars 1922 t. XLV str 54—57.

Uwagi powyższe są słuszne — tylko nie pod względem treści traktatów mniejszościowych, lecz w zastosowaniu do Konstytucji polskiej, bo art. 109, w uznaniu praw mniejszości narodowej wyszedł po za te granice, które zakreślił traktat, zawarty przez Polskę z głównemi mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi[1]. Nieprawdą jest, jakoby traktaty pokojowe organizowały w Polsce i innych krajach związki autonomiczne o charakterze prawno-politycznym, natomiast prawdą jest, że organizację taką na naszym terenie stara się zapoczątkować art. 109 Konstytucji 17 marca 1921 r. Zgodnie ze swem ogólnem założeniem, że każde państwo winno być organizmem narodowym, a każdy organizm narodowy winien w granicach możliwości stanowić państwo, postanowienia traktatów nie przewidują istnienia mniejszości narodowych, gdyż byłoby to z ich strony zaprzeczeniem uznanego przez traktat wersalski narodowego charakteru państwa. Traktaty mniejszościowe nigdzie nie organizują mniejszości etnicznych, językowych i religijnych w odrębne od państwa społeczności i nigdzie nie dają im możności organizowania się w takowe, a to dla tego, że zarówno rasa, jak i język lub religja mogą stanowić źródła zbiorowej chęci współżycia, stojącej na przeszkodzie do asymilacji.

Dzięki brakowi upoważnionych do działania związków o charakterze publiczno-prawnym ustanowiona przez traktaty ochrona mniejszości trafi najczęściej w próżnię. Dodać należy, że państwo może zawsze przeprowadzić względem mniejszości politykę, jaką uzna za zgodną z interesem państwowym za pomocą praw finansowych, obciążających silniej tę czy inną gałąź wytwórczości, policyjnych, jak np. zakaz handlu domo-

[1] Por. Estreicher w wydawnictwie zbiorowem Nasza Konstytucja Kraków 1922 str. 141, który przy tej sposobności zapytuje: „czy stało się tak do rzeź?" i zapatrzony w napis, widniejący na äusseres Burgtor cesarskiego Burgu we Wiedniu, w formułę Rennerowską i w stosunki przedwojenne w nieboszczce Austrji, pisze: „Sądzę że trzeba odpowiedzieć na to pytanie potakująco: Polski byt na wewnątrz spokojny i trwałe przywiązanie obywateli innych narodowości może być ugruntowane jedynie na zasadach liberalnych—na suumcuique—na samorządzie, a nawet w pewnych granicach i na automomji, którą się przyzna mniejszościom narodowym",

krążnego, prohibicja lub nakaz zamknięcia szynków i karczem, lub wreszcie zapomocą systemu monopolów i innych środków, mogących dotknąć specjalnie tę czy inną upatrzoną grupę społeczną. Odwołanie się mniejszości do Rady Ligi Narodów bez poparcia któregokolwiek z jej członków utrudnia specjalna procedura (t. zw. Rada Trzech), prowadząca prawie zawsze do zgilotynowania petycyj przed ich rozpatrzeniem w Radzie Ligi Narodów in merito, a wystąpienie jednego z członków Rady z właściwą inicjatywą lub poparciem jest tak niebezpieczne ze względu na łatwe do zrozumienia rozbudzenie antagonizmów i drażliwości międzynarodowych, że ewentualność takiego wystąpienia należy uważać już z góry za wykluczoną. Może być mowa tylko o mięszaniu się państwa zainteresowanego, przyczem wszystkie spory tego rodzaju winny być przekazywane Stałemu Trybunałowi Sprawiedliwości w Hadze. Ale za ostatnie 5 lat Trybunał Sprawiedliwości wezwany był do wypowiedzenia się w 2 tylko wypadkach, i to w dodatku w charakterze nie orzeczenia, lecz konsultacji prawnej. Przypuszczać przeto należy, że skoro odesłanie sporu przed forum Trybunału Sprawiedliwości zawiera zawsze skargę jednego państwa przeciwko drugiemu, Rada Ligi Narodów skorzysta z każdej sposobności, aby niedopuścić do rozpatrzenia i na tej drodze sporu w porządku merytorycznym.

Zaznaczyć bowiem należy, że ustanowiona pierwotnie w art. 12 traktatu z Polską (który posłużył za wzór dla wszystkich pozostałych traktatów mniejszościowych) procedura ochrony praw mniejszości została na mocy późniejszych uchwał Rady Ligi Narodów zasadniczo zmienioną. Ustanawiając nową procedurę, o której mówić będziemy obszerniej w rozdziale V niniejszej pracy, Rada Ligi Narodów wyszła bezsprzecznie po za ramowe postanowienia traktatów, wprowadzając nowe zasady, przez wspomniane traktaty nieprzewidziane, ale państwa, które podpisały traktaty, chętnie poddały się nowej procedurze z uwagi na jej wartość praktyczną i na jej objektywne gwarancje.

ROZDZIAŁ II.

Rasa, język, religja. — Indywidualizm ludów germańskich. — Uprawnienia osobiste jednostki wobec państwa. — Francuska i niemiecka koncepcja suwerenitetu. — Teorja narodowości. — Stanislao Mancini i Ernest Renan. — Ludzie kolorowi. — Narodowość a język. — Religja a narodowość.

„What happens between the time a sheep is sheep and when it appears on the table as mutton cutlets in paper frills?".

Theodore Roosevelt.

Jeżeli w królestwie zwierząt walka o byt, głód i śmierć rozwiązują wszystkie zagadnienia powstawania coraz wyższych i doskonalszych form zwierzęcych, to narody nie zawdzięczają swego powstania ani selekcji naturalnej, ani przystosowywaniu się do warunków życia, ani wreszcie zmaganiu się o jego zachowanie. Selekcja naturalna oznacza zachowanie jednostek, które potrafią walczyć zwycięzko z wrogiem dla nich otoczeniem, ale wszakże pomimo jednakowych warunków istnienia, w Atenach i Lacedemonie wytworzyły się dwa oddzielne narody, ateńczyków i spartiatów. Strukturą gleby, roślinnością i klimatem przypomina łudząco Borneo Nową Gwineę, ale papuasi i malajczycy, żyjący w jednakowych warunkach, zachowali przecież swe odrębne cechy, podobnież jak mieszkające w dolinie Amazonki indyjskie plemię arawaków jest bardziej zbliżone do typu karaibów z Indyj Zachodnich, niż do szczepu czerwonoskórych tupi, wśród którego od niepamiętnych czasów mieszka. Grecy, żydzi i armeńczycy w Turcji i Azji Mniejszej prowadzili z musu ten

sam tryb życia, zajmując się handlem żywym towarem, lichwą i faktorstwem, co wyrobiło w nich pewne wspólne cechy, nieuczciwość, skłonność do oszustwa i brak zasad moralnych, a jednak te trzy narodowości na Wschodzie nie zlały się bynajmniej ze sobą, lecz każda z nich zachowała swe specyficzne właściwości rasowe. Naodwrót, kiedy podczas amerykańskiej wojny secesyjnej stany południowe usiłowały poprzeć swe wystąpienie z Unji powołaniem się na rzekomą odrębną narodowość „południową", opinja publiczna przyjęła to oświadczenie wybuchem szczerej wesołości, zapytując ustami Lieber'a, czy istnieje również matematyka południowa lub południowy Pan Bóg?

Słowo „rasa" oznacza związek krwi, grupę społeczną, złączoną pokrewieństwem, to jest pochodzeniem od wspólnego przodka, w przeciwstawieniu do „gatunku" czyli typu, opierającego się skutecznie wpływowi środowiska i czasu, i przedłużającego swe istnienie po przez wieki. Tym sposobem w gatunku mieści się tyle ras, ile może być zmian zasadniczych, dających pogodzić się z gatunkiem w drodze krzyżowania, podczas gdy krzyżowanie pomiędzy sobą różnych gatunków tylko wyjątkowo, na drodze sztucznej i głównie w świecie roślinnym przeprowadzić się daje[1]. Poszczególne rasy tworzą więc tylko oddzielne stadja w procesie nieustannego rozwoju gatunków, i na tem kończy się w świecie zwierzęcym dyferencjacja. Natomiast świat ludzki poszedł w tym kierunku jeszcze dalej, różniczkując w łonie rasy narodowości, które są wytworem dwóch sił twórczych, siły tworzącej rasę, działającej dawniej dość silnie, a dziś prawie zupełnie zamarłej, i siły działającej w dalszym ciągu w kierunku dyferencjacji ras na poszczególne narody[2].

---

[1] Por. Pradier—Fodéré. Traité de droit international public t. I. str. 121. „Les naturalistes ont donné le nom d'espèce à un type de vie qui se prolonge à travers des âges et qui résiste à l'influence des millieux comme à celles du temps. Le nom de race appartient aux oscillations de l'espèce entre les temps et les lieux. Une espèce comporte virtuellement autant de races que de modifications compatibles avec le type".

[2] Por. Walter Bagehot. Physics and Politics ed. 1883 str. 225.

Prawie wszystkie ludy Europy należą do rasy indoeuropejskiej, a jednak sam Kaukaz, wąska szyja, przez którą szła inwazja aryjczyków, liczy około 150 odrębnych szczepów. Narody europejskie, aczkolwiek należą przeważnie do jednej rasy, stanowią w jej obrębie asymilację najróżnorodniejszych pierwiastków, i narody szlachetniejsze, te, które najbardziej przyczyniły się do rozwoju kultury i cywilizacji, są najmniej czyste, najbardziej mięszane. Współczesny francuz nie jest ani gallem, ani latynem, ani frankiem, ani burgundem, choć w żyłach jego płynie krew celtycko-latyno-germańska [1], anglik zaś nie jest ani brytańczykiem z Komentarzy Juljusza Cezara, ani anglosaksonem z czasów Hengista i Horsy, ani norweskim wykingiem z epoki Kanuta Wielkiego, ani normanem z orszaku Williama Zdobywcy, nie mówiąc już o włochach, w których krew pelazgów, greków, etrusków, sabińczyków i latynów zlała się z krwią celtów, germanów, saracenów i normanów, tworząc mięszaninę, w obec której załamuje bezradnie ręce nauka etnografji [2]. W procesie tworzenia się narodowości tkwi niewątpliwie czynnik opatrznościowy: mamy tu do czynienia z aktem twórczym w całem znaczeniu tego słowa, z aktem, który możemy stwierdzić, ale którego zrozumieć nie jesteśmy w stanie [3].

Gdy zachodnie cesarstwo rzymskie padło pod ciosami barbarzyńców, a hordy najeźdźców germańskich przekroczyły Ren, Pireneje i słupy Herkulesa, aby dokończyć zniszczenia cywilizacji łacińskiej na północnem wybrzeżu afrykańskiem, gdy sfanatyzowane ludy mahometańskie, waląc w odwrotnym kierunku poprzez Gibraltar i Pireneje, zderzyły się na równinach Francji z ludami północy, wówczas zakotłowało się

[1] Por. Danzat. Le prèjugé de la race (Revue politique et parlementaire 1918 str. 82. „Il n'ya pas de race française, nous formons un amalgame de tous les peuples qui ont traversé l'Europe occidentale„.

[2] Por. Lester F. Ward. Pure Sociology 1903 str. 193—202.

[3] Por. Fr. Laurent. Histoire du Droit des Gens et des relations internationales tom XVIII str. 480: „C'est Dieu qui rassemble les èlèments des nations, comme il rassemble les èléments des astres; il y a là un fait de crèation que nons pouvons constater, mais qui èchappe à la libertè humaine".

w garnku europejskim, i świat zaległy szczątki owych „disjuncta semina rerum", z których miał dopiero wytworzyć się nowy porządek rzeczy. Czas, który jest wielkim twórcą, bo ma czas na tworzenie, a również dobrze buduje jak niszczy, zmięszał te rozbite i sprzeczne pierwiastki, zcałkował je i powołał do życia nowe ugrupowania, a każąc im istnieć w szeregu wieków wspólnem istnieniem, stworzył dzisiejsze narodowości [1].

W przeciągu długich stuleci polityka i dyplomacja nie liczyły się zupełnie z budzącą się powoli samowiedzą narodów; względy narodowe nie grały w tej dziedzinie większej roli, niż w chemji, fizyce lub astronomji. Przemoc i kaprys zdobywcy, nie wola narodu decydowały o granicach państwowych. Karol Wielki, idąc śladami Cezarów, stworzył monarchję powszechną, a jego następcy, wykreślając na zjeździe w Verdun nową kartę Europy, bynajmniej nie troszczyli się o wspólność pochodzenia narodów, które pozostały po tej czy tamtej stronie kordonu. Papieże Mikołaj V (1453) i Aleksander VI (1493) oddali portugalczykom całą Gwineę afrykańską, hiszpanom zaś wszystkie ziemie odkryte i mogące być odkrytemi na przestrzeni stu mil na południe i na zachód od wysp azorskich. Proklamowana przez traktat westfalski (1648), a sformułowana w traktacie utrechckim (1713) zasada równowagi politycznej, na której w XVII i XVIII stuleciach opiera się cały system polityczny Europy, w niewiększym stopniu uwzględniała prawa poszczególnych narodowości, jak ambitne plany Karola V, Filipa II, Ludwika XIV, a potem Napoleona. Dzięki tej teorji Flandrja i prowincje belgijskie dostały się pod jarzmo austrjackie, arcyksiążęta habsburscy szeregiem szczęśliwych związków małżeńskich zjednoczyli pod swym berłem kraje odmienne rasą, językiem i tradycją historyczną, Prusy, Austrja i Rosja podzieliły się Polską, a Włochy pozostawały w rozbiciu na szereg państw i państewek, powsta-

[1] Por. mowę Thiers'a na posiedzeniu Ciała Ustawodawczego w d. 14 marca 1867 r. „Notre nationalité c'est ce que le temps a fait de nous en nous faisant vivre pendant des siècles les uns avec les autres". (Zob. Stieglitz. De l'équilibre polique, du légitimisme et du principe des nationalités. 1904. t. III. str. 192).

łych na drodze zdobyczy, grabieży, uzurpacji i wiarołomstwa. Legitymizm, z którego obłudna polityka trzech krwawych despotów starała się wyprowadzić nową polityczną koncepcję Europy, usiłuje przytłoczyć budzącą się samowiedzę narodów sztuczną nadbudową państwową, a idąca na pasku polityki nauka nie liczy się zupełnie z istnieniem narodowości. Nie naród, lecz państwo stanowi przedmiot dociekań owczesnych uczonych i statystów.

Ale wrodzony w silnym stopniu rasie germańskiej pierwiastek indywidualistyczny, tak zasadniczo sprzeczny z uniwersalizmem dawnego Rzymu i z solidaryzmem Kościoła Katolickiego, nie przestawał fermentować w podświadomej pracy myślowej ówczesnych narodów, których proces tworzenia zdaje się być w tym czasie już mniej więcej ukończony. Anarchja feudalna wieków średnich rozwinęła zrozumienie i poczucie praw osobistych, najpierw w rycerstwie, potem we wszystkich stanach wolnych. Poczucie to, z początku instynktowne, znajduje z biegiem czasu swe uzasadnienie w doktrynie prawa naturalnego u Hugona Grocjusza i jego następców w związku z hypotezami o pierwotnym stanie natury i o późniejszem zawarciu umowy społecznej, jak je głosili Hobbes, Locke, Blackstone, a w końcu Jean Jacques Rousseau. Ludzie w stanie natury wolni, a więc nie uznający nad sobą żadnej władzy, mieli rzekomo zrzec się na rzecz zbiorowości pewnej części swej wolności nieograniczonej, ale ta część wolności, którą sobie zostawili , stanowi ich prawa osobiste, wyższe od praw państwa, bo od nich wcześniejsze i niezależne, skąd płynie wniosek, że państwo obowiązane jest te prawa szanować. Od tak pojętej umowy społecznej już tylko jeden krok do Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, a od uznania praw jednostki do uznania suwerenitetu państwa w myśl Deklaracji o Prawach Narodu, ogłoszonej w 1789 r. przez historyka Volney'a, a zatwierdzonej przez Konwencję Narodową w 1793 r. W dalszej swej ewolucji pogląd ten prowadzi do zamieszczenia w nim systemu powszechnego prawa wyborczego i do zasady głosowania proporcjonalnego celem zabezpieczenia praw mniejszości politycznej, za czem w systemie prawa Narodów idzie zainicjonowany przez traktat wersalski system ochrony praw mniejszości etnicznych, języ-

kowych i religijnych. Zasada wolności indywidualnej, przeniesiona przez Rewolucję do dziedziny prawa Narodów, zrodziła zasadę suwerenitetu [1]. Ale jak wolność jednostki jest ograniczona przez uznanie wolności innych jednostek [2], tak też i w dziedzinie prawa Narodów suwerenitet poszczególnego państwa znajduje swe ograniczenie w zasadniczych prawach Ludzkości. Odbiciem tej teorji w praktyce współczesnego prawa Narodów jest stosowany aż do ostatnich czasów, niemal że do zawarcia traktatu pokojowego w Lozannie (1923), system zbiorowej interwencji zbrojnej mocarstw w wypadkach powtarzających się perjodycznie rzezi chrześcjan w Turcji, nazwany nie bez słuszności systemem interwencji humanitarnej.

W przeciwstawieniu do francuskiej teorji rewolucyjnej o prawach wrodzonych zarówno jednostki w państwie jak i państwa w społeczności międzynarodowej stanęła niemiecka doktryna prawnicza na gruncie hegeljanizmu. Otóż w systemie Hegla suwerenitet państwa jest absolutem, a samo pojęcie społeczności międzynarodowej sprzeciwia się zasadzie niepodległości. Każde państwo ma do spełnienia misję zrealizowania pewnej ideji, a że ideje zmieniają się w czasie, więc to państwo, którego struktura i aspiracje najlepiej nadają się do zrealizowania ideji, panującej w danym okresie czasu, powołanem jest do odegrania roli dominującej, mówiąc wyraźniej, do podboju państw, mniej nadających się do takiej realizacji; stąd też wojny, stanowiąc niejako wymianę myśli pomiędzy państwami, są w gruncie rzeczy nieodzownym warunkiem postępu ludzkości.

[1] Por. Laurent. l. c. t. XVIII str. 532. "L'Assemblèe Nationale dèclare que cette grande sociètè gènèrale, les peuples considérès comme individus, jouissent des mêmes droits naturels et sont soumis aux mêmes règles de justice que les individus dans les sociétes partielles".

[2] Por. Lèon Duguit. Traitè de droit constitutionnel 1923 t. III str. 560. „Le système des déclarations de droit tend à déterminer les limites qui s'imposent à l'action de l'Etat, et pour cela on formule des principes supérieurs que doivent respecter le législateur constituant et le législateur ordinaire. Ces principes supérieurs, la législation ne les crée point, elle les constate et les proclame solennellement.

Na tem podłożu stworzyła niemiecka doktryna prawnicza swoistą teorję suwerenitetu, rozumianego już nie jako volontè gènèrale, ale jako Staatsgewalt, to jest tej prerogatywy państwa, która mu pozwala na samookreślenie się własną wolą [1], inaczej mówiąc na określenie zakresu własnej kompetencji [2]. Jeszcze dalej w tym kierunku idą ci przedstawiciele nauki niemieckiej, którzy, uważając państwo za podmiot prawa, utożsamiają je z osobą władcy (Herrscher) [3]. Tym sposobem jednostka nie posiada żadnych praw wobec państwa oprócz tych, które mu państwo nadało, tak samo jak poszczególne państwa nie posiadają żadnych praw wobec społeczności międzynarodowej: to co nazywamy prawem Narodów jest tylko porozumiewaniem się państw pomiędzy sobą na gruncie wspólnych interesów lub kurtuazji wzajemnej (comitas gentium).

Tej koncepcji niemieckiej państwa, nieuznającego praw jednostki i stanowiącego samo w sobie wszelkie źródło prawa, a niepodlegającego żadnym ograniczeniom oprócz samoograniczenia się, przeciwstawił świat romański teorję, skierowaną przeciwko kultowi wszechmocy państwa, a opartą na szerszem niż dotychczas uwzględnieniu czynnika Narodu. Już u Jean Jacques'a Rousseau suwerenitet jest niczem innem jak tylko wolą powszechną wszystkich obywateli, piastunem suwerenitetu jest więc nie państwo in abstracto, lecz Naród, który istnieje sam przez się nawet wówczas, kiedy państwo już przestało istnieć, lub kiedy jeszcze istnienia swego nie rozpoczęło. Czemże jest więc państwo, jeśli nie Narodem, reprezentowanym przez swoich przedstawicieli odpowiedzialnych? Od takiego poglądu do teorji narodowości już bardzo niedaleko.

---

[1] Jellinek. Allgemeine Staatslehre ed. 1905 str. 290 i nast. System der subjektiven und oeffentlichen Rechte str. 181. Ihering Zweck im Recht str. 344, Carré de Malberg. Contribution à la théorie gènérale de l'Etat 1920 str. 234.

[2] Por. Haenel. Deutsches Staatsrecht str. 114.

[3] Por. Seydel. Grundzüge der allgemeinen Staatslehre 1889 str. 10. Bornhak. Allgemeine Staatslehre 1909 str. 13. Tenże. Preussiches Staatsrecht 1888 t. I str. 24 i nast.

Jeszcze na początku ubiegłego stulecia, a więc przeszło sto lat temu, znakomita autorka francuska, córka barona Neckera, znanego ministra skarbu za czasów Ludwika XVI, a małżonka ówczesnego posła szwedzkiego w Paryżu, Madame de Stäel w ogłoszonem na wygnaniu studjum De l'Allemagne (1810) wygłosiła i starała się uzasadnić pogląd, że każde państwo winno się składać tylko z jednego narodu, przejętego poczuciem swej wewnętrznej spoistości. Przekonanie to, wypowiedziane językiem żywym i przejrzystym, a w wielu miejscach wprost wspaniałym, wywarło potężne wrażenie na umysłowość ówczesnych pokoleń [1], ale prawnicze sformułowanie tego poglądu spotykamy dopiero znacznie później w znanym aforyźmie Bluntschli'ego: „jede Nation ein Staat, jeder Staat ein nationales Wesen" [2].

---

[1] Charakterystycznym jednak jest fakt, że słowo „nationalité" w słowniku Akademji Francuskiej spotyka się poraz pierwszy dopiero w wydaniu w 1835 r. (por. Cogoran. La nationalitè au point devue des raports internationaux 1890 str. 4).

[2] Bluntschli. Die nationale Staatsbildung und der moderne deutsche Staat 1881 str. 47. Autor rozróżnia pojęcia Nation i Volk, rozumiejąc pierwsze w znaczeniu grupy ludzi, złączonych wspólnem pochodzeniem, drugie zaś w znaczeniu grupy politycznej, złączonej wspólną władzą polityczną (np. preussisches Volk). W języku francuskim oznacza nation każdą grupę ludzką, posiadającą od dość dawna interesy wspólne tak dalece, że składające ją jednostki mogą być uważane za należące do jednej rasy (Littrè); tak np. średniowieczny uniwersytet paryski składał się z czterech „nacyj" (Francja, Pikardja, Normandja i Germanja), a kardynał Mazarin założył w Paryżu w 1641 r. Collège des Quattre Nations dla kształcenia młodzieży z czterech przyłączonych do Francji prowincyj (hiszpańskiej, włoskiej, flamandzkiej i niemieckiej). Tymczasem słowo peuple oznacza grupę ludzi, mieszkających na danem terytorjum i złączoną wspólną władzą (np. le peuple suisse), chociaż czasami bywa używane dla oznaczenia grupy etnicznej (np. le peuple juif). Angielskie słowo nation odpowiada najzupełniej francuskiemu nation, i w tem znaczeniu mówią anglicy o nacji kanadyjskiej lub australijskiej, podczas gdy dla oznaczenia całej ludności, zamieszkałej na danem terytorjum, używają słowa people (np. wstęp do konstytucji amerykańskiej 1787 r.: We, the People of the United states). Doskonałą ilustrację w tym względzie daje Percy J. Rowland który dzieło swe o Australji (The New Nation 1903) poświęcił: „to the People of the New Nation and the Old Two Nations but

Wiek XIX ogłosił zasadę narodowości jako powszechne lekarstwo przeciwko wszelkim nieporozumieniom i zatargom międzynarodowym, jako jedynie skuteczny środek usunięcia sporów, uniemożliwiających pokojowy rozwój współczesnych państw cywilizowanych. Już Aleksander I w rozmowie z Franciszkiem I w Schoenbrunie w wilję zebrania się kongresu wiedeńskiego miał podobno powiedzieć: „panujący, powołani przez Pana Boga dla zapewnienia szczęśliwości swoim ludom, nie powinni dzielić ich wbrew ich woli i wbrew interesowi[1]". Znaną jest powszechnie rola, jaką teorja narodowości odegrała w dziejach ostatniego stulecia, w znacznej części dzięki poparciu Napoleona III, który ogłosił się jej wyznawcą. Dzięki niej Grecja odzyskała swoją niepodległość, Belgja odłączyła się od Hollandji, Włochy zjednoczyły się pod wspólnym sztandarem z białym krzyżem sabaudzkim w czerwonem polu, a w sali zwierciadlanej zamku Wersalskiego założone zostały podwaliny nowej Rzeszy Niemieckiej, której sądzonem było przetrwać upadek militarnej potęgi Hohenzollernów i rozbicie cesarstwa. W 1917 r. prezydent Wilson ogłasza uroczyście zasadę samostanowienia narodów, na skutek wielkiej wojny rozpada się monarchja Habsburgów, dzieło intryg, przekupstwa i gwałtu, zmartwychpowstają Polska i Czechosłowacja, wracają do swych granic etnograficznych Rumunja i Jugosławja. Znika typ państwa, opartego na sile, państwo staje się przetłómaczoną na język prawniczy ideją Narodu[2].

Ale już znacznie wcześniej w literaturze naukowej powstaje spór o to, czem jest właściwie Naród, i jakie są jego

One People". Pozatem anglicy znają jeszcze pojęcie nationhood w znaczeniu związku narodowego i nationality w znaczeniu organizacji politycznej. W języku polskim słowu „nation" odpowiada narodowość, słowu „people" — Naród: słowo lud oznacza nie związek polityczny, lecz niższe warstwy narodu.

[1] „Les soverains élus par Dieu pour le bonheur des peuples, ne doivent pas partager les populations contre leur grè et leur intérêt" (Por. Bourgeois. Manuel de politique étrangère t. II str. 590

[2] Por. T. E. Holland. The elements of jurisprudence. 1910 str. 363. Le Fur. Races, Nationalitès, Etats 1922 str. 104. Miller. Races, nations and classes 1924 str. 86. Laband. Staatsrecht des deutschen Reichs t. I. str. 57. Jellinek. Allgemeine Staatslehre 1910 str. 183.

składowe czynniki. Znany uczony i polityk włoski Stanislao Pasquale Mancini usiłuje oprzeć pojęcie narodowości przedewszystkiem na wspólności cech etnicznych: „Narodem jest każde zrzeszenie ludzi, przygotowanych do wspólnego życia i wspólnej świadomości politycznej przez wspólność pochodzenia, języka i zwyczajów"[1]. Pogląd powyższy staje się punktem wyjścia dla t. zw. teorji narodowości, stanowiącej podłoże naukowe współczesnego nacjonalizmu, i z biegiem czasu spotyka się z ostrą krytyką pisarzy, stojących w danej kwestji na wolnem od uprzedzeń rasowych stanowisku kosmopolitycznem.

Wychodząc z punktu widzenia ogólnej kultury ludzkiej, opiera znany semitolog i filozof francuski Ernest Renan pojęcie narodowości wyłącznie na pierwiastkach duchowych, odmawiając wszelkiego znaczenia pierwiastkom materjalnym, jak np. wspólność pochodzenia lub języka, na której teorję swoją zbudował Mancini. Czem bowiem jest Naród jeśli nie wielką solidarnością, stworzoną przez poczucie wspólności ofiar poczynionych i takich, które się w przyszłości poczynić zamierza? Istota Narodu leży w jego przeszłości, a streszcza się w teraźniejszości w jasno wyrażonej woli wspólnego pożycia, w złączeniu na dobrą i złą dolę. Istnienie Narodu stanowi niejako codzienny plebiscyt, podobnież jak życie jednostki jest niczem innem, jak tylko nieustannem stwierdzaniem jej istnienia[2]. W tem znaczeniu każda grupa ludzi może istotnie zostać Narodem, o ile tego sama zapragnie[3].

Jeżeli w XIX stuleciu byliśmy nierzadko świadkami, jak niektóre organizmy polityczne, składające się z różnorodnych pod względem etnicznym żywiołów, potrafiły na podstawie

[1] „Una società naturale di uomini da unità di teritoria, di origine, di cosumi e di lingua conformata a commonanza di vita e di conscienza soziale". (Mancini. Diritto Internazionale 1873 str. 37. Por. także Laurent l. c. t. XVIII str. 520 i nast.). Por. Pradier-Fodèrè. Traitè de droit international public t. I n⁰ 47 i nast.

[2] Por. Renan. Qu'estce qu'une nation? 1882 str. 27—34. To pragnienie wspólnego pożycia nazwał bardzo słusznie jeden z pisarzy francuskich „le vouloir-vivre collectif". (Por. Hauser Le principe des nationalitès 1916 str. 43).

[3] Por. John Stuart Mill. Considerations on Representative Government str. 120. „Any portion of mankind may be said to constitute a nation".

dłuższego wspólnego życia wytworzyć nowe narodowości (kanadyjską, południowo-afrykańską, po części australijską), podobnie jak niektórym narodowościom udało się utworzyć własne państwa, to w XX stuleciu obserwować możemy inne zjawisko, tworzenie się i różniczkowanie nowych narodowości w zależności od terytorjum, poddanego pod zarząd tego czy innego mocarstwa. W d. 23 kwietnia 1923 r. Rada Ligi Narodów w załatwieniu podniesionej kwestji do jakiej narodowości należą tuziemcy, zamieszkujący terytorja mandatowe, uznała, że statut ich osobisty winien być odmienny od statutu osobistego obywateli państwa, sprawującego mandat; tuziemcy ci winni być oznaczani taką nazwą, któraby zupełnie wyraźnie określała ich narodowość. Tym sposobem powstają dziś narodowości dawniej zupełnie nieznane, jak np. togolańska, kameruńska, karolińska, marjańska, samoańska i t. p.[1].

Oba założenia, Manciniego i Renana posłużyły za punkt wyjścia dla szeregu mniej lub więcej udanych teoryj we współczesnej literaturze prawniczej[2], do których zresztą można zastosować trafne słowa Goethego, jakie wielki pisarz niemiecki włożył w usta Fausta w rozmowie z Wagnerem:

„Grau, lieber Freund, ist jede Theorie,
Und grün des Lebens goldner Baum!"[3].

W zastosowaniu do wymagań polityki praktycznej mogą obie zasady zarówno zaostrzyć istniejące przeciwieństwa i antagonizmy, jak i wytworzyć tę pożądaną atmosferę, w której rozwija się i potęguje genjusz narodowy. Zależy to od okoliczności. Bo jeśli silne zaakcentowanie czynnika rasy prowadzi

[1] Millot. Les mandats internationaux. 1924 str. 119 — 121.

[2] Por. Borch. Le principe des nationalitès et la question lithuanienne 1925. Le Fur. Races, Nationalitès, Etats 1922. Zeballos. La Nationalitè 1914.

[3] Por. pod tym względem słuszne uwagi Johannet. Le principe des nationalitès 1923 str. 439 i nast. „L'idéologie substitue à l'examen de chaque cas sa vision toute faite, qui implique l'acte original de défense qui devrait le suivre librement. An lieu d'un effort continuel pour adapter son attitude aux modifications du monde extérieur, l'idéologie préconise une ligne imperturbable de conduite qui fait profession de ne plus tenir compte du réel observable, puisque son essence est d'infuser à ce réel un sens constructif arbitraire qui ne varie pas".

w praktyce do pożałowania godnych objawów t. zw. zoologicznego nacjonalizmu, poza którym stoi program denacjonalizacji obcych żywiołów drogą przemocy i gwałtu (np. hakatyzm), to z drugiej strony zupełne zaniedbanie tego czynnika mogłoby w pewnych wypadkach pociągnąć za sobą obniżenie jej przyrodzonych właściwości twórczych. Albowiem w świecie ludzi, tak samo jak w świecie zwierząt, nie każde krzyżowanie daje wyniki pożądane. Mięszaniec rasy angielskiej z rasą hinduską — jak zapewniają anglicy, znający dobrze stosunki w Indjach Wschodnich — przedstawia typ średni nietylko pomiędzy dwiema rasami, lecz i pomiędzy dwiema moralnościami (chrześcijańską zachodnią i wschodnią, bramińską, buddyjską lub mahometańską) w tem znaczeniu, że najczęściej nie jest w stanie wznieść się do wysokości zarówno jednej, jak i drugiej. Dla tego też w tym wypadku rolę hodowcy musi pełnić samozachowawczy instynkt, stojący na straży istnienia Narodu i jego prawidłowego rozwoju.

Jeżeli wyniosła duma rasowa angielskich plantatorów w Indjach Wschodnich i biało ubranych dzieciaków, wypuszczonych świeżo ze szkoły wojskowej w Sandhurst w stopniu podporucznika przyczyniła się w znacznej mierze do częściowego zaprzepaszczenia olbrzymiego wysiłku ekonomicznego i kulturalnego rządu angielskiego w tym kraju, to ta sama świadomość mocy i potęgi rasowej ocaliła północny świat amerykański od losu Meksyku i Brazylji, gdzie infiltracja krwi mnrzyńskiej, a po części indyjskiej, doprowadziła do obniżenia zarówno sprawności fizycznej, jak i wartości moralnych białej rasy drogą zasadniczej zmiany jej fizycznego wyglądu i fizjonomji duchowej.

Ludność kolorowa, zamieszkała na całem terytorjum Stanów Zjednoczonych, ale skoncentrowana tem gęściej, im bliżej do zatoki meksykańskiej, dziś już w trzech stanach południowych (Karolinie Południowej, Mississippi i Louisianie) przewyższa cyfrę ludności białej, w niektórych zaś stanach poniżej 30^0 szerokości geograficznej wynosi trzecią lub czwartą część ogólnej cyfry zaludnienia. W dodatku ludność ta stanowi wszędzie, zarówno w miastach, jak i na wsi najuboższą i najniższą społecznie warstwę, dającą $^9/_{10}$ ogólnej cyfry robotników niewykwalifikowanych i prawie wszystkich anal-

fabetów z wyjątkiem immigrantów ze Starego Lądu. Zwarta masa ludności kolorowej w Ameryce Północnej pozostaje w dalszym ciągu na tym samym stopniu rozwoju umysłowego i kulturalnego, na jakim byli jej przodkowie na wybrzeżach Nigeru lub w puszczach Kongo z tą chyba różnicą, że murzyni amerykańscy nauczyli się mówić jako tako językiem bardziej skomplikowanym od swej rodzimej gwary, i przez swoich kolorowych duszpasterzy powzięli pewne elementarne pojęcie o Bogu. Ale pomiędzy nimi a białymi istnieje dotychczas różnica, niemniejsza od tej, która np. w dziedzinie techniki wojskowej dzieli okres kamienia łupanego od współczesnych dział szybkostrzelnych i karabinów maszynowych Maxima[1].

Zwycięstwo Północy w wojnie secesyjnej dało murzynom wolność osobistą i równe z białymi prawa obywatelskie. Ale ustawodawstwo poszczególnych stanów zabrania zawierania małżeństw pomiędzy białymi a kolorowymi (zakaz ten dotyczy również mulatów i kwateronów); co więcej, czystości rasy broni prawo lynchu, stąd też ilość dzieci, zrodzonych z nieprawych związków mięszanych jest minimalna. We wspólnej ojczyźnie, pod wolnym rządem najdemokratyczniejszej na całej kuli ziemskiej republiki istnieją równorzędnie obok siebie dwie rasy, z których jedna, biała, nie chce absolutnie nic mieć wspólnego z drugą, czarną, bo nawet dzieci kolorowe nie mają prawa uczęszczać do szkoły, w której uczą się dzieci białe, tak samo jak ich rodzicom nie wolno zajść do restauracji lub baru, gdzie się zbierają biali gentlemeni, lub wsiąść do wagonu czy tramwaju, przeznaczonego dla białych. Tak zazdrośnie bronią demokratyczni amerykanie czystości swej rasy, zagrożonej infiltracją mniejwartościowej, ich zdaniem, krwi murzyńskiej, za czem by musiało pójść obniżenie jej

[1] James Bryce. The American Commonwealth 1923. t. II str. 495. „The great mass remain in their notions and their habits much what their ancestors were in the forests of the Niger and the Congo. Not greater is the interval which separates the chipped flints of the stone Age from the Maxim gun of to day". Lord Bryce, długoletni ambasador angielski w Waszyngtonie, był wybitnym whigiem, przedstawicielem partji liberalnej, nie wygłasza on swego własnego zdania, tylko, jak sam pisze (str. 519), stwierdza fakty, jakie miał sposobność zaobserwować podczas swego dłuższego pobytu w ojczyźnie Waszyngtona. Por. też Gregory. The menace of colour 1925.

sprawności fizycznej i duchowej! Utrzymywaniem nienawiści rasowej względem ludności czarnej, akcją, zmierzającą do wyeliminowania murzynów z życia politycznego i do faktycznego ograniczenia przyznanej im w konstytucji równości obywatelskiej, wreszcie stosowaniem w razie potrzeby prawa lynchu zajmuje się zorganizowane na Południu nazajutrz po emancypacji murzynów (1867) stowarzyszenie polityczne Ku-Klux-Klan. Rozwiązane w r. 1871 przez rząd amerykański, stowarzyszenie to istniało tajnie do r. 1915, kiedy zorganizowało się na nowo, i liczy dziś przeszło pół miljona członków czynnych[1], a wywiera tak potężny wpływ na bieg wewnętrznych spraw amerykańskich, że sami yankesi nazywają je często „państwem niewidzialnem" (Invisible Empire).

Niemniejsze niebezpieczeństwo widzą amerykanie w możliwości przewagi murzynów na wyborach, na których, jak powszechnie wiadomo, opiera się cały system polityczny Stanów Zjednoczonych, tak że przeciętny Polak musiałby chyba dożyć lat Matuzalowych, aby głosować tyle razy w życiu, ile razy w ciągu jednego roku staje do urny wyborczej przeciętny amerykanin[2]. Ale wszelkie sztuczne ograniczenie powszechnego prawa wyborczego sprzeciwia się wrodzonemu amerykanom poczuciu sprawiedliwości politycznej. W pojęciu szerokich mas amerykańskich polityka jest rodzajem zajmującej gry sportowej, gdzie winny być równe szanse dla wszystkich, ale gdzie najzręczniejszy wygrywa. Więc chociaż konstytucja zapewnia murzynom jednakowy z ludnością białą udział w głosowaniu[3], to jednak w tych stanach południowych, w których układ stosunków rasowych nie wyklucza z góry zwycięstwa czarnych na wyborach, działa sprawnie, nie mówiąc już

[1] Le Correspondant 10 Sept. 1922 r., por. też Jefferson. Roman Catholicism and Ku-klux-Klan 1925.

[2] Por. Bouffałł. Organizacje stronnictw politycznych w Angji i w Stanach Zjednoczonych Ameryki. 1926 str. 38.

[3] Nie potrzeba dodawać, że zawarcie bloku wyborczego któregokolwiek ze stronnictw politycznych z „mniejszością rasową" jest w Stanach Zjednoczonych ze względu na opinję publiczną rzeczą wręcz niemożliwą. Por. Krstitch. Les minorités, l'Etat et la Communauté Internationale 1924 str. 211—215.

o umiejętnie stosowanym terrorze [1], legalnie zorganizowany system szykan, utrudniających ludności murzyńskiej faktyczne wykonywanie prawa wyborczego [2].

Skoro więc murzyni nie mają bynajmniej zamiaru wracać do Afryki, a gdyby nawet taki zamiar powzięli, to amerykanie wzorem biblijnego Faraona z pewnością by się sprzeciwili ich gremjalnemu wyjściu do nowej ojczyzny, należy przypuszczać, że kwestja murzyńska w Stanach Zjednoczonych przetrwa jeszcze conajmniej tyle wieków, ile tysiącleci dzieli kulturę rasy białej od braku kultury rasy czarnej. W każdym razie o zasymilowaniu się obu ras mowy nie ma i być nie może, a co zatem idzie, nie może być mowy i o wytworzeniu się nowej wspólnej narodowości, chociaż obie rasy pozostają pod jedną władzą państwową i korzystają z tych samych praw politycznych. Świadczy to dostatecznie, jak jednotronnemi, a przedewszystkiem jak dalekiemi od rzeczywistości są te współczesne teorje, które, abstrahując zupełnie od zjawisk etnicznych i rasowych, wychodzą z doktrynerskiego założenia, że dla wytworzenia jedności narodowej wystarcza najzupełniej wspólna i jednolita władza państwowa [3].

[1] Amerykańskie „bulldozing" ma dużo wspólnego z panującym wszechwładnie w angielskich szkołach publicznych systemem t.zw. „bullying", które polega na doprowadzeniu upatrzonej ofiary do zupełnej prostracji fizycznej i moralnej zapomocą nieustannego znęcania się i prześladowania, jest jednak odeń brutalniejszem, a w stosunku do murzynów może doprowadzić nawet do lynchu.

[2] Niewinnemi potemu środkami są: przekupywanie kolorowych pastorów, którzyby w kazaniach wstrzymywali swe czarne owieczki od stawania do urny wyborczej, lub rozdawanie żądnym zabawy murzynom bezpłatnych biletów wejścia do kin, teatrów i na przedstawienia cyrkowe, urządzane właśnie w godzinach głosowania. W Karolinie Południowej miejscowe ciało ustawodawcze wydało specjalne prawo, na mocy którego w sali wyborczej winno znajdować się osiem urn dla tyluż rodzajów biuletynów wyborczych, przytem kartki, wrzucone do niewłaściwej urny nie liczą się, a członkowie komisji wyborczej nie są obowiązani wskazywać głosującym właściwe urny. Tym sposobem głos analfabety murzyńskiego wypadkowo tylko trafi do właściwej urny, tembardziej, że przewodniczący komisji każe często przestawiać urny wyborcze z miejsca na miejsce, ale białym głosującym członkowie komisji udzielą zawsze odpowiednich objaśnień. (Por. Bryce l. c. t. II str. 484).

[3] Por. Jellinek. Allgemeine Staatslehre 1924 str. 426. „Durch die einheitliche Staatsgewalt wird die Vielheit der Genossen zur Einheit des Volkes zusammengefasst".

To same zjawisko daje się spostrzedz w stosunku opinji publicznej amerykańskiej do kwestji immigracji ras żółtych do Stanów Zjednoczonych.

Począwszy od daty wydania w 1913 r. znanego Webb Land Actu t. j. zakazu nabywania ziemi przez japończyków i chińczyków, ustawodawstwo amerykańskie idzie systematycznie w kierunku ograniczenia immigracji rasy żółtej do Stanów Zjednoczonych. Ograniczenia te, naogół bardzo dotkliwe, tłómaczą się względami rasowemi [1], nie ekonomicznemi. W obec zasadniczej różnicy, jaka zachodzi pomiędzy dwiema kulturami, zachodnią, europejską i wschodnią, azjatycką, w szczególności zaś wobec wręcz przeciwnego ujęcia przez nie stanowiska jednostki w państwie [2], o asymilacji chińczyków i japończyków i przerobieniu ich na amerykanów nie ma co

[1] Por. Pooley. Japan's foreign policy str. 112. „America has based her refusal not only for Japan but for all yellow races on the racial plea". Por. Safford. Immigration problems. 1925 str. 175 i nast.

[2] Cały system polityczny Japonji opiera się dotychczas na niewzruszonej zasadzie zupełnego podporządkowania jednostki rodzinie, rodziny klanowi, a klanu państwu. Rodzina japońska stanowi grupę osób, związanych wspólną władzą rodzicielską, którą wykonywa najstarszy z agnatów, a więc niekoniecznie ojciec rodziny, lecz również dobrze dziadek, stryj lub najstarszy z braci. W obec tego ustawodawstwo japońskie (akt parlamentu 1899 r. № 66, uzupełniony w 1916 i 1924 r.) zna tylko jeden wypadek naturalizacji — usynowienie cudzoziemca przez rodzinę na skutek ożenienia się jego z japonką. Por. Tsunejiro Miyacha. The japanese law of nationality (International Conciliation Carnegie Endowment for International Peace Jan. 1925) no 206 str. 20: „when it comes to the question of marriage or family relations or rights in land, legal institutions of other countries cannot be engrafted on the national soil, for they are based on ancient usage and traditions and cannot be made over in a night without upsetting the antique social structure". Takim właśnie usynowionym japończykiem był znany autor Glimpses of unfamiliar Japan, Out of the East i wielu innych dzieł o Japonji, zmarły w 1910 r. Lafcadio Hearn. Podczas pobytu mego w Stockholmie poznałem ciekawy typ zjaponizowanego Polaka, p. Klepackiego, korespondenta Akimono-Szimbun, który, mieszkając od lat 25 w Japonji, nazwisko swoje nawet zmienił na Kere-pa-tsuki (Jutrzenka wschodzącego słońca), ale obywatelstwa japońskiego uzyskać nie mógł, gdyż—jak mi mówił miejscowy attaché wojskowy kap. Kawakama, jeszcze Budda powiedział: ja jestem ja, a ty jesteś ty, więc nikt nie może przestać być sobą, a stać się kim innym.

marzyć. Dla tego też ustawodawstwo amerykańskie występuje w obec żółtej rasy w sposób zdecydowanie wrogi, uważając, że skoro jej asymilacja z rasą białą jest niemożliwa, to kolonizacja japońska w Kalifornji może wcześniej czy później doprowadzić do powstania na dzisiejszem terytorjum Stanów Zjednoczonych państwa w państwie ze wszystkiemi ujemnemi skutkami takiego zjawiska[1]. Do motywów rasowych należy dodać też względy polityczne. Linja polityki Stanów Zjednoczonych idzie w kierunku utrzymania niepodległości i terytorjalnej całości Chin tudzież systemu otwartych drzwi na Dalekim Wschodzie, podczas gdy Japonja dąży do objęcia protektoratu nad Chinami, a przez wyłączenie wpływów obcych mocarstw do zapewnienia sobie panowania na Oceanie Spokojnym.

Ogólna liczba ludności czerwonoskórej w Stanach Zjednoczonych wynosi nie wiele więcej po nad ćwierć miljona, z których przeszło 25 tysięcy mieszka w Alasce, pozostali zaś z małemi wyjątkami na t. zw. terytorjach indyjskich na zachód od Arkanzasu. Większość indjan prowadzi prymitywny, koczowniczy tryb życia i w zetknięciu się z cywilizacją europejską wymiera: wyjątek stanowi pięć szczepów (czerokizi, czoktosi, czikosowie, kriksi i seminolowie), które posiadają własny samorząd, wzorowany w ogólnych zarysach na organizacji Stanów Zjednoczonych, i własne szkoły. W obec znikomej ilości indjan „kwestja czerwona" nie posiada w Ameryce poważniejszego znaczenia. Pomimo tego i względem czerwonoskórych stosowane są te same ograniczenia socjalne, co i względem murzynów, a mieszańcy (t.zw. half-casts) spotykają się tylko w Alasce (gdzie na pięciu indjan przypada jeden biały), i pod względem cywilizacji stoją na jednakowym poziomie z koczowniczemi plemionami indyjskiemi.

Jeśli opierać politykę praktyczną wyłącznie tylko na analizie etnograficznej znaczy w ogóle uganiać się za nie-

[1] Na Konferencji Pokojowej 1919 r., na posiedzeniach Komisji zarówno jak i na posiedzeniu plenarnem Japonja zaproponowała włączenie do traktatów pokojowych artykułu, zobowiązującego strony umawiające się do zapewnienia cudzoziemcom równego i sprawiedliwego pod każdym względem traktowania bez różnicy rasy lub narodowości, lecz propozycja ta nie została przyjęta na skutek stanowczego oporu Stanów Zjednoczonych. Por. Savoy Prew. La question japonaise aux Etats-Unis 1924.

ziszczalną chimerą, to jednak w pewnych wypadkach te czy inne właściwości rasowe nie mogą pozostać bez pewnego wpływu na jej kierunek. Utylitaryzm demokratyczny, wychodzący z założenia, że właściwym celem działalności ludzkiej winno być zapewnienie maximum szczęścia największej liczbie ludzi, bierze pod uwagę jedynie tylko ocenę cech charakterystycznych wszystkich jednostek. Ale realizm polityczny musi—jak np. w wypadku stosunku opinji publicznej w Stanach Zjednoczonych do kwestji murzyńskiej, liczyć się z tym niewątpliwym faktem pozytywnym, że duch, który istotnie tworzy narodowość, tworzy ją jednak właściwie na podłożu związku krwi[1]. Le sang fait la race, l'esprit fait la nation — jak słusznie powiada francuskie przysłowie. Z teoretycznego punktu widzenia można by np. twierdzić, że w swoim czasie rządy austrjackie we Włoszech lub francuskie w Hiszpanji mogły by być również dobre, jak i dzisiejsze rządy narodowe w tych krajach. Faktycznie jednak musiały być one złemi, bo stały w sprzeczności z temi aspiracjami włochów lub hiszpanów, w których odbijał się Duch Czasu, inaczej mówiąc, cały kompleks wierzeń, przekonań, uczuć i pojęć, wykładnia wszystkich sił twórczych dziedziczności, wychowania, tradycji i naśladownictwa.

Jeśli więc wychodzić będziemy z tego założenia, że w pojęciu władzy państwowej mieści się la volontè gènèrale wszystkich jednostek, i że każdy człowiek przez to samo, że jest człowiekiem, posiada równe uprawnienia do korzystania z pełni praw cywilnych i politycznych zupełnie niezależnie od swego uzdolnienia osobistego w tym kierunku, to w systemie takim nie będzie oczywiście miejsca na uwzględnienie czynników pochodzenia czy rasy. Ale jeśli uznamy, że prawa polityczne jednostki muszą być dostosowane do jej

[1] Por. co w tej kwestji pisze Dicey. Lectures on the relation between Law and Public Opinion in England 1924 str. 461 i nast. „Individualistic liberalism rests upon a strong and even an excessive appreciation of the characters which are common to all men, but historical research brings into prominence and exaggerates the dissimilarities between different classes and especially between different races of mankind and thus tends to quench the confident enthusiasm necessary for the carrying out even the most well approved and the most beneficial among democratic innovations".

zdolności politycznych, i że koncepcja ogólnej woli jako źródła władzy państwowej jest tylko niezbędną fikcją, bez której w dziedzinie prawa politycznego w wielu wypadkach obejść się nie można, wówczas korzystanie jednostki z pełni praw politycznych będzie ideałem, do którego zrealizowania należy dążyć tylko w miarę faktycznej możliwości. Program ten da się z łatwością wykorzystać dla celów despotycznych, dla panowania jednostki czy kliki, w najlepszym razie pewnej warstwy społecznej, i w tem leży niewątpliwie jego niebezpieczeństwo. Ale zato doktryna Jean Jacques'a Rousseau w czystej swej formie prowadzi konsekwentnie do anarchji, do rozwiązania wszystkich związków społecznych, do urzeczywistnienia ideałów Lwa Tołstoja, księcia Krapotkina i Bakunina. Więc też — jak słusznie zauważył pewien profesor amerykański — demokracja nawet w krajach najbardziej cywilizowanych chorować będzie zawsze na brak doskonałości, i w każdem społeczeństwie muszą znaleźć się wyjątki z ogólnego prawa powszechnej równości politycznej [1].

W tym samym duchu wypowiada się Pakt Ligi Narodów, kiedy, stwierdzając istnienie „ludów jeszcze niezdolnych do rządzenia się samodzielnie w szczególnie trudnych warunkach nowoczesnego świata", uważa, że jedyną w danym wypadku drogą wyjścia jest powierzenie opieki nad temi ludami narodom rozwiniętym w charakterze mandatarjuszów Ligi i z jej ramienia, w zależności od położenia geograficznego terytorjum, jego warunków gospodarczych i innych czynników. Aczkolwiek z prawnego punktu widzenia art. 22 Paktu stosuje się tylko do kolonij i terytorjów, które na skutek wojny przestały być pod zwierzchnictwem państw dotychczas niemi rządzących, to jednak te same zasady winny niewątpliwie obowiązywać w stosunku i do tych zamieszkałych wśród ludności cywilizowanej grup etnicznych, które wskutek swych specjalnych właściwości nie mogą być z nią zasymilowane. Urzeczywistnienie zasad demokratycznych nie może bowiem wymagać, aby biegający półnago dzikusy lub ludożercy korzystali z tych samych praw politycznych, z jakich korzystają narody, wyszkolone już od dawna w trudnej sztuce rządzenia się sobą [1].

[1] Ch. Edw. Merriam, History of American Political Theories 1924 str. 347. "Even with civilized peoples the democracy of the present day must be imperfect; there must be in every community some exceptions to the general law of political equality".

Jeśli narodowość jest objawem świadomości zbiorowej o wewnętrznej łączności, wiążącej daną społeczność zorganizowaną, to zewnętrzną cechę tej łączności stanowi w pierwszym rzędzie język, będący tem dla narodu, czem dla człowieka jest imię i nazwisko, to jest stwierdzeniem jego istnienia. Zapewne, mogą istnieć i istnieją rzeczywiście narodowości dwujęzykowe, jak np. kanadyjska lub południowo-afrykańską, nawet wielojęzykowe, jak szwajcarska. Może istnieć, bo rzeczywiście istnieje, narodowość nie posiadajaca prawie żadnej spójni wewnętrznej, jak np. albańczycy, potomkowie dawnych pelazgów, rozbici na trzy wzajemnie nienawidzące się wyznania, nie posiadający wspólnego języka, a mówiący kilkoma odrębnemi djalektami, mięszaniną pierwiastków łacińskich, greckich, słowiańskich i tureckich. Istnieją też odmienne narodowości, mówiące wspólnym językiem, jak np. angielska, północno-amerykańska i australijska, portugalska i brazylijska, hiszpańska i kolumbijska lub meksykańska, a chociaż język, którym mówią klasy wykształcone w Parà, Pernambuco lub Rio de Janeiro różni się nieco od mowy luzytańskiej, rozbrzmiewającej na Avenida da Libertad w Lisbonie, a kalifornijczyk zaledwie z trudnością zrozumie londyńskiego cockney'a lub stałego mieszkańca Yorkshire'u, to jednak jest to tylko różnica djalektów, które dopiero dzięki zmysłowi twórczemu i pracy intelektualnej długich pokoleń

[1] Zasada powyższa została już oddawna przeprowadzoną w urządzeniu kolonij angielskich. O autonomji lub samorządzie nie może być oczywiście mowy w Bechuanalandzie, Basutolandzie lub Zululandzie, zamieszkałych prawie wyłącznie przez nawpół dzikie szczepy murzyńskie, przez kafrów, hotentotów i zulusów. Pomijając protektoraty oraz terytorja bądź zupełnie nie zaludnione, bądź nie posiadające żadnej formy rządu, kolonje angielskie dadzą się podzielić na cztery kategorje, z których każda stanowi typ skończony. Są to: 1) zarząd wojskowy (Governor), 2) zarząd kolegjalno-biurokratyczny (Governor in Council), 3) system reprezentacyjny (Representative Government) i 4) system Państw Zamorskich (Oversea Dominions) czyli system parlamentarny (Responsible Government). Por. w tym względzie Bouffałł. Autonomja kolonij angielskich 1907 str. 10—17).

podnoszą się do wysokiej godności języków[1]. Nie trzeba jednak zapominać, że język nie tylko służy do porozumiewania się ludzi pomiędzy sobą[2], lecz i do ujmowania i wyrażania pojęć: język stwierdza przedewszystkiem żywą jedność kulturalną danej grupy społecznej. Dla tego też belgijczycy podlegają silnie francuskim wpływom zarówno literackim jak i naukowym, Stany Zjednoczone żyją prawie wyłącznie strawą duchową, podawaną przez siostrzycę swą z drugiej strony wielkiego stawu, a z wyjątkiem Longfellow'a, Marka Twain'a, a w ostatnich czasach Jack'a London'a, trudno wskazać pisarzy amerykańskich, którzyby w swej ojczyźnie zyskali znaczniejszą poczytność. Natomiast napis na frontonie Bush-House'u, tego olbrzymiego drapacza niebios w samem sercu Londynu, na Aldwych, gdzie niedawno jeszcze gnieździła się nędza wielkomiejska City, napis poświęcający ten widomy symbol ekspansji kolonjalnej Imperjum Brytyjskiego „to the Community and Friendship of English speaking Nations", stwierdza uroczyście obudzenie się nowej ideji wszechświatowej unji politycznej narodowości, wyrosłych na anglosaskiem podłożu językowem, ideji, której przebłysk da się zauważyć w zapoczątkowanych świeżo zmianach w organizacji politycznej Imperjum Brytyjskiego.

Z drugiej strony naród może zatracić swój język, a jednak zachować swą narodowość (Irlandja), lecz może również przestać być narodem, a jednak język swój zachować. Odłączywszy się od swych towarzyszów pewnego razu na polowaniu par force na kozła w okolicach Guétary na południu Francji poniżej Bayonny, nie byłem w stanie rozmówić się z miejscowymi chłopami, mówiącymi tylko po baskijsku, ale uważającymi się pomimo tego za francuzów. W Bretanji

[1] O roli języka przy tworzeniu się narodowości por. Renner. Das Sebstbestimmungsrecht der Nationen 1908 str. 5 i nast. Fuck-Brentano et Sorel. Prècis du droit des gens str. 18 i nast. Morocutti. Europa und die völkischen Minderheiten 1925 str. 24.

[2] Taką rolę Vermittlungsprache grał w Austrji do ostatnich czasów język niemiecki, co dało kiedyś sposobność pewnemu dyplomacie rosyjskiemu do zrobienia dowcipnej uwagi, że wszechsłowiańskim językiem jest widocznie język niemiecki, skoro służy narodowościom słowiańskim do porozumiewania się pomiędzy sobą.

wspólność historji i wpływy przemożnej kultury obcej sprowadziły objawy separatyzmu narodowego prawie wyłącznie do wywieszania podczas uroczystości odpustowych obok trójkolorowej flagi francuskiej sztandaru bretońskiego z gronostajami w złotem polu i dumnem hasłem dawnych udzielnych władców Bretanji: „potius mori quam foedari". Tylko że bretończycy, w dalszym ciągu strzegąc zazdrośnie swego języka celtyckiego, tak podobnego do narzecza erse, którem mówią chłopi irlandzcy w hrabstwie Killarney, nie pozwalają przytem nikomu wyprzedzić siebie w patrjotyźmie i niezachwianej wierności dla Francji. Ale my, Polacy, cośmy się przez sto lat z górą bronili z energją rozpaczy przeciwko wynarodowieniu, my chyba rozumiemy najlepiej ścisły związek, jaki w olbrzymiej części wypadków zachodzi pomiędzy narodowością a językiem[1]. Stąd też kosmopolityczna teorja Renan'a, przynajmniej w swej czystej formie, nie zyskała uznania w polskiej literaturze naukowej, bo nawet ci, którzy upatrują w narodowości „moment woluntarny w związku ze świadomością i masowością postępowania", podkreślają przytem, że moment taki związany bywa „z a z w y c z a j" ze wspólnością języka[2].

W przeciwstawieniu do Zachodu, gdzie prawo oddawna już zdążyło wyodrębnić się z dziedziny religji w specjalny kompleks norm obowiązujących, i gdzie narodowość nie ma prawie nic, a w każdym razie bardzo niewiele z wyznaniem,

[1] Związek ten podkreśla specjalnie traktat czesko-słowacko-austrjacki, zawarły w Brnie 7 czerwca 1910 r. i dodatkowa umowa karlsbadzka z d. 23 sierpnia t. r. Por. art. 9 traktatu berneńskiego: „Les mots „par la race et la langue" (traktat w Saint-Germain-en-Laye 10 września 1920 art. 80) veulent indiquer qu'en règle générale dans la pratique c'est principalement la langue qui doit être prise en considération comme le signe le plus démonstratif du lien national".

[2] Handelsman. Rozwój narodowości nowoczesnej 1924 str. 5—6. Dość będzie przypomnieć, że odrodzenie narodowe Czech i Bułgarji poprzedziło odrodzenie języka czeskiego, względnie bułgarskiego. Por. Morocutti. Europa und die völkischen Minderheiten 1925 str. 24. „Seele und Geist eines Volkes drücken sich in seiner Sprache aus: die Sprache ist mit dem Volke wesenhaft verwachsen und ebenso wie dieses dauernd und unteilbar, über dem Zeitlichen stehend".

na Wschodzie prawo świeckie utożsamia się w dalszym ciągu z nakazami religji. Dzięki takiej identyfikacji i dzięki głębokiej różnicy w strukturze społecznej, zwyczajach, wierzeniach i urządzeniach nakazy tego rodzaju mogą obowiązywać tylko wyznawców danej wiary. Mahometańskie prawo cywilne (medżèt) stoi w ścisłym związku z szyrjatem, to jest prawem boskiem i nauką Mahometa, zawartą w Koranie, tradycji, komentarzach czterech pierwszych Kalifów i Kijasie czyli zbiorze jurysprudencji z czasów proroka i jego bezpośrednich następców: dotyczy to szczególniej dziedziny prawa małżeńskiego, stosunków majątkowych pomiędzy małżonkami, rozwodu, posagów, ojcostwa, usynowienia, przysposobienia, zdolności prawnej, opieki, kurateli, własności ruchomej, prawa spadkowego i, w pewnym zakresie, nawet prawa karnego. Ale pod przepisy szyrjatu nie można oczywiście podciągać tych, którzy nie znają światła prawdziwej wiary, należy więc niewiernym psom chrześcijańskim pozwolić rządzić się w stosunkach pomiędzy sobą przepisami ich własnego wyznania, a w tym celu nadać im odpowiednią po temu organizację [1].

Turcy w epoce zdobycia Konstantynopola byli narodem par excellence wojskowym, niemal zupełnie obcym cywilizacji. Sułtan Mahomet II zrozumiał korzyć, jaką świeżo powstałemu cesarstwu ottomanów przynieść może dla rozwoju handlu i rzemiosł spokojna, pracowita ludność chrześcijańska podbitych krajów. Pozatem w myśl szyrjatu chrześcjanie (rajah, dosłownie owce, bydło) obowiązani są płacić pogłówne (karadż), od którego zwolnieni są mahometanie. Płynie stąd konieczność nietylko oszczędzania chrześcjan, lecz i utrudniania im przejścia na mahometanizm, gdyż każdy chrześcjanin, przyjmujący islam, byłby dla skarbu tureckiego straconym płatnikiem pogłównego. Dla tego też sułtan Mahomet II

[1] Jak wysokie pojęcie mają turcy o systemie swego prawa narodowego, świadczy nota wielkiego wezyra do przedstawicieli mocarstw z d. 5 stycznia 1880 n^{0} 57010/2 (cyt. u Mandelstam'a. La justice ottomane 1911 str. 25): „la justice s'est de tout temps exercèe en Turquie indépendamment de l'administration sous les auspices de la loi islamique qui, extraite comme les lois des toutes les nations, d'un texte sacré, a étè portèe par les jurisconsultes arabes à un dégrè de développement approchant celui du droit romain" (!).

niezwłocznie po zdobyciu Konstantynopola mianował tamtejszego patrjarchę ekumenicznego głową wszystkich rumeli, to jest zamieszkałych w europejskich posiadłościach chrześcian wyznania wschodniego, a podbite ludy chrześcijańskie w Azji Mniejszej podzielił na poszczególne wyznania (milleti), stawiając na czele każdego z nich w charakterze wielkorządcy czyli milleti-baszy głowę właściwego kościoła z prawem zarządu sprawami duchownemi, utrzymywania własnych szkoł, wydawania w pewnym zakresie ustaw, nakładania podatków i jurysdykcji w sprawach małżeńskich, rozwodowych, spadkowych i statutu osobistego. Tym sposobem powstała i rozwinęła się w Turcji osobista, nie terytorjalna autonomja narodowości chrześcijańskich, zamieszkałych na całej przestrzeni cesarstwa ottomańskiego, a należących do rozmaitych wyznań i sekt (kościoła rzymsko-katolickiego, wschodniego niezjednoczonego i zjednoczonego z Rzymem, nestorjanów, monofizytów, monoteletów i t. p.), gdyż organizacja kościelna zlała się tam niebawem z organizacją narodową. Co więcej, pozostałe grupy etniczne, zrozumiawszy korzyść, płynącą z takiej organizacji [1], zaczęły również powoli grupować się podług wyznań: w ten sposób powstały specjalne organizacje kościelno-narodowe dwudziestu dziewięciu wyznań chrześcijańskich, istniejących na przestrzeni Azji Mniejszej od brzegów morza Czerwonego do wybrzeży mórz Śródziemnego i Czarnego, na północno-wschód od pustyni syryjskiej i wzdłuż Tygrysu i Eufratesu aż do zatoki Perskiej. Naczelnicy tych organizacyj (patrjarchowie i metropolici) otrzymali wyłączne prawo znoszenia się z rządem sułtana w sprawach podległych im wiernych. W zależności od patrjarchy znajdowali się arcybiskupi i biskupi, w zależności zaś od biskupów stały kościoły, kaplice, szkoły i zakłady dobroczynne, posiadające nierzadko znaczny majątek nieruchо-

[1] „Quant aux sujets ottomans, membres des communautès sous protection étrangère, ils ont certainement droit, dans tous les cas de crimes et de délits, à l'assistance consulaire de la puissance protectrice; la dignitè de cette dernière ne lui permettrait pas en effet de livrer ses protégès réligieux aux autoritès judiciaires territoriales sans aucune des garanties dont jouissent ses sujets et protégès civils". Por. Mandelstam. l. c. str. 175).

my; dla tego też podbite przez turków narodowości chrześcjańskie moc swego istnienia brały wyłącznie z przynależności do tego czy innego uznanego przez rząd padyszacha wyznania[1]. Dość będzie przypomnieć pierwszorzędną rolę, jaką w dziejach rozwoju narodowości w dawnem cesarstwie ottomańskiem odegrał Fanar, narodowo - kościelna organizacja grecka, tak nazwana od zamieszkałego przez greków przedmieścia Stambułu na zachodniem wybrzeżu Złotego Rogu, poniżej milczących cyprysów Ejubu. Dzięki przywilejom, nadanym patrjarchatowi ekumenicznemu przez Wysoką Portę w różnych czasach, Fanar wykonywał na całej przestrzeni cesarstwa ottomańskiego przez podległe mu duchowieństwo greckie i bez żadnego udziału władz tureckich wyłączną jurysdykcję w dziedzinie prawa osobowego, małżeńskiego, spadkowego i po części karnego, stanowiąc niejako państwo w państwie, a rozpościerając na kształt olbrzymiego polipa swe macki na cały świat lewantyński, głuszył bezlitośnie budzące się aspiracje narodowe ludów słowiańskich, które zacząwszy od walki z Bizancjum, skończyły na przyjęciu odeń wiary chrześcijańskiej podług obrządku wschodniego.

Fanar korzystał ze swych wpływów u Wysokiej Porty, aby wszystkich należących do kościoła wschodniego poddanych tureckich nie-greków przerobić na greków[2]. Do roku

[1] Organizację społeczności chrześcijańskich w Turcji, zaprowadzoną przez Mahometa II, potwierdziły niejednokrotnie rozporządzenia późniejsze, szczególniej podczas t. zw. Tanzimatu, t. j. okresu reform (1839—1878), głównie zaś: ustawy zasadnicze Hatti-Szeryf sułtana Abdul-Medżida II d. 3 listopada 1839 i manifest (Hatti-Humajun), ogłoszony w d. 18 lutego 1856 r. na kilka dni przed zebraniem się kongresu paryskiego (Por. Fouques-Duparc. La protection des minorités 1922 str. 268 — 269 i Mandelstam. La Societè des Nations et les Puissances devant le problème arménien 1925 str. 10 — 14).

[2] Wynaradawiająca rolą jaką w szczególności w stosunku do narodowości słowiańskich odegrał na Wschodzie Fanar, jest zbyt powszechnie znaną, aby można było traktować poważnie wystąpienia ultrahellenofilów, starających się udowodnić, że jedni tylko grecy umieli oprzeć ideję narodowości na dobrowolnej zgodzie zainteresowanych. Por. Victor Benard La Turquie et l'Hellénisme contemporain str. 239 — 240. „Le Bulgare ou, le Serbe fondent leurs nations sur des thèories de race on de réligion: l'Hellène n'en appele qu'à sa libre adhésion. C'est d'une étude toute moderne que cette nation en croissance, s'agrandissant non d'après les usages anciens, par les violences, le voisinage et et des circonstances, mais suivant la dernière formule philosophique en quelque sorte, par la conquête des esprits et le libre consentement des individus".

1870, to jest do wybuchu tak zwanej przez greków schizmy bułgarskiej, dwoma jedynie uprawnionemi organizacjami wyznaniowemi w Turcji europejskiej byli rum—milleti czyli Fanar, i latin-milleti, to jest katolicy rzymscy, pozostający pod władzą Papieża niezależnie od swej narodowości, przyczem Fanar obejmował narówni z grekami bułgarów, serbów i kuco-wołochów[1]. Dopiero w 1870 r. nastąpił rozdział kościoła greckiego, i z Fanaru wyodrębniła się za zezwoleniem sułtana autokefaliczna cerkiew bułgarska, wyklęta początkowo przez greckiego patrjarchę ekumenicznego; w 25 lat później powstała odrębna kościelna organizacja serbska (serb-milleti), za którą w 1905 r. poszła wołoska (rumun—milleti). Jeśli te dwie ostatnie organizacje wobec istniejących już autokefalicznych cerkwi wschodnich w Serbji i Rumunji posiadały przeważnie znaczenie lokalne (spór o beraty w Macedonji), to powszechnie znaną jest rola, jaką w historji odrodzenia narodu bułgarskiego odegrało utworzenie własnej hierarchji duchownej na mocy firmanu sułtańskiego z d. 11 marca 1870 r., a więc na lat 8 przed kongresem wiedeńskim, na lat 15 przed przyłączeniem Rumelji wschodniej i na lat niemal 30 przed koronacją księcia Ferdynanda w Tyrnowie na cara bułgarskiego[2].

Tym sposobem na Wschodzie religja do ostatnich niemal czasów stanowiła nietylko symbol, lecz i puklerz ochronny

[1] Nazwa kuco-wołochów pochodzi od słów kucy-kusy i villicus-wieśniak, podobnież jak bułgar oznacza po tatarsku chłopa. Są to, podobnież jak i rumuni, potomkowie dawnych kolonistów rzymskich na półwyspie bałkańskim lub zromanizowanych autochtonów Macedonji, która od zdobycia jej przez Pawła Emiljusza aż do panowania Justynjana podlegała silnemu wpływowi łacińskiemu. Kuco-wołosi mówią językiem zbliżonym do rumuńskiego z tą różnicą, że gdy język rumuński uległ dość silnemu wpływowi języków słowiańskich, język kuco-wołochów podległ w tym samym stopniu wpływowi greczyzny.

[2] Por. Mach. The Bulgarian Exarchate, its history and extent of its authority in Turkey 1907 str. 84 — 91.

narodowości, każda narodowość była rządzoną przez własnych zwierzchników duchownych. Ale wszystkie narodowości, rozumiejąc dobrze swoją słabość, a obawiając się rozpłynięcia się w otaczającem je morzu tureckiem, szukały zawsze opieki złączonych z niemi wspólnością wyznania narodów europejskich. Jedne oparły się o katolicką Francję, w której antyklerykalizm nie był nigdy, podług słusznego powiedzenia Gambetty, artykułem na eksport. Aczkolwiek ani w kapitulacjach 1535, 1672 i 1740 r., ani w późniejszych aktach międzynarodowych nie ma ani jednego słowa o opiece Francji nad poddanymi tureckimi wyznania chrześcijańskiego, a jest tylko mowa o opiece nad katolikami, przynależnymi do „Cesarza francuskiego" [1], to jednak protektorat taki powstał faktycznie w drodze zwyczaju i dzięki poparciu Stolicy Apostolskiej, uświęcił go zaś w 1878 r. traktat berliński, który, przyznając każdemu państwu prawo do opiekowania się własnymi poddanymi, zastrzegł jednak wyraźnie nabyte pod tym względem przez Francję prawa [2]. Nawet po przeprowadzeniu we Francji rozdziału kościoła od państwa w 1905 r. protektorat ten do ostatnich niemal czasów posiadał niewątpliwe znaczenie, albowiem Stolica Apostolska pozwalała wyłącznie tylko duchowieństwu francuskiemu na jego wykonywanie [3], pomimo że prawo opieki nad ludnością chrześcijańską w Turcji zostało rozszerzonem i na inne mocarstwa.

Ale traktat pokojowy, podpisany w d. 24 lipca 1923 r. w Lozannie przez państwa Ententy i Turcję, (który wszedł

[1] List króla Ludwika Świętego do patrjarchy i biskupów maronickich z d. 21 maja 1225 r., zawierający obietnicę rozciągnięcia nad maronitami takiej samej opieki jak i nad poddanymi francuskimi, tudzież potwierdzenie tej opieki przez Ludwika XIV (28 kwietnia 1649) i Ludwika XV (12 sierpnia 1737), stanowią tylko jednostronne akty królów francuskich (por. Testa. Recueil de traités et actes diplomatiques de la Sublime Porte. t. III str. 140 141.

[2] „Les droits acquis à la France sont expressément réservès, et il est bien entendu qu'aucune atteinte ne saurait être portée au statu quo dans les Lieux Saints." (art. 62).

[3] Por. list Papieża Leona XIII do arcybiskupa Reims Mgr. Langénieux z d. 28 sierpnia 1898 r. i cyrkularz Prefekta Propagandy kardynała Simeoniego z d. 20 maja 1888 r. u René Pinon. La Chine qui s'ouvre str. 295 i L'Europe et l'Empire ottoman str. 556.

w życie na miejsce pierwotnego nieratyfikowanego traktatu, zawartego w Sèvres) zastąpiwszy dawnych „właściwych przedstawicieli społeczności zainteresowanych" (représentants qualifiés des communautés intéressèes) „przedstawicielami właściwymi zakładów i instytucyj zainteresowanych" (représentants qualifiés des établissements et institutions intéressèes), zniósł jednem pociągnięciem pióra dotychczasową organizację przedstawicielstwa narodowości chrześcijańskich Turcji [1], a układ turecko-grecki z d. 30 stycznia 1923 r., przewidujący obowiązkowy exodus mahometan z Grecji (z wyjątkiem Tracji), a greków z Turcji (z wyjątkiem Konstantynopola) zadał śmiertelny cios najsilniejszej w Turcji greckiej mniejszości narodowej.

Inne narodowości na Wschodzie tureckim znalazły potężną opiekę w prawosławnej Rosji, która zawarłszy z Turcją pomyślny dla siebie traktat w Kuczuk-Kajnardżi 21 lipca 1774 r., a mając w nim zagwarantowaną opiekę nad prawosławną ludnością w Mołdawji i na Wołoszech, zgłosiła pretensję do takiegoż protektoratu nad wszystkimi poddanymi sułtana, wyznającymi wschodnią niezjednoczoną wiarę grecką. Pretensję tę, opierającą się na rozszerzającej interpretacji art. 7 tego traktatu, odrzucił ostatecznie traktat paryski 1856 r., co nie przeszkodziło Rosji tem mocniej oprzeć się na swej plemiennej i wyznaniowej łączności z „braćmi słowianami" w systematycznem dążeniu do rozbicia Turcji i zapewnienia sobie po jej zgonie lwiej części spadku. W ostatnich czasach dopiero rząd sowiecki traktatem, zawartym z rządem republiki Angorskiej 16 marca 1921 r., zrzekł się dobrowolnie wszelkich praw szczególnych, przysługujących Rosji na mocy wcześniejszych umów międzynarodowych.

Usiłowania Austrji zapewnienia sobie protektoratu na wzór francuski nad katolikami w Albanji na mocy postanowień traktatów passarowickiego (21 lipca 1718 r.), belgradzkiego (10 września 1739 r.) i sistowskiego (4 sierpnia 1791 r.) zostały uwieńczone powodzeniem tylko częściowo, albowiem mirydyci,

[1] Bliższe szczegółv w tej kwestji patrz Mandelstam l. c. str. 285 i nnst. „A la conférence de Lausanne qui se termina par le traitè de paix signé le 24 juillet, les Turcs ont été vainqueurs des Grecs, mais aussi très souvent vainqueurs des Alliès".

najliczniejsze plemię katolickie w Albanji, nie przestali zwracać się w dalszym ciągu do duchowieństwa francuskiego, ignorując w zupełności duchowieństwo austrjackie, Podobnie też skierowana przeciwko protektoratowi francuskiemu akcja Włoch rozbiła się w swoim czasie o nieprzejednane stanowisko Watykanu, który zabronił włoskiemu duchowieństwu na Wschodzie zwracać się do konsulów własnej narodowości, zmuszając je tym sposobem do pozostawania w sferze wpływów francuskich. Dziś, oczywiście, po zniesieniu na mocy jednostronnego zarządzenia tureckiego rządu kapitulacyj i opartego na nich systemu jurysdykcji konsularnej ogólny protektorat francuski nad katolikami na Lewancie należy również już do bezpowrotnej przeszłości [1].

Wspólność pochodzenia czy rasy nie wystarcza oczywiście sama przez się do wytworzenia łączności narodowej, jak wspólność języka nie stanowi również dowodu istnienia narodowości. Jest coś wyższego w człowieku po nad rasę i język, którym mówi, a tem czemś jest jego wola. Ale nie da się zaprzeczyć, że wola ta jest wykładnią wielu sił działających, wśród których wspólność języka i pochodzenia gra niewątpliwie niepoślednią rolę [2]. W wielu wypadkach da się to powiedzieć i o wspólności religji, która, jak np. na Wschodzie tureckim, stanowiła przez czas dłuższy właściwe podłoże dla rozwoju świadomości narodowej podbitych ludów chrześcijańskich, a która i u nas podczas ciężkich lat niewoli nie przestała grać poważnej roli w walce z wynaradawiającym kierunkiem polityki zaborców. Odrodzenie narodowe Bułgarji szło w parze z organizowaniem samodzielnej cerkwi bułgarskiej w walce z zachłannością Fanaru, a buddyjscy kapłani na wyspach hawajskich potrafili zrobić ze świątyń i kaplic swojego wyznania ośrodek propagandy narodowej świadomości japońskiej (ja-jap) i wciągnąć tym sposobem te wyspy w orbitę wpływów politycznych Cesarstwa Wschodzącego Słońca [1].

Słusznie więc czynią traktaty mniejszościowe, gdy stojąc na stanowisku jedności państwowej, która jest dzisiaj jednocześnie jednością narodową, i odmawiając skupieniom żywiołów obcych w państwie narodowem nazwy mniejszości narodowych, kwalifikują je tylko jako mniejszości etniczne (rasowe), językowe i religijne i, nie organizując tych skupień w autonomiczne związki o charakterze publiczno - prawnym, starają się tylko zapewnić należącym do nich jednostkom jaknajszersze równouprawnienie.

---

[1] Z wyjątkiem Syrji i Libanu, gdzie protektorat ten pozostaje po dawnemu (art. 5 mandatu francuskiego co do Syrji i Libanu z d. 24 lipca 1922 r.) Natomiast art. 8 mandatu Angji nad Palestyną z tej samej daty znosi w Palestynie jurysdykcję konsularną, a więc eo ipso i protektorat francuski z zastrzeżeniem ich przywrócenia po wygaśnięciu mandatu; art. 19 ustanawia odpowiedzialność Angji (wyłącznie tylko przed Ligą Narodów) co do Miejsc Świętych (co do których Francja miała specjalne prawa, uświęcone art. 62 traktatu berlińskiego) Komisja, która miała się zebrać w celu zebrania i ustalenia wszystkich praw i reklamacyj z tego tytułu, dotychczas jeszcze się nie zebrała (Joffre. Le mandat de la Syrie et le Grand Liban 1924 str. 69).

[2] Por. przemówienie delegata szwajcarskiego na 3-em ogólnem zebraniu Ligi Narodów w Genewie. „Les langues et les races sont en elles-mêmes une telle richesse spirituelle, un tel trésor de sentiments, et en un mot une telle sainteté, qu'elles méritent d'être défendues contre les tentatives de révolte et contre le joug de toutes les oppressions" (cyt. u Krstitch'a l. c. str 392).

---

[1] Por. Richards. The Japanese in Hawaii 1925 str. 69. „The buddhist priests have made their temples and shrines centres of japanese thoughts and sentiments".

ROZDZIAŁ III.

Interwencja i nieinterwencja. — Rewolucja Francuska i Święte Przymierze. — Doktryna Monroë'go. — Interwencja z pobudek humanitarnych i ochrona mniejszości religijnych, etnicznych i językowych na drodze obrony praw ogólno-ludzkich. — Interwencja Europy na rzecz Polski w 1831 i 1863 r.

„La règle de la non intervention dans la politique intérieure des gouvernement étrangers est une règle à la fois équitable et salutaire, conforme aux droits des peuples.

Stephen Pichon
(mowa w Pałacu Burbońskim 19 października 1909 r.).

Zasada interwencji, zarówno jak i zasada nieinterwencji da się z trudnością wyprowadzić z historji stosunków międzynarodowych[1], gdyż główną rolę grał przytem zazwyczaj do-

[1] Wszelka próba wyprowadzenia zasady interwencji bądź nieinterwencji z przesłanek rozumowania prawniczego, a tembardziej filozoficznego, posiadać będzie zawsze charakter dogmatyczny, a więc nie realny, jak np. teorja uczonego włoskiego Mamiani'ego (D'un nuovo diritto publico europeo 1907 str. 114), który znajduje, że nawet największe zbrodnie przeciwko ludzkości, popełniane w granicach danego państwa, nie uprawniają innych mocarstw do wkroczenia w imię sponiewieranych haseł cywilizacji i kultury, gdyż gdzie nie ma interesu, tam nie może być akcji. Podobnież i zasada bezwzględnej interwencji, proklamowana w deklaracji Konwencji francuskiej z d. 19 listopada 1792 r., i prawo ludów do powstania przeciwko despotom, ogłoszone w art. 35 Deklaracji Zgromadzenia Narodowego 1789 r., rozbiły się o niemożność zastosowania teorji abstrakcyjnej do realnych warunków i wymagań życia współczesnego (por. Krstitch l. c. str. 275 - 276).

brze lub źle zrozumiany interes osobisty występującego z interwencją lub nieinterwenjującego mocarstwa. Ilekroć to czy inne państwo uważało dla siebie za korzystne wtrącenie się w danej chwili do wewnętrznych czy zewnętrznych spraw swego sąsiada, tylekroć zwykło było powoływać się na przysługujące mu rzekomo w tym właśnie wypadku prawo do interwenjowania. Naodwrót zaś, jeśli akcja obcego mocarstwa groziła niebezpieczeństwem wtrącenia się w jego własne sprawy, mocarstwo zainteresowane starało się przeciwstawić jej szereg argumentów, przemawiających przeciwko dopuszczalności takiej interwencji z punktu widzenia prawa Narodów. Każde państwo uważało się zawsze za uprawnione do interwenjowania w sprawach swego sąsiada i nie uznawało cudzej interwenji w swoich własnych. Nic w tem dziwnego; każda interwencja stanowi niewątpliwie zamach na przysługujące państwom niepodległym prawo do niezależności. Dla tego też o prawie do interwencji mówić nie można: interwencja jest faktem, gwałcącym prawo, i jakie takie prawa stanowić nie może[1]. „Mówić o interwencji lub nieinterwencji — powiedział w swoim czasie w parlamencie francuskim Chateaubriand — byłoby teoretyczną dziecinadą liberalną; polityka niezna stałych zasad, państwo interwenjuje lub nieinterwenjuje w zależności od tego, jak mu nakazuje jego chwilowy interes polityczny". Stąd też interwencja stanowiła zawsze w rękach państw silnych środek do narzucania państwom słabszym swej woli, najczęściej w celu przywłaszczenia sobie części ich terytorjum[2], jak to mieliśmy sposobność

[1] Por. Heltlage. Die Intervention in der Geschichte der Völkerrechtswissenschaft und im System der modernen Völkerrechtslehre (w Niemeyer's Zeitschrift für internationales Recht 1926 str. 11 — 88).

[2] „La vérité c'est que le prétendu droit d'intervention n'a jamais été pour les Etats forts qu'une arme factice créée par eux pour imposer leur volonté aux Etats faibles ou pour s'approprier leur territoire" (Cocheris. Situation internationale de l'Egypte et du Soudan str. 543). Por. Pradier - Fodéré. Traité de droit international public européen et américain t. I nº 339, v. Liszt. Völkerrecht 1918 str. 61, Stowell. Intervention in International Law 1902 str. 27. Calvo. Droit international 5 wyd. t. I str. 110, Fuck-Brentano et Sorel. Précis du Droit des Gens 1912 str. 216.

poznać na własnej skórze na przykładzie Rosji, Prus i Austrji podczas rozbiorów Polski.

Ale w obec dzisiejszych skomplikowanych warunków życia międzynarodowego dotychczasowe pojęcie absolutnej niezależności państwa nie da się obecnie utrzymać w swej dawnej, bezwzględnej czystości, szczególniej od czasu powstania Ligi Narodów, która aczkolwiek nie stanowi nad-państwa w ścisłem znaczeniu tego słowa, to jednak ma prawo za zgodą wszystkich państw, do niej należących, określać ogólny kierunek i bieg spraw społeczności międzynarodowej. Istotną podstawą współczesnego prawa Narodów staje się coraz bardziej zasada wzajemnej zależności i solidarności wszystkich państw cywilizowanych. Jak wolność każdej poszczególnej jednostki kończy się tam, gdzie zaczynają się uznane uprawnienia drugiej, tak państwo, zagrożone w swojem istnieniu, ma prawo przeciwstawić się grożącemu niebezpieczeństwu. Interwencja jest więc nietyle prawem, ile sankcją zasadniczych praw państwa [1].

W przeciwstawieniu do ogłoszonego jeszcze przez Kanta dogmatu absolutnej nieinterwencji, dogmatu, który w dzisiejszej literaturze prawa narodów posiada dotychczas znaczną ilość zwolenników [2], należałoby traktować interwencję jako jeden ze środków przysługującej każdemu państwu obrony koniecznej [3]. W tej koncepcji interwencja posiada istotnie charakter i znaczenie faktu, nie zaś prawa, i wypadki, w których środek ten może znaleźć zastosowanie, nie dadzą się z góry określić, tak samo, jak się nie dają określić wypadki uprawnionej obrony koniecznej. Szczególniej jednak trudno się zgodzić z teorją pewnego odłamu pisarzy angloamerykańskich, gotowych dopuścić interwencję w każdym wypadku,

[1] Por. Fauchille Traité de droit international public t. I cz. 1 str. 256 „L'intervention est ainsi moins un droit que la sanction des droits des Etats. L'interdépendance et la solidarité des Etats qui tendent de plus en plus devenir les bases modernes du droit international, commandent cette solution".

[2] Por. von Liszt. Völkerrecht 1918 § 7, de Martens Traité de droit international t. I str. 395. Nys. Droit international 1912 t. II str. 232.

[3] Por. Wheaton. Elements of International Law 1904 t. I str. 93.

gdy państwo interwenjujące sympatyzuje z programem jednej z partyj politycznych w obcem państwie, rozdartem na wrogie sobie stronnictwa [1]. Teorja, ta, aczkolwiek zgodna z rozszerzającą interpretacją doktryny Monroego, w myśl której Stany Zjednoczone posiadają rodzaj protektoratu nad wszystkiemi państwami Ameryki Centralnej i Południowej, przypomina zbytnio smutnej pamięci Targowicę; pozatem trudno nie widzieć w niej pewnej analogji z dawnym systemem ś-go Przymierza z pierwszej ćwierci ubiegłego stulecia i próbę nowego uzasadnienia teoretycznego tego systemu, bronionego dawniej jedynie tylko przez najgorliwszych rzeczników autokracji i absolutnej władzy monarszej [2].

Nie wchodząc w szczegóły, należy zaznaczyć, że w wiekach średnich system feudalny, organizacja świętego cesarstwa rzymskiego w znaczeniu super-państwa w Europie środkowej i wysoki autorytetet władzy Papieskiej sprzyjały niewątpliwie częstym wypadkom interwencji w stosunkach pomiędzy ówczesnemi państwami. W nowszych czasach przyjęta przez traktat westfalski (1648) doktryna równowagi politycznej i religijnej w związku z teorją nieodzownych kompensat terytorjalnych stanowiła grunt podatny do dalszego jej rozwoju: wystarczy zaznaczyć, że właśnie doktryna ta, zastosowana praktycznie do Polski, doprowadziła do interwencji mocarstw rozbiorowych w nasze sprawy wewnętrzne, a co za tem idzie, i do upadku Rzeczypospolitej [3].

[1] Por. Hall. A treatise on International Law 1909 § 9, Moore. Digest of International Law t. VI § 897, Oppenheim. International Law. ed. 1912 t. I § 134, Hershey. The Essentials of International Public Law 1912 str. 283.

[2] Głównym teoretykiem zasad śgo przymierza, broniącym zasad interwencji i nieograniczonej władzy królewskiej był uczony niemiecki von Kamptz, autor dzieła p.t. Völkerrechtliche Erörterung des Rechts der europäischen Mächte in die Verfassung eines einzelnen Staats sich einzumischen 1821.

[3] „Le système d'équilibre n'a pas empéché le partage de la Pologne, ce meurtre d'une nation, il n'empéchera pas d'autres attentats de même nature; il suffit pour cela que les forts s'entendent aux dépens des faibles. Le système garantit tout au plus des faits; tant pis pour le droit, s'il n'est pas en harmonie avec les faits". (Laurent. Etude sur l'histoire de l'humanité 1880 t. X str. 50).

W końcu XVIII stulecia interwencja, stosowana dotychczas przez mocarstwa w miarę potrzeby, lecz bez żadnej myśli przewodniej, nabrała nowego zabarwienia. Z jednej strony Koalicja Europy przeciwko Rewolucji Francuskiej ogłosiła uroczyście manifestem z d. 15 lipca 1792 r. interwencję zbiorową celem położenia kresu panującej rzekomo we Francji anarchji i przywrócenia królowi władzy nieograniczonej. Z drugiej strony Francja w odpowiedzi na to wyzwanie oświadczyła, że powstanie przeciwko tyranom jest nietylko prawem, lecz i obowiązkiem wolnych obywateli, i że Francja wystąpi ze zbrojną interwencją dla poparcia ludu przeciwko tyranom wszędzie tam, gdzie duch rewolucyjny znajdzie swój przejaw w czynie [1]. Konwencja na jednem ze swoich ostatnich posiedzeń (13 kwietnia 1793 roku) przyjęła deklarację ks. Grégoire, wprowadzającą do prawa Narodów zasadę, że skoro każde państwo posiada przyrodzone prawo do niepodległości, wszelka interwencja obca w sprawy wolnego narodu jest niedopuszczalna, a zamach na wolność obywateli stanowi zbrodnię przeciwko ludzkości i cywilizacji [2].

W przeciwstawieniu więc do teorji Kanta, który zasadę nieinterwencji w prawie Narodów podniósł do wysokości nietykalnego dogmatu, doktryna Rewolucji Francuskiej uznaje wprawdzie interwencję w sprawy obcego państwa jako zasadniczo niedopuszczalną [3], ale z zasady tej robi wyjątek dla wypadków, w których państwo to dopuszcza się w obec obcych lub własnych poddanych wybitnych aktów gwałtu,

[1] Por. Dekret Konwencji 19 listopada 1792 r. „La Convention déclare au nom de la Nation française qu'elle accordera fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrir leur liberté, et charge le pouvoir éxécutif de donner aux généraux des ordres nécessaires pour porter secours à ces peuples et défendre les citoyens qui auraient été vexés ou qui pourraient l'être pour cause de liberté. Le présent décret sera traduit et imprimé dans toutes les langues". (zob. Louis Renault. Introduction à l'étude du droit international 1879 str. 26).

[2] Por. Basdevant. La Révolution Française et le droit de guerre continentale 1907 str. 280 i nast.

[3] Por. deklarację Konwencji 13 kwietnia 1793 r. „La République ne s'inmiscera en aucune manière dans le gouvernement des autres Puissances". (Por. Johannet. Le principe des nationalités 1923 str. 97.

niesprawiedliwości, prześladowań religijnych i narodowych lub okrucieństw, obrażających poczucie ludzkości (masowe nawracanie unitów na prawosławie przez rząd rosyjski (1839—1845 i 1875 — 1881), rzeź maronitów przez druzów (1860), rzezie bułgarskie (1676), rzeź armeńczyków w Konstantynopolu i Adanie (1895 i 1906) i t.p.. Niestety jednak, praktyka XIX stulecia wskazuje, że o ile wielkie mocarstwa były zawsze gotowe do wystąpienia z interwencją względem państw słabych, jak np. Turcja, o tyle akcja ich w tym kierunku zwykła była załamywać się u progu państw silniejszych, gotowych w każdej chwili pokazać nieproszonym interwenjentom ostre zęby. Dla tego też traktat berliński mógł ulegalizować zbiorową interwencję mocarstw europejskich w obronie chrześcjan w Turcji, ale potężna Rosja odrzuciła a limine próbę interwencji Francji i Anglji w kwestji polskiej, podobnie jak i organizowane przez rząd carski krwawe pogromy żydowskie lub niesłychane zbrodnie rządu sowieckiego nie wywołały nawet formalnego protestu mocarstw cywilizowanych. „Bolszewizm—powiedział w 1921 r. francuski prezydent rady ministrów Arystydes Briand w odpowiedzi na interpelację, zgłoszoną w izbie deputowanych—jest wewnętrzną sprawą rosyjską, i, dopóki nie wychodzi poza granice Rosji, nie mamy prawa wtrącać się do wewnętrznych spraw naszego dawnego sprzymierzeńca"[1]. A chociaż art. 10 Paktu Ligi Narodów zawiera zbiorowe zobowiązanie mocarstw do szanowania całości terytorjalnej i niezależności politycznej wszystkich członków związku od zewnętrznej napaści, Rada Ligi podczas pamiętnego najazdu bolszewików na Polskę nawet nie uznała za stosowne wystąpić z akcją, do której ją upoważniał i zobowiązywał wspomniany artykuł Paktu.

Ale proklamowana przez Wielką Rewolucję Francuską formuła zasadniczego nieinterwenjowania w sprawy obcego państwa z wyjątkiem wypadków interwencji z motywów ogólno-ludzkich (t. zw. intervention d'humanité) nie odrazu zdołała sobie wyżłobić spokojne łożysko w prawno-politycznem uświadomieniu narodów cywilizowanych. Trzy kolejne koalicje Europy przeciwko Francji ożywiał duch konwencji, zawartej w Pilnitz pod Drezdnem pomiędzy Rzeszą Niemiecką

[1] Zob. Le Temps. 21 Janvier 1921 r.

a Prusami w sprawie przywrócenia we Francji dawnego stanu rzeczy na drodze zbrojnej interwencji mocarstw europejskich. Nic więc dziwnego, że już nazajutrz po upadku Napoleona ancien régime w Europie przypomniał sobie dawny program pilnicki, a pierwsze ćwierćwiecze ubiegłego stulecia stanowi w dziejach Europy okres najczarniejszej reakcji.

W połowie XIX stulecia zasada interwencji mocarstw jako uznanego przez prawo Narodów ich uprawnienia do wtrącania się w wewnętrzne sprawy obcych państw, poczęta z konwencji pilnickiej i aktu Świętego Przymierza, a ustalona ostatecznie na zjeździe trzech monarchów w Opawie [1], potwierdzona szeregiem uchwał na późniejszych zjazdach w Lublanie i Weronie i zastosowana w całej swej nagiej ohydzie do Neapolu, Piemontu i Hiszpanji, ustąpiła ostatecznie przed wygłoszoną jeszcze przez Wielką Rewolucję zasadą, iż wszelkie mięszanie się obcego mocarstwa do spraw niezależnego państwa suwerennego jest niedopuszczalne,a każdy zamach na prawa wolnego kraju stanowi zbrodnię przeciwko prawu Narodów. Ostatniemi etapami na tej drodze, niezależnie od nieudanej próby wskrzeszenia przez Prusy, Austrję i Rosję we wrześniu 1833 r. rozbitego już świętego przymierza, były wysłanie przez lubiącego uchodzić za oberpolicmajstra Europy cara Mikołaja I rosyjskiego korpusu pomocniczego dla obrony prawowitej władzy sułtana jegomości w chwili, gdy Ibrahim basza, syn zbuntowanego wielkorządcy Egiptu Mehmeta-Alego, stanął na czele swej potężnej armji niemal że pod murami Stambułu (1833), i pomoc zbrojna, okazana przez tegoż monarchę cesarzowi austrjackiemu Franciszkowi-Józefowi, którego tron zdawał się już walić w gruzy pod naporem powstańców węgierskich (1848). Zresztą w obu ostatnich wypadkach interwencja Rosji miała miejsce nie z własnej inicjatywy, lecz na żądanie rzą-

[1] Wstęp do protokułu z d. 19 listopąda 1820 r. „Les Hautes Parties Contractantes, convaincues que le système du gouvernement représentatif est aussi incompatible avec le principe monarchique que le principe de la souveraineté du peuple l'est avec le droit divin, s'engagent de la manière la plus solennelle à déployer tout leurs efforts pour metre fin au système du gouvernement représentatif partout où il se trouve établi dans les Etats de l'Europe, et pour empécher son introduction dans ceux où il est encore inconnu". Por. De Martens. Nouveau Recueil de traités t. IV str. 601).

dów tureckiego, względnie austrjackiego, zagrożonych, lecz jeszcze nie owładniętych przez powstańców, a więc faktycznie pozostających u władzy, podobnie jak wysłanie przez Anglję wojsk do Portugalji na pomoc Regencji, zagrożonej przez Dom Miguela (1826), lub okupacja Ankony (1831) i Rzymu (1849) przez wojska francuskie na żądanie Papieży Grzegorza XVI i Piusa IX. I dziwnym zbiegiem wypadków ta sama Rosja, której car samowładny pod wpływem chorobliwego mistycyzmu, graniczącego niemal z manją religijną, narzucił swym sojusznikom system gwałtu i przemocy w stosunkach międzynarodowych, ta sama Rosja w pół wieku później pamiętną dumną notą kanclerza ks. Gorczakowa w sprawie polskiej z d. 7 września 1863 r. zadała ostatecznie śmiertelny cios teorji interwencji politycznej w znaczeniu jednego z czynników współczesnego prawa Narodów.

Akt Świętego Przymierza z d. 26 września 1815 r. stanowi krótki, ale treściwy wykład teorji absolutyzmu, opierającego się na zasadach legitymistycznych. W przeciwstawieniu do poglądów Talleyrand'a, pragnącego oprzeć legitymizm z jednej strony na przedawnieniu w przeszłości, z drugiej zaś na opinji publicznej w teraźniejszości i tym sposobem związać go z realnemi wymogami życia [1], car Aleksander I, istotny inicjator i właściwy twórca Ś-go Przymierza, oparł swój system na głębokiej wierze w wolę Bożą, na jako jedynym fundamencie i podstawie zwierzchniej władzy w państwie. W systemie tym panujący są tylko namiestnikami, przedstawicielami Boga na ziemi, sprawującymi swe rządy zastępczo i czasowo w Jego imieniu, podczas gdy „właściwym królem jest Ten, do Kogo wyłącznie należy władza w całym zakresie, Boski Zbawiciel, Jezus Chrystus, Słowo Przedwiecznego Boga" [2].

[1] Por. Talleyrand. Correspondance str. 467 — 474.

[2] Por. art. 2 Traktatu Świętego Przymierza: „les trois Princes Alliés ne s'envisageant que comme délégués par la Providence pour gouverner trois branches d'une même famille, savoir: l'Autriche, la Prusse et la Russie, confessant ainsi que la nation chrétienne dont eux et leurs peuples font parties, n'a réellement d'autre souverain que Celui à qui seul appartient en propriété la puissance, parce qu'en Lui seul se trouvent tous les trésors de la science et de la sagesse infinie, c'est à dire Dieu Sauveur, Jésus Christ, le Verbe du Trés Haut, la Parole de Vie". (De Clercq Recueil de traitès de la France t. II str. 630. De Mar-

Trzej monarchowie, którzy podpisali akt Świętego Przymierza, zobowiązując się do „kierowania swoimi poddanymi w zasadach religji, pokoju i sprawiedliwości", przyrzekli sobie wzajemnie poparcie i pomoc. Z takiego założenia wypływać musi z nieubłaganą konsekwencją prawo do interwencji, o ileby poddani tego czy innego państwa zapragnęli wyłamać się z pod wskazanej dyrektywy. Do aktu Świętego Przymierza przyłączyły się z biegiem czasu prawie wszystkie państwa europejskie, nie wyłączając Szwajcarji i niemieckich miast hanzeatyckich, i tylko książe-regent angielski, późniejszy król Jerzy IV, sprawujący podówczas rządy w zastępstwie swego chorego na umyśle ojca, króla Jerzego III, odmówił początkowo położenia na nim swego podpisu, formalnie, bo w myśl konstytucji podpis jego musiałby być kontrasygnowany przez premjera, w rzeczywistości zaś, ponieważ rząd JKM. nie chciał angażować się w sprawy, dotyczące kontynentu ze względu na odpowiedzialność przed Parlamentem i na opinję publiczną. Ostatecznie jednak Anglja przystąpiła do Aktu Ś-go Przymierza 6 października 1815 r., Francja zaś w miesiąc później, 10 listopada.

Książe Metternich, który początkowo nazwał akt Świętego Przymierza „wyrazem mistyczno-filantropijnych aspiracyj cesarza Aleksandra, ukrytych pod płaszczykiem religji [1]", zrozumiał niebawem korzyść, jaką zeń można było wyciągnąć w interesie reakcji przez niedopuszczenie zmian zasadniczych w świeżo przerobionej na kongresie wiedeńskim politycznej karcie Europy, a przedewszystkiem przez utrzymanie s t a-

t e n s. N o u v e a u R e c u e i l d e t r a i t é s t. II s t r. 6 5 6. Obłudna teorja Aleksandra I, dążąca do zrobienia z wzniosłych zasad religji chrześcijańskiej narzędzia samolubnej polityki w rękach despotów, zapoczątkowana na dworze Króla Słońca przez układnego i chciwego zaszczytów prałata (Bossuet), stoi w zasadniczej sprzeczności z nauką Kościoła, podług której istota władzy, jak wszystko na świecie, pochodzi wprawdzie od Boga, lecz władza tej czy innej osoby pochodzi od Narodu, gdyż Bóg, dając ludziom skłonność do życia społecznego, dał im jednocześnie możność zorganizowania władzy publicznej podług swego uznania (Ś-ty Tomasz z Akwinu „D e r e g i m i n e p r i n c i p u m" tudzież Encykliki Papieża Leona XIII „R e r u m N o v a r u m" 15 maja 1891 r. i „G r a v e s d e c o m m u n i" 18 stycznia 1901 r.).

[1] Por. M e t t e r n i c h. S o u v e n i r s t. I str. 210 i nast:

t u s q u o na półwyspie apenińskim, gdzie wszelka zmiana formy rządów w któremkolwiek z ówczesnych państw włoskich oznaczałaby równocześnie koniec panowania austrjackiego we Włoszech północnych i zniszczenie wpływów Austrji we Włoszech Środkowych. Wszakże dla zabezpieczenia siebie od możliwych niespodzianek Austrja była w swoim czasie (12 czerwca 1815 r.) zawarła umowę z Ferdynandem IV, królem Obojga Sycylji, na mocy której król Ferdynand zobowiązał się niedopuścić w swem państwie do żadnych zmian sprzecznych z odwiecznemi zasadami monarchicznemi i z zasadami, przyjętemi przez Austrję w administracji wewnętrznej swych prowincyj włoskich. Tymczasem w pięć lat po zawarciu tego traktatu, w nocy z 1-go na 2-go lipca 1820 r. wybuchła w Neapolu rewolucja, król zmuszony był ogłosić konstytucję, którą sam (13-go lipca) uroczyście zaprzysiągł. W 12 dni potem kanclerz austrjacki oświadczył, że skoro Austrja stoi na straży równowagi politycznej we Włoszech, rząd jej zmuszony jest przedsięwziąć odpowiednie środki przeciw każdemu ruchowi rewolucyjnemu, grożącemu zakłóceniem pokoju powszechnego. Była to więc zapowiedź interwencji austrjackiej, umotywowanej względami na bezpieczeństwo własnego państwa.

Ale gdy w drugiej połowie października tegoż roku monarchowie Rosji, Austrji i Prus zebrali się w myśl postanowienia, powziętego dwa lata temu w Akwizgranie, na zjeździe w Opawie na Ślązku austrjackim dla wymiany zdań w sprawie rewolucji neapolitańskiej, książe Metternich przedłożył im swoje memorandum z dnia 23 tego miesiąca, w którem, wychodząc z ogólnego założenia legitymizmu oraz z konieczności wspólnej walki ze zgubnemi prądami wolnościowemi, założył właściwe podwaliny nowej teorji interwencji zbiorowej w wypadkach zmian, któreby zaszły w ustroju politycznym jakiegokolwiek z państw, należących do Świętego Przymierza.

Cesarz Aleksander I i król pruski zaakceptowali to memorandum, na skutek czego już w trzy tygodnie później stanął pomiędzy Rosją, Austrją i Prusami układ, obleczony w formę protokułu z d. 19 listopada 1820 r. Na mocy tego układu zasada interwencji zbiorowej, ograniczona pierwotnie do

trzech mocarstw, została rozciągniętą na wszystkie państwa, które przystąpiły do aktu 26 sierpnia 1815 r. Państwa, należące do Świętego Przymierza, o ile by na skutek rewolucji miały ulec groźnej w swych skutkach dla innych państw zmianie swego ustroju politycznego, przestają ipso iure wchodzić w skład tego Przymierza, przyczem pozostałe państwa nietylko nie uznają zmian, zaszłych na drodze nielegalnej, lecz ponadto zobowiązują się zmusić państwa, w których zaszły te zmiany, do powrotu na łono Przymierza zapomocą napomnień przyjacielskich lub środków przymusowych, o ile by tego wymagały okoliczności [1].

Protokuł opawski, zredagowany i podpisany bez uprzedniego porozumienia się z innemi państwami, przedewszystkiem zaś bez porozumienia się z Francją i Anglją, stanowi, można powiedzieć, właściwą Wielką Kartę teorji interwencji legalnej w wewnętrzne sprawy obcego państwa. Interwencja taka, oczywiście może odnieść skutek tylko wówczas, jeśli po za nią stanie siła. Tym sposobem teorja interwencji, tak jak ją rozumieli trzej despoci, uważający się bluźnierczo za namiestników Boga na ziemi, wprowadziła do systemu prawa Narodów, które na kongresie w Akwizgranie zostało przez nich samych uznane jako jedyna podstawa stosunków międzynarodowych, czynnik gwałtu i przemocy, stojący w zasadniczej sprzeczności z zasadami religji, sprawiedliwości i pokoju, na jakie obłudnie sami się powoływali.

Jeszcze wyraźniej wypowiada się w tym kierunku depesza okrężna z d. 8 grudnia 1820 r., wysłana przez Nesselrode'go, Metternich'a i Bernsdorff'a do przedstawicieli Rosji, Austrji i Prus zagranicą [2]. Po stwierdzeniu, że właściwym celem zjazdu w Opawie była konieczność obmyślenia sposobów skutecznego okiełznania rozpętanej w Europie zbrodni i buntu, depesza dodaje: mocarstwa miały najzupełniejsze prawo przedsięwziąć wspólnie środki bezpieczeństwa wobec państw, w których wywrócenie władzy na drodze rewolucji, nawet gdyby uważać je tylko za przykład niebezpieczny, pociągnęłoby za

[1] F. de Martens. Recueil de traités et conventions t. IV cz. 1. n^{0} 122.

[2] De Martens. Nouveau Recueil. t. IV. str. 554.

sobą wrogi nastrój wobec każdego prawowitego ustroju państwowego i rządu. Wykonanie tego prawa stawało się koniecznością tem pilniejszą, że ci, którzy postawili sami siebie w tem położeniu, usiłowali przerzucić na swych sąsiadów nieszczęście, jakie na siebie ściągnęli dobrowolnie, siejąc w koło siebie rewoltę i zamieszanie. Tego rodzaju zachowanie się jest oczywistem złamaniem paktu, gwarantującego wszystkim rządom europejskim nietylko nietykalność ich terytorjów, lecz i korzystanie z normalnych warunków życia, wykluczające wzajemne pogwałcenie przysługujących im praw. Teorja powyższa została ostatecznie sformułowaną w dwóch powszechnie znanych depeszach rosyjskiego kanclerza hr. Nesselrode'go i austrjackiego kanclerza ks. Metternich'a z d. 31-go stycznia i 12 maja 1921 r. [1].

Zgodnie z powyższym układem i w wykonaniu mandatu, otrzymanego od kongresu w Opawie, który tymczasem przeniósł się do Lublany, wojska austrjackie w marcu 1821 r. wkroczyły do królestwa Obojga Sycylji, i zająwszy Neapol, przywróciły absolutną władzę królewską. Ale jednocześnie wybuchły rozruchy w Piemoncie, gdzie po abdykacji króla Wiktora-Emanuela na rzecz swego brata Karola-Feliksa księcia Genui, młody następca tronu i chwilowy regent Karol-Albert książe Carignano, korzystając z nieobecności nowego króla, bawiącego podówczas w Toskanji, ogłosił liberalną konstytucję hiszpańską 1812 r. Tylko że i w tym wypadku wojska austrjackie w wykonaniu mandatu, otrzymanego od kongresu w Lublanie, wkroczyły do Piemontu i przywróciły siłą dawny porządek rzeczy w tem państwie.

[1] Zob. Stieglitz. De l'équilibre politique, du légitimisme et du principe des nationalités t. III str. 543 i nast. „Les souverains—pisał hr. Nesselrode—sont définitivement déterminés à ne reconnaître jamais une révolution produite par le crime et qui d'un moment à l'autre pourrait troubler la paix du monde, mais à réunir leurs efforts pour mettre un terme aux désordres aussi pernicieux pour les pays qu'ils frappent directement, que pleins de danger pour les autres". A ks. Metternich dodawał: „les souverains ont déclaré qu'en respectant les droits et l'indépendance de tout pouvoir légitime, ils regardaient comme légalement nulle et désavouée par les principes qui constituent le droit politique de l'Europe, toute prétendue réforme opérée par la revolte ou la force ouverte". (Por. także Fauchille. Traité de droit international public t. I cz. 1. str. 555 — 556).

Jeszcze przedtem w południowych prowincjach Hiszpanji wybuchło powstanie przeciwko królowi Ferdynandowi VII, który objąwszy tron po detronizacji brata Napoleona, Józefa, rozpoczął swe rządy od zniesienia konstytucji i przywrócenia absolutnej władzy monarszej. Ruch rewolucyjny rozszerzył się po całym kraju i dotarł wreszcie Madrytu, zmuszając Ferdynanda VII do przywrócenia konstytucji. Car Aleksander I skorzystał raz jeszcze ze sposobności, aby zaproponować zbiorową interwencję zbrojną celem przywrócenia w Hiszpanji dawnego stanu rzeczy, a nawet kilkakrotnie narzucał się Francji z projektem wysłania do Hiszpanji rosyjskiego korpusu okupacyjnego na wypadek, gdyby siły francuskie okazały się niewystarczającemi dla uśmierzenia rewolucji. Kwestją interwencji zbiorowej zajął się nowy zjazd monarchów, zwołany do Werony (1822) z takim wynikiem, że tym razem mandat do działania w imieniu Świętego Przymierza otrzymała Francja. Jakoteż na początku 1823 r. armja francuska pod dowództwem księcia d'Angoulême przeszła granicę hiszpańską i po półrocznej kampanji zmusiła rząd rewolucyjny do kapitulacji.

Zbrojna interwencja Francji w Hiszpanji, pokutujące w łonie Ś-go Przymierza projekty ogłoszenia w Nowej Hiszpanji (Meksyku) cesarstwa w celu stworzenia bazy dla przyszłej interwencji europejskiej na kontynencie amerykańskim, wreszcie ogłoszenie tajnego memorjału Ferdynanda VII do monarchów z wezwaniem o pomoc przeciwko zbuntowanym kolonjom (1819) musiały nasunąć w obu częściach Nowego Świata uzasadnione podejrzenie, że po przywróceniu absolutnej władzy Ferdynanda VII z ramienia Świętego Przymierza stanie na porządku dziennym kwestja przywrócenia zgodnie z zasadą legitymizmu dawnego stanu rzeczy w kolonjach hiszpańskich w Ameryce Południowej, które, oderwawszy się od metropolji, zdążyły już tymczasem ogłosić swoją niepodległość (1820). Rząd angielski gotów był patrzeć obojętnie na przywrócenie monarchji z Bożej łaski w samej Hiszpanji pod warunkiem jednak, że jej dawna rywalka nie wróci już nigdy do swego dawnego znaczenia na Oceanie Atlantyckim, tembardziej, że oderwanie się kolonij południowo-amerykańskich od macierzy otwierało przed Anglją szerokie horyzonty eks-

pansji handlowo-ekonomicznej na rynkach dotychczas dla handlu angielskiego zamkniętych. Stąd też konserwatywny gabinet Canning'a, aczkolwiek sympatyzujący w zasadzie z celami Świętego Przymierza, wypowiedział się otwarcie po stronie zbuntowanych kolonij hiszpańskich, uprzedzając francuskiego ministra spraw zagranicznych księcia Polignac'a, że ewentualna interwencja Świętego Przymierza co do przywrócenia prawowitej władzy Ferdynanda VII w kolonjach południowo-amerykańskich pociągnęłaby za sobą nieunikniony konflikt zbrojny z Anglją. Jednocześnie prezydent Stanów Zjednoczonych James Monroë zwrócił się z inicjatywy wielkiego amerykańskiego patrjoty i męża stanu Thomasa Jefferson'a w dniu 2 grudnia 1823 r. do obu izb Kongresu w Waszyngtonie z orędziem, w którem w sposób stanowczy i niedwuznaczny zaprzeczył Świętemu Przymierzu wszelkiego prawa do wtrącania się i interwenjowania w sprawy wewnętrzne państw „na obu kontynentach amerykańskich", to znaczy zarówno w Ameryce Północnej, jak i w Centralnej lub Południowej, tworząc tym sposobem teorję polityczną, znaną dziś powszechnie pod nazwą doktryny Monroë'go.

W doktrynie tej mieszczą się dwie wzajemnie dopełniające się tezy, pierwsza pozytywna, skierowana przeciwko europejskiej interwencji na kontynencie amerykańskim, druga negatywna, skierowana przeciwko amerykańskiej interwencji w Europie. Obie zasady weszły do systemu prawa politycznego i międzynarodowego Stanów Zjednoczonych i tworzą od lat stu warownię amerykańskiej ideologji politycznej, na której w ojczyźnie Waszyngtona opiera się poczucie bezpieczeństwa ojczyzny. Co więcej, doktryna Monroë'go znalazła miejsce w Pakcie Ligi Narodów, którego twórcy uznali ją jako jedno z tych zobowiązań międzynarodowych, które, jak np. traktaty arbitrażowe lub porozumienia co do sfer wpływów (ententes régionales, regional understandings), mając na celu zapewnienie utrzymania pokoju, dają się pogodzić z postanowieniami tego Paktu [1].

[1] Por. art. 21. „Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales (regional understandings) comme la doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la paix, ne seront considérès comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte".

Prezydent Monroë, zaznaczywszy we wstępie swego orędzia zasadniczą różnicę w systemie politycznym Stanów Zjednoczonych w porównaniu z systemem państw, związanych ze sobą aktem Świętego Przymierza, podkreślił fakt, że państwa te w myśl przyjętych przez siebie zasad wystąpiły z interwencją zbrojną w zaburzeniach, jakie wybuchły w Hiszpanji, zapytuje więc, jak daleko może w myśl wspomnianych zasad zajść tego rodzaju interwencja. Polityka amerykańska względem państw europejskich polega na absolutnem niewtrącaniu się do spraw mocarstw Starego Świata; gdyby państwa sprzymierzone miały zamiar zastosować swój system polityczny do którejkolwiek bądź cząstki terytorjum Nowego Świata, zamiar taki musiały by Stany Zjednoczone uważać za zagrażający ich spokojowi i bezpieczeństwu [1]. W szczególności zaś w stosunku do państw, które ogłosiły swoją niepodległość, interwencja któregokolwiek z mocarstw w celu ich ujarzmienia lub narzucenia im swej woli musiałaby przez Stany Zjednoczone być uważaną za przejaw nieprzyjaznych (unfriendly) względem nich zamiarów. Gdyby więc mocarstwa sprzymierzone pragnęły urzeczywistnić swój system polityczny w tej czy innej części kontynentu amerykańskiego, nie mogłyby tego uczynić bez wywołania niebezpieczeństwa dla spokoju Stanów Zjednoczonych, które w tym wypadku nie pozostałyby w roli obojętnego widza niezależnie od formy, w jaką miałaby się wylać taka interwencja.

Znaczenie doktryny Monroë'go dla rozwoju współczesnych stosunków międzynarodowych do ostatnich niemal czasów w nauce prawa Narodów było powszechnie niedocenianem. Dość powiedzieć, ze Fr. Martens, znakomity profesor petersburski, uchodzący za życia niejako za wyrocznię w dziedzinie prawa międzynarodowego, uważał ją tylko za wyraz osobistej opinji naczelnika władzy wykonawczej w Stanach Zjednoczonych z r. 1823, odmawiając tej doktrynie wszelkiego znaczenia prawnego, a niemniej znakomity znawca Stanów Zjednoczonych lord Bryce, były ambasador angielski w Waszyngtonie, twierdził, że teorja Monroë'go w ogólnie przyjętem znaczeniu nie posiada trwałej podstawy wa współczesnej opinji amerykańskiej i nie wywiera poważniejszego wpływu na stan bieżącej polityki w tym kraju [1].

[1] Niedwuznaczne usiłowanie Rosji rozciągnięcia swoich wpływów na półwyspie Alaski przez zawłaszczenie terytorjów, na których Stany Zjednoczone już wówczas były rozwinęły aktywną działalność ekonomiczną, nie pozostawały również bez wpływu na sformułowanie przez Monroë'go zasady nieinterwencji Europy do spraw kontynentu amerykańskiego (por. Moore. Digest of International Law t. VI str. 412).

Ale fakty zdają się przeczyć takiemu twierdzeniu. Zwrócona pierwotnie przeciwko zakusom interwencji politycznej Ś-go Przymierza, rozszerzerzona następnie przez orędzia prezydentów Adams'a (1825 i 1826) i Polck'a (1846 i 1848) na wypadki kolonizacji i panowania (domination) państw europejskich na obu kontynentach amerykańskich, doktryna Monroë'go znalazła swe ostateczne sformułowanie w orędziu prezydenta Grant'a (1870), który wyraźnie podkreślił niedopuszczalność nabycia przez obcą władzę państwową jakiej kolwiekbądź cząstki terytorjum amerykańskiego drogą zawłaszczenia, kolonizacji, wojny, cesji lub aneksji, nawet za zgodą ludności zaanektowanej. Z biegiem czasu interpretacja Senatu w Waszygtonie rozciągnęła doktrynę Monroë'go i na wypadki usiłowania nabycia cząstki terytorjum amerykańskiego przez europejskie koncesjonowane prywatne kompanje handlowe, albowiem—jak oświadczył prezydent Wilson w swem orędziu z d. 27 grudnia 1913 r. — interesy koncesjonarjuszy mogłyby w tym wypadku stanąć w sprzeczności z interesami kraju, który koncesję udzielił, co pociągnęłoby za sobą poważne niebezpieczeństwo dla pokoju wszechświatowego. Na drugiej pokojowej konferencji w Hadze (1907), zwołanej pod hasłem obmyślenia sposobów pokojowego załatwienia sporów międzynarodowych, udało się Stanom Zjednoczonym z powodu przedsięwziętych w 1902 r. przez Wielką Brytanję, Niemcy i Włochy środków przymusowych przeciwko Wenezuelli w celu uzyskania od rządu tej respubliki różnych sum, należnych ich obywatelom, przeforsować zawarcie ogólnej konwencji (t. zw. konwencja Porter'a), zabraniającej użycia siły zbrojnej

[1] F. de Martens. Traité de droit international t. I. str. 145, Bryce. American Commonwealth t. II str. 524, von Liszt. Völkerrecht 1918 str. 63, Oppenheim. International Law t. I § 140, Calvo. Droit international t. I str. 297 de Louter. Droit international positif t. I. str. 254. Alvarez. Le droit international américain 1913 str. 181.

dla otrzymania od obcego państwa należności umownych bez uprzedniego poddania sporu pod rozpatrzenie trybunału rozjemczego w Hadze. Dodać należy, że w myśl teorji amerykańskiej, o ile by jednem z państw zainteresowanych miało być którekolwiek państwo amerykańskie, arbitraż mógłby odbyć się nie inaczej, jak za zgodą rządu Stanów Zjednoczonych, a prezydent Roosevelt wystąpił przy tej sposobności z poglądem, który nazwano dowcipnie doktryną „grubego kija" (big-stick doctrine), że wyegzekwowaniem przysądzonej od któregokolwiek państwa amerykańskiego należności winien by w tym wypadku zająć się sam rząd Stanów Zjednoczonych, niedopuszczając jakiejkolwiek ingerencji państw europejskich w wewnętrzne sprawy kontynentu amerykańskiego,

W szeregu wypadków, w których doktryna Monroë'go odegrała pewną rolę w stosunku Ameryki do Europy, należy przytoczyć odmowę Senatu w Waszyngtonie ratyfikowania berlińskiej konwencji afrykańskiej 26 lutego 1885 r., pomimo że delegat amerykański John A. Karson brał czynny udział w konferencji i akt odnośny podpisał, dwuletnie wahanie się rządu Stanów Zjednoczonych z ratyfikacją traktatu o handlu murzynami, zawartego w Brukselli 2 lipca 1890 r. pomimo wybitnie humanitarnego charakteru tej umowy międzynarodowej, zapewnienie sobie przez Stany Zjednoczone wyłącznej kontroli nad kanałem panamskim na mocy t. zw. traktatu Hay-Pauncefote 18 listopada 1901 r., znoszącego art. 8 poprzedniego traktatu Clayton-Bulver'a 19 kwietnia 1860 r,, który dopuścił Anglję do udziału w tej kontroli, potwierdzenie wyłącznej kontroli amerykańskiej nad kanałem w traktacie 18 listopada 1903 r., zawartym z respubliką Panamską w trzy tygodnie po jej odłączeniu się od Kolumbji, wreszcie cały t. zw. ruch panamerykański, dążący do wprowadzenia ogólnego związku celnego wszystkich państw amerykańskich, zainicjonowany szeregiem konferencji w Mexico, Rio de Janeiro i Buenos Ayres, które doprowadziły do podpisania w Waszyngtonie w d. 20 grudnia 1907 r. wielu traktatów i umów handlowych pomiędzy Stanami Zjednoczonemi a respublikami łacińskiemi Ameryki Centralnej i Południowej. Co więcej dziś, gdy postępy techniki współczesnej zmniejszyły odległość pomiędzy kontynentami, zwężając Atlantyk i Ocean Spokojny,

gdy na wodach tych, a co gorzej, gdy i nad powierzchnią tych wód szybują z zawrotną, z dnia na dzień wzmagającą się szybkością straszliwe narzędzia zniszczenia, superdreadnoughty i aeroplany, teorja Monroë'go, uważana dotychczas w Stanach Zjednoczonych tylko jako jedna z wielu zasad obrony narodowej, nabrała w ostatnich czasach charakteru bardziej żywotnego w porównaniu z epoką, kiedy faktyczna odległość Ameryki od kontynentów europejskiego i azjatyckiego zapewniała sama przez się Stanom Zjednoczonym względne bezpieczeństwo. I z tego punktu widzenia wyjście Ameryki z pierwotnej rezerwy w czasie wielkiej wojny i przyjęcie w niej udziału po stronie Ententy tłómaczy się nietyle podwodną wojną Niemiec, od której silnie ucierpiał międzynarodowy handel Stanów Zjednoczonych, ile zrozumieniem tej niewątpliwej prawdy, że agresywny i reakcyjny sojusz Hohenzollernów z Habsburgami był co do ducha i celu ostatecznego identycznym z tym anachronizmem mistycznym, jaki sto lat temu wylał się w formę Świętego Przymierza[1].

---

[1] Percy Belmont. La politique des Etats Unis et l'Europe 1925 str. 143. „Ne perdons pas de vue que l'alliance agressive et réactionnaire des Hohenzollern et des Habsbourg en 1914 dérivait dans son esprit et dans ses fins de la Sainte Alliance du siècle dernier. Comme elle, elle visait à étouffer en Europe l'esprit de la Grande Rèvolution Française et par répercussion, les aspirations de la Révolution Américaine de 1776". Należy dodać, że dziś równoległe z doktryną Monroë'go i jako jej uzupełnienie rozwija się w Stanach Zjednoczonych teorja t. zw. Hay'a, mająca na celu utrzymanie niepodległości i całości terytorjalnej Chin w przeciwstawieniu do dążenia polityki japońskiej, zmierzającej do proklamowania japońskiej teorji Monroë'go przez ustanowienie protektoratu nad Chinami i zapewnienie Japonji przeważającego stanowiska na Dalekim Wschodzie z wykluczeniem wszelkiej interwencji europejskiej (Zob. Pooley. Japan's Foreign Policy 1921 str. 112—117 i inspirowany przez rząd japoński artykuł p. t. „Le problème du Pacifique et les relations américano-japonaises" w Le Temps 11 novembre 1921; por. także Kawakami. Le Japon et la paix mondiale 1922 str. 152—170). Z drugiej strony od dłuższego już czasu rozwija się w Australji przyjęta w 1919 r. przez Radę Najwyższą przy repartycji t. zw. mandatów międzynarodowych doktryna, którą możnaby nazwać australijską teorją Monroë'go, wykluczająca mocarstwa europejskie od nabywania posiadłości terytorjalnych na wyspach Australji poniżej równika, a już 35 lat temu ówczesny premjer Nowej Walji Południowej W. Deakin oświadczył publicznie, że Ameryka i Australja winny dążyc do tego,

Lecz jeśli doktryna Monroë'go rozbiła program polityczny Świętego Przymierza, to polityka rządu angielskiego, zwrócona tradycyjnie przeciwko każdej koalicji państw kontynentalnych, zadała niebawem śmiertelny cios samemu istnieniu sojuszu koronowanych świętoszków, ukrywających pod płaszczykiem religji swe krwawe zamiary despotyczne. Francja posłusznie dawała prowadzić się na pasku reakcji, tchnącej fanatyczną nienawiścią do wszystkiego, co przypominało niedawną wiosnę narodów, ale Anglja, która nie zgłosiła nigdy urzędowego akcesu do tego haniebnego spisku, zajęła już bardzo wcześnie względem zasady legalnej interwencji zbrojnej stanowisko negatywne, jeśli nie wprost wrogie.

Już w odpowiedzi na notyfikację protokułu opawskiego gabinet angielski w d. 19 stycznia 1821 r. zakomunikował sprzymierzonym mocarstwom swoje uwagi, zaznaczając przedewszystkiem, że sama zasada interwencji stoi w zupełnej sprzeczności z tradycyjnemi punktami wytycznemi konstytucji angielskiej. Niezależnie od tego rząd JKM uważał, iż traktaty, zawarte pomiędzy sobą przez mocarstwa sprzymierzone, bynajmniej nie uprawniają je do wtrącania się w sprawy obcego państwa, gdyż wszelka taka interwencja sprzeciwiałaby się przyrodzonemu prawu każdego Narodu do niepodległości i wolności. Rząd angielski gotów jest uznać prawo interwenjowania tylko w wypadkach grożącego bezpośrednio niebezpieczeństwa, nie może jednak uznać tego prawa w wypadku każdego ruchu rewolucyjnego w sąsiedniem państwie. Prawo interwencji winno być traktowane w każdym wypadku z osobna i tylko jako wyjątek z ogólnego prawidła, ale wyjątków takich nie należałoby nigdy podnosić do rzędu zasad w dziedzinie dyplomacji praktycznej, a tem bardziej w systemie prawa Narodów [1].

aby Ocean Spokojny został w końcu wewnętrznem jeziorem federacji wolnych ludów, mówiących po angielsku (Zob. Sir Charles Dilke. Problems of Greater Britain str. 261).

[1] W nocie tej lord Castlereagh pisze: „aucun gouvernement ne peut être plus disposé que le gouvernement britannique à maintenir le droit de tout Etat à intervenir lorsque sa sûreté immédiate ou ses intérêts essentiels seront sérieusement compromis par les transactions domestiques d'un autre Etat: le gouvernement du roi pense que l'usage du droit d'intervention ne peut être justifié que par la nécessité la plus absolue, d'après laquelle il doit être règlè et limitè". (Ghillany. Diplomatisches Handbuch 1855 str. 430—431. Lawrence' Commentaries t. II str. 287). W 1856 r. wobec zamierzonej interwencji mocarstw w królestwie Obojga Sycylji z powodu fatalnej administracji króla Ferdynanda angielski sekretarz stanu do spraw zagranicznych lord Clarendon w porozumieniu się z francuskim ministrem spraw zagranicznych hr. Walewskim wypowiedział zdanie, że „aucun gouvernement n'a le droit d'intervenir dans les affaires intérieures des autres Etats, mais il est des cas, où l'exception à cette règle devient également un droit et un devoir".

Istotnie od tego czasu Wielka Brytanja stała niezmiennie na tem jedynie słusznem i uczciwem stanowisku, które ogranicza prawo interwencji do wypadków obrony koniecznej, względnie konieczności ostatecznej, to jest gdy linja postępowania, przyjęta przez to czy inne państwo względem obcych lub też własnych obywateli, stanie w rażącej sprzeczności z powszechnie uznanemi zasadami prawa Narodów lub przyrodzonemi prawami Ludzkości, niezależnie od wypadków uprawnienia do interwencji, wypływającego bądź ze specjalnej umowy międzynarodowej, bądź też na skutek niewypełniania przez dane państwo obowiązków, ciążących na niem jako na członku wielkiej rodziny narodów zorganizowanych. Interwencja, jak wiemy, wchodzi bardziej w dziedzinę faktu, aniżeli prawa, stąd też zasadniczo należy dopuścić ją po za wskazanemi wypadkami i wówczas, kiedy zachowanie się obcego państwa zagrażałoby naszemu własnemu bezpieczeństwu, a także w stosunkach z narodami barbarzyńskiemi, które wolno wciągać nawet wbrew ich woli w orbitę wpływów kultury współczesnej [1], albowiem — jak słusznie zauważyli twórcy art. 22 Paktu Ligi Narodów — dobrobyt i rozwój tych ludów stanowi święte posłannictwo cywilizacji.

Tym sposobem skombinowana akcja Hiszpanji, Wielkiej Brytanji i Francji na mocy konwencji londyńskiej 25 czerwca 1861 r. przeciwko Meksykowi była w całem znaczeniu tego słowa interwencją legalną, to jest z punktu widzenia prawa Narodów uprawnioną, skoro w danym wypadku chodziło o uzyskanie wynagrodzenia za szkody i straty, wyrządzone podda-

[1] Por. Bluntschli. Das moderne Völkerecht als Rechtsbuch dargestellt 1880 art. 280. Contra Heffter. Das europäische Völkerrecht der Gegenwart (ed. Geffcken) § 78.

nym tych trzech mocarstw, i o wykonanie zobowiązań, zaciągniętych przez rząd meksykański. Ale gdy po wycofaniu się Hiszpanji i Wielkiej Brytanji Napoleon III na mocy konwencji w Miramare 10 kwietnia 1864 r. ogłosił arcyksięcia Maksymiljana cesarzem Meksyku i wysłał mu na pomoc armję pod dowództwem marszałka Bazaine'a dla obalenia respublikańskiej formy rządu i zaprowadzenia monarchji, interwencja francuska stanęła w sprzeczności z prawem Narodów na podobieństwo dawnych interwencyj z ramienia Świętego Przymierza w Neapolu, Piemoncie i Hiszpanji. Znanym jest powszechnie tragiczny koniec tej imprezy. W d. 16 grudnia 1865 r. Stany Zjednoczone przedstawiły Francji ultimatum z żądaniem wycofania sił zbrojnych z Meksyku, 13 marca 1866 r. marszałek Bazaine na czele korpusu francuskiego odpłynął z Vera Cruz do Europy, a 19-go czerwca t. r. cesarz Maksymiljan, wzięty do niewoli przez wojska respublikańskie, został rozstrzelany.

Interwencja w znaczeniu autorytatywnego wkroczenia jednego państwa w wewnętrzne lub zewnętrzne sprawy drugiego państwa, które nie znajduje się odeń w zależności politycznej, ani też nie zgodziło się na takie wkroczenie[1], nie da się ściśle skonstruować z prawnego punktu widzenia.

[1] Fauchille. Traité de droit international public t. I. cz. I. str. 542. Zwolennicy zasady absolutnej nieinterwencji uważają, że nawet zgoda na interwencję ze strony zainteresowanego państwa nie stanowi dla niej prawnego podłoża, albowiem interwencja sprzeciwia się zasadzie absolutnej niezależności państwowej i państwowego zwierzchnictwa. (Por. Carnazza Amari. Nouvel exposè du principe de la nonintervention w Revue Générale de Droit International Public et de Législation Comparée 1887 t. V str. 537 i nast). Ale w dzisiejszych poglądach na pojęcie absolutnego, niczem nie ograniczonego suwerenitetu państwowego zaszła--szczególniej od czasu powstania Ligi Narodów—zmiana zasadnicza, i miejsce „starej babskiej bajki o comitas gentium" (the old woman's fable of international civility, jak dawną teorję nazywa nie bez słuszności Lorimer. Institutes of International Law t. I. str. 358) zajęło zrozumienie wzajemnej zależności pomiędzy państwami w stosunkach międzynarodowych (interdépendance internationale), wobec której o nieograniczonym suwerenitecie w ścisłem znaczeniu tego słowa mowy być już nie może. Por. wogóle w kwestji suwerenitetu uwagi Duguit. Traité de droit constitutionnel t. I. str. 402 i nast.

Z tego też względu teorja prawa Narodów stara się w ostatnich czasach wyeliminować z ogólnego prawidła cały szereg stosunków faktycznych i, ograniczywszy tym sposobem zakres dopuszczalnej interwencji, stworzyć dla pozostałych wypadków podłoże prawne. Już w końcu ubiegłego stulecia jeden z najznakomitszych teoretyków prawa Narodów potępił zasadniczo wszelką interwencję, nawet dyplomatyczną (jak np. interwencją francusko-niemiecką w Portugalji w 1893—1904 r.) w tak często zdarzających się dawniej[1] wypadkach reklamacyj natury pieniężnej, wynikłych bądź ze stosunków umownych, bądź też ze szkód i strat na skutek wojny domowej, powstania lub buntu[2]. Jeszcze Palmerston słusznie powiedział, że kto powierza swe kapitały obcemu państwu, subskrybując jego pożyczką państwową, czyni to w zamiarze zysku, winien więc tak samo jak w stosunkach z osobami prywatnemi liczyć się z możliwością ewentualnej niewypłacalności państwa—dłużnika. Ale z drugiej strony zasadnicze niedopuszczenie wszelkiej interwencji w tym wypadku otwierałoby wrota do szerokich nadużyć, broniąc nawet nieuczciwego dłużnika, uchylającego się w złej wierze od obowiązku płacenia[3]. Z tego też względu, gdy w 1902 r. Wielka Brytanja, Niemcy i Włochy zastosowały blokadę portów Wenezuelli, która odmówiła zapłacenia sum należnych angielsko-niemiecko-włoskiej kompanji kablów podmorskich, a argentyński minister spraw zagranicznych Sr. Luis Drago wystąpił z inicjatywą przyjęcia w charakterze ogólnej zasady prawa Narodów, że stosunki, wynikające z państwowych długów publicznych, nie mogą stanowić podstawy do interwencji zbrojnej, a tembardziej do okupacji części terytorjum niewypłacalnego dłużnika, rząd Stanów Zjednoczonych przeciwstawił temu jednostronnemu poglądowi swój własny pogląd, i pogląd ten został zatwierdzony przez drugą pokojową konferencję haską, tudzież ujęty w przepisy

[1] Interwencja mocarstw doprowadziła np. do ustanowienia obcej kontroll finansowej w Egipcie (1876), Turcji (1878), Tunisie (1889) i Grecji (1897).

[2] Calvo. Le droit international théorique et pratique 5 èd. t. III str. 142—156.

[3] Alvarez. Le droit international américain 1913 str. 238.

konwencji 18 października 1907 r. o ograniczeniu użycia siły d'a odzyskania długów umownych, należących się obywatelom państwa — wierzyciela. Nie wchodząc w bliższe szczegóły, dość będzie zaznaczyć, że tak nazwana (od nazwiska delegata amerykańskiego) konwencja Porter'a zezwala na użycie siły zbrojnej tylko wówczas, jeśli państwo—dłużnik odmówi przyjęćia arbitrażu lub też przyjąwszy go, uniemożliwi sporządzenie zapisu, albo też nie zastosuje się do orzeczenia arbitrażowego.

Nie mówiąc już o potępionej zgodnie przez prawo Narodów praktyce dawnego rosyjskiego rządu cesarskiego interwenjowania w wewnętrzne sprawy sąsiedniego państwa przez podszczuwanie jego obywateli, wyznających wiarę wschodnią niezjednoczoną, przeciwko władzy mocarstwa, do której byli przynależni [1], należy postawić jako ogólną zasadę, że o tem, czy interwencja jest uprawnioną, czy nie jest uprawnioną, decydować można tylko oddzielnie dla każdego wypadku po uwzględnieniu wszystkich towarzyszących okoliczności. Wyjątek stanowi tylko zbiorowa interwencja mocarstw, wypływająca z pobudek humanitarnych, ta bowiem jest zawsze uprawnioną względem każdego państwa, któreby dopuściło się ciężkiej zbrodni przeciwko prawu Narodów, jak np. przez organizowanie masowych pogromów z motywów wyznaniowych, rasowych lub socjalnych, ostre prześladowanie religijne lub narodowe, wreszcie takie przeciwstawienie się ogólnie przyjętym zasadom cywilizacji lub kultury, któreby zagrażało bezpośrednio bezpieczeństwu lub żywotnym politycznym i moralnym interesom odnośnych mocarstw. W tym wypadku podłożem konstrukcji prawnej będzie nie teorja deliktu, jak chcą niektórzy [2], gdyż karać ma prawo tylko ten, kto posiada władzę, żadne zaś państwo obcej władzy ponad sobą nie uznaje i uznać nie może, lecz przysługujące każdej jednostce zarówno

[1] Np. polityka Katarzyny II względem dyzunitów w Polsce i polityka rosyjska względem słowiańskich narodowości w Turcji europejskiej od traktatu w Kuczuk-Kajnardżi (1774) do podpisania traktatu paryskiego (1856). Słuszną uwagę z tego powodu robi Fouques-Duparc l. c. str. 58; „C'est justement parceque l'intervention pour cause de réligion a souvent cachè de semblables desseins, qu'elle a pu être condamnèe par la suite, et souvent sans indulgence".

[2] Pradier—Fodérè l. c. t. I nº 424.

fizycznej jak i prawnej moralne prawo do samoobrony, względnie do obrony ofiar cudzej dzikości i brutalności [1].

Zaznaczyć należy jednak, że zasada nieinterwencji przestaje obowiązywać tam, gdzie zachowanie jej mogłoby zakłócić pokój powszechny. Szybkie zlikwidowanie zamachu stanu,, dokonanego przez b. cesarza austrjackiego Karola I, który w jesieni 1921 r., powołując się na rzekomą wolę narodu, udał się aeroplanem z zamku Prangins w Szwajcarji na Węgry, aby jako król węgierski objąć rządy w tym kraju, wskazuje, że mocarstwa europejskie są zdecydowane bronić pokoju Europy wszelkiemi środkami, nawet takiemi, które z trudnością dadzą się pogodzić z zasadą suwerenitetu poszczególnych państw: jakoż w tym wypadku zarówno wielkie mocarstwa jak i państwa, należące do małej Ententy, zagroziły zbrojną interwencją na wypadek, gdyby rząd węgierski własnemi siłami nie zlikwidował zajścia.

Wypadki powyższe posłużyły za podłoże do uchwalonej w d. 6 stycznia 1922 r. na zjeździe w Cannes rezolucji premjerów Głównych Państw Sprzymierzonych, uznającej zasadniczo dopuszczalność interwencji zbiorowej we wszystkich tych wypadkach, w których nieinterwenjowanie mogło by pociągnąć niebezpieczeństwo dla pokoju wszechświatowego [2]. Uchwała powyższa streszcza całą dzisiejszą teorję interwencji w prawie Narodów, podkreślając przedewszystkiem faktyczny charakter samej kwestji.

Istniało w Europie, i dziś jeszcze, aczkolwiek w znacznie zwężonych granicach istnieje państwo, którego dzieje w ubiegłem stuleciu są ściśle związane z historją interwencji we

[1] W tem znaczeniu zgodzić się można z Rongier Intervention d'humanitè (w Revue de Droit International Public et de Législation Comparée 1910 t. XVI str. 97 i 468), że przedmiotem interwencji jest prawo poszczególnych jednostek do życia, wolności, mienia i równości. Taki sam pogląd wypowiada Pasquale Fiore. Il Diritto Internationale codificato e la sua sanzione giuridica 1909 str. 17, który uważa, że niezależnie od praw, jakie przysługiwać mogą jednostkom na mocy umów międzynarodowych, każda jednostka posiada pewne prawa, jej jako jednostce ludzkiej przynależne.

[2] The Times Jan. 12, 1922. Le Temps 11 février 1922.

wskazanym powyżej zakresie. Państwem tem jest dawne cesarstwo ottomańskie. W 1826 r. Grecja dzięki interwencji mocarstw, które się za nią ujęły, odzyskała niepodległość, w 18 lat później taka sama interwencja mocarstw, które tym razem ujęły się za Turcją, ocaliła tron Abdul-Medżida II, zagrożony przez zbuntowanego wielkorządcę Egiptu. W tym samym roku ogłoszenie ustaw zasadniczych cesarstwa ottomańskiego (Hatti-Szeryf Gulhané 3 lutego 1839 r.), potwierdzonych i rozwiniętych w 15 lat później przez Hatti-Humajun 12 lutego 1856 r. sułtana Abdul-Azisa I, zainaugurowały w Turcji t. zw. Tanzimât, to jest trwający mniej więcej do 1870 r. okres reform, które w większej części pozostały na papierze, tak samo jak i krótkotrwała konstytucja Midhata-baszy, zniesiona w 1877 r. przez nowego sułtana Abdul-Hamida bezpośrednio po wstąpieniu na tron. Długoletnim rządom tego krwawego despoty, opartym o doprowadzony do doskonałości system terroru, szpiegowstwa i prowokacji, położyła koniec rewolucja młodoturecka 1908 r., która do islamizmu i despotyzmu, stanowiących podstawę dawnych rządów sułtańskich, dodała jeszcze nacjonalizm turecki, zwrócony przeciwko wszystkim nietureckim, chociażby nawet mahometańskim narodowościom (arabom, kurdom, arnautom), a świeżo po objęciu władzy zorganizowana przez młodoturków rzeź armeńczyków dowiodła, że ze zmianą dawnej formy rządów nie zmieniły się bynajmniej dawne metody rządzenia.

Przyznając narodowi tureckiemu szereg piewszorzędnych cnót i zalet, należy zrobić w tym względzie wyjątek dla jego umiejętności postępowania z podbitemi narodami. Bo czy to w stosunku do chrześcjan w Europie, czy to w stosunku do ludów mahometańskich w Syrji, Arabji czy w Egipcie turcy arbitralnem postępowaniem podczas pokoju niszczyli zawsze owoce swych zwycięstw wojennych i nie potrafili nigdy wyzyskać na drodze pokojowej tego, co męstwem swem i dzielnością zdobyli na polu chwały[1]. Każdy kto z bezpośredniej

[1] W nocie z d. 25 czerwca 1919 r. George Clémenceau, ówczesny Przewodniczący Rady Najwyższej jako organu Państw Głównych Sprzymierzonych i Stowarzyszonych w następujących słowach zbijał tezę delegata Turcji, wielkiego wezyra Damada Ferida-baszy, że o narodzie tureckim należało by raczej sądzić z całej długiej jego historji, niż z poszczególnych etapów jego rozwoju. „Le Conseil est bien diposé envers le peuple turc, dont il admire les excellentes qualitès, mais il ne peut compter au nombre de ces qualitès l'aptitude de gouverner des races étrangères. L'expérience a été trop souvent et trop longtemps répétèe pour qu'on ait le moindre doute quant au résultat". (por. Mandelstam l. c. str. 24)

obserwacji poznał naród turecki, oceni niezawodnie podług istotnej wartości jego rycerskość, szlachetność, bezinteresowność i gołębią prostotę serca, która idzie w parze z wrodzoną walecznością i męztwem. Ale w psychice tego narodu powstają od czasu do czasu zaburzenia chorobliwe, i zdarzają się, jak u dawnych narodów skandynawskich, napady berserkerstwa, kiedy przyrodzona dzikość seldżucka, przytępiona długoletnim kejfem, wylewa się w gwałtownym wybuchu nagłej furji krwiożerczej. Wówczas dzielnice chrześcjańskie Konstantynopola, Konji czy Adany rozbrzmiewają histerycznym okrzykiem tłumów: „boghasseni kisserim" (utniemy wam głowę), i wczorajsi stali bywalcy rozbitych na świeżem powietrzu kawiarni tureckich, zdolni przesiedzieć w głębokiem milczeniu długie godziny nad filiżanką „kojwe szugarli", ciągnąc wonne obłoki dymu z „dżjuzel narghile", biorą handżary w zęby i zabierają się do złożenia krwawej hekatomby z pomordowanych kobiet, starców i dzieci. Dawny rząd sułtański, przekupny i chytry jak wszystkie rządy wschodnie, umiał doskonale wytwarzać w miarę potrzeby odpowiedni nastrój ludności tureckiej, nie wahając się nawet przesiedlać w tym celu (jak do Bułgarji w 1874 r. lub do Macedonji w 1908 r.) tłumy osadników z pomiędzy dzikich czerkiesów i kurdów, a gdzie tylko osiedli mohadżirowie, tam już po kilku miesiącach gotowe było piekło.

Traktaty paryski (1856) i berliński (1878), ustanawiając zbiorową opiekę Europy nad zamieszkującemi Turcję ludami chrześcjańskiemi, upoważniły mocarstwa do wtrącania się w wewnętrzne sprawy tego państwa pod pozorem sprawdzania, czy zapowiedziane przez rząd sułtański reformy zostały już wykonane. Jednocześnie powstaje w Europie przekonanie, że reformy takie, aby odnieść skutek, muszą uwzględniać interesy całej ludności cesarstwa ottomańskiego, zarówno chrześcian jak i muzułmanów, stąd też interwencja mocarstw traci swój dawny charakter opieki nad ludnością chrześcjań-

ską w interesie ludzkości i nabiera znaczenia interwencji czysto politycznej [1]. Dla tego też wypadki tego rodzaju, jak np. wyrżnięcie maronitów przez druzów (1860), rzezie bułgarskie (1876), perjodyczne rzezie armeńczyków w Konstantynopolu i Azji Mniejszej (1896, 1897, 1902, 1906, 1908) wreszcie wzajemne wyrzynanie się trzech narodowości w Macedonji (serbowie, grecy, bułgarzy z dodatkiem kuco-wołochów) pociągały zawsze za sobą mniej lub więcej energiczną zbiorową akcję mocarstw europejskich. Tylko że dzięki rozbiciu się dawnego koncertu europejskiego na trójprzymierze i trójporozumienie zbiorowa interwencja mocarstw u Wysokiej Porty zatraca powoli swą dawną zwartość. W 1897 r. Niemcy, Austrja i Włochy zachowują się biernie w sprawie autonomji Krety, w 1908 r. rząd niemiecki zgłasza swe désintéressement w sprawie reform w Macedonji, począwszy zaś od r. 1912 razem z rządem austrjackim krzyżuje wszystkie plany reformatorskie państw zachodnich, pragnąc tym sposobem zaskarbić sobie łaski Turcji i zyskać w niej trwałe oparcie dla wyjścia na morze Egejskie i przez kolej bagdadzką aż do zatoki perskiej. Słabnącą inicjatywę w sprawie interwencji wyrywa wówczas z rąk wielkich mocarstw świeżo powstały Związek Bałkański. Usiłowania Francji niedopuszczenia do wybuchu wojny na Bałkanach [2] rozbiły się o wyraźne przeciwdziałanie Niemiec i Austrji; obie wojny bałkańskie 1912 i 1913 r. skończyły się nową amputacją Turcji, która tym razem straciła całą Macedonję i większą część Tracji. Ostatnim etapem na drodze interwencji mocarstw w wewnętrzne sprawy Turcji

[1] Miarodajną w tym względzie jest instrukcja francuskiego ministra spraw zagranicznych Hanotaux, dana ambasadorowi francuskiemu w Konstantynopolu Paul Cambon'owi 15 grudnia 1896 r.: „Je n'ai pas besoin de Vous rappeler que, dans notre pensée, les réformes doivent s'appliquer á toutes les populations de l'empire sans distinction de race ni de réligion" (Livre jaune. Affaires arméniennes 1893—1897 str. 336). Por. też memorjał delegacji armeńskiej, powołanej przez katolikosa Kevorka V, i dwa listy jej prezesa Boghosa Nubara-baszy 27 lutego i 5 maja 1913 r., u Ludovic'a de Contenson. Les réformes en Turquie d'Asie 1913 App. str. 112—119.

[2] Por. w tym względzie trzy tomowe pamiętniki b. prezydenta republiki francuskiej Raymond'a Poincaré p. t. Au service de la France 1926, szczególniej zaś drugi ich tom p. t. Les Balcans en feu.

z motywów ludzkości (t. zw. intervention d'humanité) było zawarcie przez nie z Wysoką Portą traktatu pokojowego w Sèvres (10 sierpnia 1920 r.), ale traktat ten nie nabrał mocy obowiązującej. Tymczasem wybuchła wojna grecko-turecka, w której turcy okazali się zwycięzcami, a przy zawieraniu nowego traktatu pokojowego w Lozannie (24 lipca 1923 r.) turcy—zwycięzcy greków na polu bitwy okazali się też na zielonem polu traktatów istotnymi zwycięzcami Ententy.

Pokój, zawarty w Lozannie, zniósł ostatecznie istniejący dotychczas w Turcji system kapitulacyj i specjalną jurysdykcję konsularną, uniemożliwiając tym sposobem wszelką interwencję obcą w wewnętrzne sprawy Turcji, a kwestję mniejszości greckiej w Azji Mniejszej, względnie kwestję mniejszości tureckiej w Grecji uregulował na drodze obowiązkowej emigracji greków z państwa tureckiego z wyjątkiem Konstantynopola, i turków z Grecji z wyjątkiem Tracji [1].

Interwencja mocarstw europejskich w Turcji wychodziła w pierwszym rzędzie z przesłanek humanitarnych i miała na celu obronę życia i mienia ludności chrześcjańskiej, zamieszkałej wśród wrogiej ludności mahometańskiej. Po zatem jednak mocarstwa kierowały się niewątpliwie pobudkami natury politycznej i ekonomicznej, w pierwszym rzędzie koniecznością utrzymania całości cesarstwa ottomańskiego, co do czasu przyłączenia się Turcji do koalicji państw centralnych w czasie wielkiej wojny uważanem było jako dogmat polity-

[1] Konwencja grecko-turecka z d. 30 stycznia 1923 r. Jeszcze przedtem rząd młodo turecki skorzystał z wielkiej wojny europejskiej, aby „zrobić porządek" z ludami chrześcjańskiemi w Azji Mniejszej. Z 1 845 000 armeńczyków pozostało dziś na starych siedzibach nie więcej jak 200.000; miljon wyrżęli turcy, 250.000 wyemigrowało na Kaukaz, 200.000 sprzedano w niewolę w głąb Arabji, drugie tyle znajdowało się jeszcze w 1919 r. w obozach koncentracyjnych. W czasie wojny władze tureckie ustanowiły ścisłą blokadę Wysokiego Libanu, wstrzymując doń absolutnie dowóz zboża, na skutek czego przeto 100.000 libańczyków zmarło śmiercią głodową. Z nielicznego narodu syro-chaldejskiego (100.000) pozostało w 1919 r. nie więcej jak 75.000 głów. Podług memorjału, złożonego przez Venizelosa paryskiej konferencji pokojowej, turcy w czasie wojny 1914—1918 r. wyrżnęli przeszło 300 000 greków, zamieszkałych w Azji Mniejszej na wybrzeżu morza Śródziemnego, kilkaset tysięcy zostało wywiezionych w głąb kraju, gdzie większość zginęła śmiercią głodową. (Por. Mandelstam. Le sort de l'Empire Ottoman 1917 str. 337 i nast).

ki zachodnio europejskiej na blizkim Wschodzie (w przeciwstawieniu do wschodniej polityki Rosji, dążącej do rozbicia państwa tureckiego w celu zajęcia Konstantynopola i usadowienia się na stałe nad Bosforem). Po zatem ważną rolę w danym wypadku grał niewątpliwie wzgląd na bezpieczeństwo kapitałów europejskich, zaangażowanych w przedsiębiorstwach na Lewancie.

Powolne, lecz stałe rozpadanie się Turcji wywołała niewątpliwie błędna polityka Wysokiej Porty względem zamieszkujących w Turcji ludów chrześcjańskich. Ludy te, niezadowolone ze swego położenia w teraźniejszości, parły do oderwania się od cesarstwa ottomańskiego w nadziei lepszej przyszłości, a ogólny brak praworządności w państwie tamował prawidłowy rozwój przemysłowy, handlowy i ekonomiczny Turcji z wielką szkodą dla zaangażowanych w niej kapitałów zagranicznych. Dla tego też początkowa humanitarna interwencja Europy, mająca na celu jedynie tylko obronę życia i mienia mniejszości etnicznych czy religijnych w Turcji, nabrała z czasem znaczenia szerokiej akcji, mającej na celu przeprowadzenie zasadniczych reform politycznych w ustroju cesarstwa ottomańskiego, któreby wszystkim poddanym sułtana jegomości bez różnicy pochodzenia, języka i wyznania zapewniły równość przed prawem, słuszny wymiar sprawiedliwości i uczciwą administrację, zorganizowaną na wzór europejski. Więc jeśli w 1856 r. mocarstwa, zebrane na kongresie paryskim, przyjmując do wiadomości oświadczenie sułtana o wydaniu przezeń firmanu w sprawie poprawy losu swoich poddanych bez różnicy rasy i religji, tudzież konstatując wysoką wartość takiego oświadczenia, zastrzegły wyraźnie, że akt ten w żadnym wypadku nie może Europie dawać prawa do wtrącania się do administracji wewnętrznej cesarstwa ottomańskiego [1], to traktat pokoju w Sèvres 10 sierpnia 1920 r.,

[1] Traktat paryski 1856 r. art. 9. „S. M. I. le Sultan, dans sa constante sollicitude pour le bien-être de ses sujets ayant octroyé un Firman, qui en améliorant leur sort sans distinction de réligion ni de race, consacre ses généreuses intentions envers les populations chrétiennes de son Empire, et voulant donner un nouveau témoignage de ses sentiments à cet égard, a résolu de communiquer aux Puissances Contractantes ledit Firman spontanément émané de sa volonté souveraine; les Puissances

ten „ostatni przejaw zbiorowej interwencji mocarstw z pobudek humanitarnych" [1], na wypadek pogwałcenia postanowień części IV-ej traktatu, zawierających istotną Deklarację Praw Człowieka i Obywatela z zastrzeżeniem dla nich znaczenia ustaw zasadniczych Turcji, zagroził ewentualną zmianą ustępu 1-go art. 36, utrzymującego prawa i tytuł rządu tureckiego do Konstantynopola [2].

Niestety jednak, historja dyplomatyczna Europy w ubiegłem stuleciu wskazuje, że interwencja we wskazanym powyżej zakresie znajdowała istotnie zastosowanie jedynie tylko względem państw słabych, nie mogących się bronić, i cofała się zawsze wobec zdecydowanej postawy mocarstwa dość potężnego, aby oprzeć się zbiorowemu nawet żądaniu mocarstw, jak to najlepiej stwierdzić możemy na dwóch wypadkach interwencji Wielkiej Brytanji i Francji w naszej sprawie w 1831 i 1863 r.

W związku z wyraźnem postanowieniem art. 1 końcowego aktu traktatu wiedeńskiego i zgodnie z art. 6 i 3 traktatów, zawartych przez Rosję z Prusami i z Austrją cesarz Aleksander I w mowie tronowej przy otwarciu pierwszego Sejmu Królestwa Kongresowego podkreślił wyraźnie, że „nienaruszalność zobowiązań międzynarodowych i ustawy konstytucyjnej

Contractantes constatent la haute valeur de cette communication. Il est bien entendu qu'elle ne saurait, en aucun cas, donner le droit auxdites Puissances de s'inmiscer, soit collectivement, soit individuellement dans les rapports de S. M. le Sultan avec ses sujets, ni dans l'administration intérieure de Son Empire.

[1] Por. Mandelstam l. c. str. 178: „la derniére manifestation de l'intervention de l'humanité en Turquie".

[2] Traktat w Sévres 1920 r. art. 36. „Sous réserves des dispositions du présent traité les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et titres du gouvernement ottoman sur Constantinople, et pour que ce gouvernement ainsi que S. M. le Sultan aient la liberté d'y résider et d'y maintenir la capitale de l'Empire ottoman. — Toutefois, au cas ou la Turquie viendrait á manquer à la loyale observation des dispositions du présent traité ou des traités ou conventions complémentaires, notamment en ce qui concerne le respect des droits des minorités ethniques, réligieuses ou de langue, les Puissances Alliées se réservent expressément le droit de modifier la stipulation qui précède, et la Turquie s'engage dès à présent agréer á toutes les dispositions qui seraient prises à cet égard".

zapewniają Polsce poważne miejsce wśród narodów europejskich". Ale ani postanowienia traktatu wiedeńskiego, ani zaprzysiężenie konstytucji nie przeszkodziły jego następcy znieść w kilkanaście lat później jednem pociągnięciem pióra to wszystko, co mogłoby nam przypominać „majaczenia o niepodległej Polsce". Oburzona opinja publiczna we Francji zażądała od rządu nawrotu do tradycyj Wielkiej Rewolucji, zapewniających czynną pomoc narodu francuskiego narodom, walczącym o swoją wolność. Ale przedsięwzięta przez rząd Ludwika-Filipa próba zorganizowania w sprawie polskiej zbiorowej interwencji mocarstw, które podpisały traktat wiedeński, rozbiła się o niechęć Anglji i opór Prus, i rząd francuski musiał zadowolnić się w końcu oświadczeniem kanclerza rosyjskiego hr. Nesselrode'go, złożonem ambasadorowi francuskiemu w Petersburgu księciu de Montemart, że Rosja nie ma zamiaru znosić oficjalnie nazwy Królestwa Polskiego.

Wybuch powstania 1863 r. postawił znowu kwestję polską na porządku dziennym. Wychodząc z założenia, że powstanie Polaków przeciwko władzy rosyjskiej mogło wprawdzie rozwiązać zobowiązania Rosji względem Polski, ale nie jest w stanie znieść zobowiązania, zaciągniętego przez Rosję wobec mocarstw, które podpisały traktat wiedeński, Anglja, dążąc we własnem interesie do rozbicia zgody pomiędzy Francją a Rosją, jaka zapanowała po kongresie paryskim, przeniosła sprawę Polski na grunt międzynarodowy, uważając, że dla uspokojenia kraju należałoby nadać Polsce konstytucję, rządy reprezentacyjne i administrację narodową, a dla wykonania tego programu zwołać konferencję ośmiu państw, które podpisały akt 9 czerwca 1815 r. To same stanowisko zajęła Francja z tą różnicą, że cesarz Napoleon III pragnął oprzeć zamierzoną interwencję nie na traktacie wiedeńskim, który wolałby raczej obalić, niż się nań powoływać [1], lecz na względach bezpieczeństwa Europy i wymaganiach ludzkości, i w tym celu propo-

[1] Traktat wiedeński cofnął granice Francji do r. 1792 i pozbawił ją wszelkich nabytków terytorjalnych z czasów rewolucji, konsulatu i cesarstwa, stąd też nie cieszył się popularnością w oczach francuzów, i Napoleon III chwalił się niejednokrotnie, że w r. 1859 przekreślił postanowienia jego w sprawie włoskiej i z rozczłonkowanej Italji stworzył zjednoczone Włochy.

nował zwołanie kogresu wszystkich państw europejskich. Po uzgodnieniu punktu widzenia pomiędzy sobą i z Austrją, zainteresowaną bardziej w rozbiciu się, niż w udaniu się interwencji, ambasadorowie trzech mocarstw złożyli 17 czerwca 1863 r. rządowi rosyjskiemu wspólnie ułożoną notę, żądającą ogólnej amnestji, nadania Królestwu konstytucji, wolności religijnej, przedstawicielstwa narodowego, własnej administracji, przywrócenia języka polskiego w urzędach, szkołach i sądownictwie, wreszcie reformy systemu poborowego, przedewszystkiem zaś zwołania konferencji mocarstw, które podpisały traktat wiedeński 1815 r. Książe Gorczakow zaproponował Austrji oddzielne porozumienie się w tej sprawie, Anglji zaś odpowiedział (13 lipca), że o ileby proponowane przez nią środki miały być skuteczne, nie widziałby potrzeby zwoływania konferencji międzynarodowej, o ile zaś proponowana konferencja miałaby zająć się ich rozważeniem i wprowadzeniem odnośnych reform, byłoby to równoznacznem z bezpośredniem wtrącaniem się państw obcych do wewnętrznej administracji, wtrącaniem się, któregoby względem siebie nie może dopuścić żadne mocarstwo, i któregoby z pewnością nie zniosła Anglja, gdyby chodziło o jej własne sprawy. W odpowiedzi Francji znajdował się pozatem ostro sformułowany zarzut czynnego popierania powstania, którego właściwe ognisko miało rzekomo mieścić się w Paryżu. W d. 3, 11 i 12 sierpnia mocarstwa powtórzyły raz jeszcze swe żądania, zwracając uwagę Rosji na powagę sytuacji i na odpowiedzialność na jaką się narazi, o ile w najbliższym czasie nie wejdzie na drogę, wskazaną przez rady przyjacielskie interwenjujących mocarstw. Na to powtórne żądanie kanclerz rosyjski odpowiedział wręcz odmownie (7 września 1863 r.), zwracając uwagę mocarstw interwenjujących, że państwo, które zgodziłoby się na propozycję poddania swych spraw wewnętrznych pod rozstrzygnięcie konferencji międzynarodowej, złożyłoby swoją władzę zwierzchniczą w ręce konferencji. Co się zaś tyczy odpowiedzialności, o której wspominają mocarstwa, to dbałość o pomyślność wszystkich poddanych bez różnicy pochodzenia i wyznania jest obowiązkiem, który cesarz rosyjski przyjął wobec Boga, własnego sumienia i swych ludów; jeżeli zaś chodzi o odpowiedzialność w stosunkach międzynarodowych, to odpowiedzialność tę pociągnąć mo-

że tylko pogwałcenie podstawowych ich zasad: cesarz rosyjski zasady te zawsze szanuje i pilnie ich przestrzega, ma więc prawo oczekiwać i żądać takiego samego poszanowania i przestrzegania też i przez inne mocarstwa.

Wyniosła odpowiedź księcia Gorczakowa nie pozostawiła interwenjującym mocarstwom innej drogi, jak tylko bądź wypowiedzieć Rosji wojnę, bądź się cofnąć. Wobec niemożności liczenia na poparcie Austrji Anglja i Francja, nieprzygotowane zresztą do wojny, wybrały drugą alternatywę, pozostawiając Polskę Rosji na pożarcie. Zasada absolutnej nieinterwencji w prawie Narodów, nawet w tych wypadkach, w których chodzi o względy ludzkości, o słuszność i sprawiedliwość, święciła wówczas swój tryumf ostateczny [1].

[1] Niektórzy pisarze (np. Dragolioub Krstitch. Les minorités, l'Etat et la communauté internationale 1925 str. 172 — 177, Fouques-Duparc. La protection des minorités derace, de langue et de réligion 1922 str. 122 140 i Epstein. Der nationale Minderheitenschutz als internationales Rechtsproblem 1922 str. 11) upatrują w postanowieniach traktatu wiedeńskiego, dotyczących Polski „obronę mniejszości etnicznej, językowej i religijnej". Zupełnie błędnie, gdyż traktat wiedeński, zarówno jak i interwencja mocarstw europejskich w 1831 i 1863 r. miały na celu utworzenie, względnie przywrócenie Państwa Polskiego, a więc obronę narodowości polskiej jako takiej, nie zaś obronę mniejszości etnicznej, mieszkającej w państwie odmiennej narodowości.

ROZDZIAŁ IV.

Programy Ententy i Koalicji na wypadek zwycięztwa. — Akcja organizacyj socjalistycznych. — Program Wilson'a na gruncie psychiki amerykańskiej. — Obce pierwiastki w państwie narodowem i konieczność uregulowania sprawy mniejszości. — Los byłych kolonij niemieckich i posiadłości tureckich w Azji Mniejszej z przeważającą ludnością nieturecką. — Projekt Smuts'a. — Doktryna mandatów międzynarodowych i anglosaska koncepcja powiernictwa. — Mandaty międzynarodowe a polityka kolonjalna Wielkiej Brytanji.

> Democracy does not demand that barbarians may be admitted to equal political rights with peoples long trained in the art of self-government, nor, on the other hand, does it require that democratic states leave the work of political civilization to countries where constitutional liberty is unknown, or to states possessing a less degree of constitutional liberty that their own".
>
> Charles Edward Merriam.

Jeżeli Niemcy w ciągu wielkiej wojny nie starały się nawet ukrywać swoich zamiarów zaborczych, głosząc zupełnie wyraźnie hasło *„Weltreich oder Niedergang"*, to i państwa Ententy niemal że do ostatnich czasów, dyskontując przyszłe zwycięztwo, myślały tylko o bogatym łupie wojennym.

W marcu 1915 r. wymiana zdań pomiędzy Petersburgiem, Londynem i Paryżem doprowadziła do przyznania Rosji na wypadek zwycięstwa Ententy posiadania Konstantynopola i panowania nad cieśninami, a także przyłączenia Armenji tureckiej, Francji — odpowiednich kompensat w Syrji i Cylicji, a Wiel-

kiej Brytanji — protektoratu nad przyszłem, mającem dopiero powstać wielkiem państwem arabskiem w Mezopotamji. Warunki powyższe ustalił ostatecznie układ, zawarty w Petersburgu 26 kwietnia 1916 r. pomiędzy rosyjskim ministrem spraw zagranicznych Sazonowem i ambasadorem francuskim przy dworze rosyjskim Maurice Paléologue'iem, autorem znanych Pamiętników. Nieco późniejszy układ t. zw. Sykes-Picot, zawarty w Londynie przez angielskiego sekretarza stanu do spraw zagranicznych Sir Edwarda Grey'a, późniejszego Viscount of Falloden, z ambasadorem francuskim przy gabinecie Saint James, nie dawno zmarłym Paul'em Cambon'em z d. 16 maja 1916 r. zawierał szczegółowy podział Azji Mniejszej pomiędzy Wielką Brytanją i Francją z dopuszczeniem do udziału w nim Włoch na mocy późniejszej umowy w Saint Jean de Maurieu 20 kwietnia 1917 r. Jednym z warunków wystąpienia Włoch po stronie Ententy przeciwko Koalicji[1] było przyznanie temu państwu przez Wielką Brytanję i Francję prawa do Smyrny (którą Włochy na mocy późniejszego układu Tittoni-Venizelos z d. 29 lipca 1919 r. ustąpiły Grecji, tudzież Adalji, gdzie państwo to posiadało specjalne, uznane przez mocarstwa interesy. A jeszcze przedtem, na samym początku wojny, Wielka Brytanja i Francja na mocy dwóch układów 30 sierpnia 1914 r. i 24 marca 1916 r. podzieliły się posiadłościami niemieckiemi w Togolandzie i Kamerunie, w przeddzień zaś niemal zebrania się w Paryżu konferencji pokojowej (3 stycznia 1919 r.) Wielka Brytanja zawarła z Japonją umowę, mocą której uznała prawa Królestwa Wschodzącego Słońca do wysp Karolińskich, Marszałkowskich i Marjańskich, stanowiących własność cesarstwa niemieckiego.

Jeszcze w 1912 r. Jaurés we Francji i Haase w Niemczech w przewidywaniu możliwości wybuchu wojny europejskiej w blizkiej przyszłości, przeciwstawiali zaborczemu imperjalizmowi państw „burżuazyjnych" zwartą akcję proletarjatu międzynarodowego, który rzekomo potrafi niedopuścić do zbrojnego starcia, posiadając odpowiednie po temu środki w swej

[1] Niezależnie od przyznania całego południowego Tyrolu aż do Brennera, Tryjestu, Gorycji, Gradiski, Istrji, Dalmacji i wysp Dodekanezu na mocy konwencji londyńskiej 26 kwietnia 1915 r. (zob. Czernin. Im Weltkriege 1919 Ann. str. 377—380).

organizacji partyjnej i syndykalistycznej. W tym samym czasie Bebel głosił wszechświatową potęgę II Międzynarodówki, która nie zawaha się użyć w razie potrzeby najskuteczniejszej broni przeciwko wszelkim zakusom wojennym, jakim w rękach zorganizowanej klasy robotniczej jest strajk powszechny. Ale ta socjalistyczna akcja antimilitarystyczna, zarówno jak i rozpylona po całym świecie propaganda pacyfistyczna socjalizujących przyjaciół pokoju nie wytrzymała ogniowej próby wypadków, i z dniem wybuchu wojny wszechświatowej II Międzynarodówka rozpadła się w gruzy.

Pierwsi socjaliści niemieccy zdradzili zasadę międzynarodowej solidarności proletarjatu, głosując w parlamencie Rzeszy za kredytami wojennemi, a trwającemu na nieprzejednanem stanowisku staremu Liebknechtowi poradzili, aby zaczął się uczyć myśleć nowemi kategorjami pojęć (umdenken lernen). Natomiast socjaliści francuscy przyłączyli się bez zastrzeżeń do patrjotycznego związku (Union Sacrée) wszystkich stronnictw politycznych w celu doprowadzenia wojny do ostatecznego zwycięztwa. Angielska Labour Party w osobie Henderson'a i jego towarzyszy weszła do koalicyjnego gabinetu lorda Asquith'a of Oxford (maj 1915), a Polska Partja Socjalistyczna owijała się jak bluszcz dookoła tronu Habsburgów. I kiedy socjaliści z obozu koalicji na konferencjach w Zimmerwaldzie (1915), Kienthalu (1916) i Stockholmie (1917) zajęci byli obmyślaniem skutecznych sposobów zapewnienia najłagodniejszych warunków pokoju dla zagrożonych klęską mocarstw centralnych, głosząc w tym celu przez usta Bernstein'ów, Haase'ów, Kautsky'ch i Trocki'ch hasło pokoju bez aneksyj i kontrybucyj[1], socjaliści z obozu Ententy, uważając ewentualne zwycięstwo Niemiec za klęskę demokracji wszechświatowej, na trzech konferencjach londyńskich (luty 1915, luty i wrzesień 1918) pragnęli oprzeć pokój świata ua nowym porządku społecznym, mającym powstać z woli samych ludów: stanowisko takie zostało im podpowiedziane przez przedstawicieli partji pracy w Stanach Zjednoczonych, która nigdy nie zgłosiła swego akcesu do Międzynarodówki, a w programie swym ma wypisane hasło nie rewolucji socjalnej, lecz powolnej ewolucji na drodze pokojowej.

[1] Maxe. De Zimmerwald au Bolchevisme 1921 str. 33.

Usiłowania obu odłamów do nawiązania poprzez druty kolczaste okopów łączności z dawnymi sprzymierzeńcami z przeciwnego obozu uderzały stale w próżnię: w poszukiwaniu przyszłości socjalizm tymczasem siedział po uszy w teraźniejszości, a teraźniejszość tę stanowiła niemożność skoordynowania wysiłków wrogich sobie obozów. Stwierdzona w zupełności absolutna impotencja ruchu socjalistycznego w tym kierunku musiała ustąpić miejsce nowemu programowi, zrodzonemu po tamtej stronie Oceanu, programowi, którego przekonanym, gorliwym i bezinteresownym heroldem został ówczesny prezydent Stanów Zjednoczonych Woodrow Wilson, dawny gubernator stanu New Jersey, a przedtem długoletni profesor uniwersytetu w Princeton [1].

Podstawą życia amerykańskiego w znaczeniu całokształtu ogólnych zasad, określających kierunek opinji publicznej w Stanach Zjednoczonych, jest szczere umiłowanie pokoju i demokracji w znaczeniu uznania bezwzględnej równości wszystkich ludów i wszystkich narodów, z zastrzeżeniem wszakże szacunku, należnego zrozumieniu indywidualnych zalet każdego z nich. Stąd też pierwiastek podboju i panowania przemocy obcym jest zbiorowej psychice amerykanów, którzy pragnęliby widzieć wszędzie równouprawnionych obywateli, a nie podział na rządzących i rządzonych, jak tego dowodzi chociażby stosunek Stanów Zjednoczonych do Kuby i do wysp Filipińskich. Drugą niemniej wybitną cechą Psyche amerykańskiej jest wysoce rozwinięty idealizm, przesiąknięty bezwzględną tolerancją względem cudzych przekonań, nieznoszący fanatyzmu i ciasnego sekciarstwa, tudzież wiara w nieograniczony rozwój ludzkości ze szczególnem uwzględnieniem właściwości narodowych i środków, mających na celu urzeczywistnienia najwyższych możliwości, „means to fulfill by each nation its own highest possibilities", jak się w tym wypadku lubią wyrażać amerykanie.

Ta „wiara ludzi w ludzi" (men's faith in men), wiara w ostateczny tryumf słuszności i sprawiedliwości, wypływa z wysokiego poczucia narodowego rasy anglosaskiej wogóle,

[1] Por. Parker. America in advancing the administration of International Justice N. Y. Carnegie Endoment 1925.

a po tamtej stronie wielkiego stawu w szczególności. Mamy w tym kierunku do czynienia z dwoma czynnikami zbiorowej psychiki amerykańskiej, najpierw z przekonaniem, że jednostka wolna w swych czynach, a czysta w swych zamierzeniach jest w stanie nietylko ustalić samodzielnie bieg własnego życia, lecz też za pomocą odpowiedniej propagandy swoich przekonań wytworzyć dookoła siebie pożądany nastrój i działaniem opinji publicznej zaważyć na szali wypadków, po drugie, że szeroka opinja publiczna, stworzona na podłożu etycznem, wytwarzając atmosferę powszechnej sprawiedliwości i braterstwa narodów, może zapewnić pokój wszechświatowy, oddając każdemu, co się jemu słusznie należy. W wykonaniu tego zadania opinja publiczna winna podyktować państwom, zarówno zwyciężonym jak i zwycięzcom szereg postulatów, które ostatecznie sformułował Wilson w swych powszechnie znanych czternastu punktach z d. 8 stycznia 1918 r., a które w krótkości dadzą się streścić w trzech tezach zasadniczych: 1) każdy naród ma prawo wybrać sobie taką władzę, jaka mu się podoba, 2) małe i słabe państwa mają takie same prawo do niezależności i suwerenitetu, co i mocarstwa duże i silne, 3) pokój wszechświatowy da się zapewnić skutecznie jedynie tylko przez zorganizowanie wspólnej obrony przed każdą napaścią, skierowaną przeciwko zasadniczemu prawu ludów do niepodległości i do możliwie pełnego rozwoju ich sił wewnętrznych [1].

Doktryna Wilson'a stanowi pod wielu względami nawrót do wzniosłych teoryj Wielkiej Rewolucji z pierwszego jej okre-

[1] Doktrynę powyższą, ujętą w szereg mniej lub więcej określonych twierdzeń, znaleźć można w artykułach i mowach prezydenta Roosevelt'a, wydanych pod ogolnym tytułem „On Americanism" (1907) tudzież w mowach i orędziach prezydenta Wilson'a. Ciekawe jej streszczenie w krótkich i zwięzłych słowach znajdujemy w sprawozdaniu delegatów Stanów Zjednoczonych King'a i Crane'a, wysłanych w styczniu 1919 r. przez Senat w Waszyngtonie dla zaznajomienia się z istotnemi potrzebami krajów, które Konferencja Pokojowa zamierzała odebrać Turcji. (Report of the American Section of the International Allied Commission on Mandates in Turkey. N. Y. 1922 str. 12 — 23).

su, sponiewieranych i zdeptanych w Europie od czasu, kiedy książe Bismarck w parlamencie Rzeszy Niemieckiej wystąpił ze swą znaną teorją o sile, idącej przed prawem. Szeroki rozmach konstrukcji, zachwycająca nieokreśloność obietnic i formuł, w które czas i dobra wola ludów mają dopiero wstawić odpowiednie wielkości, ufność w przyrodzoną mądrość rodzaju ludzkiego i wiara w sumienie narodów wywarły na obie strony, walczące podówczas ostatnim już niemal wysiłkiem woli, wrażenie podobne do tego, jakie w swoim czasie sprawiły w Europie poglądy prawno-polityczne Monteskjusza, Condorcet'a i Jean Jacques'a Rousseau, spopularyzowane na tamtej półkuli w artykułach „Federalisty" piórem Madison'a, Adams'a i Jefferson'a. Jak ongi polityczna myśl francuska zapłodniła odziedziczoną świadomość prawno-państwową potomków wychodźców angielskich, szukających dla siebie nowej ojczyzny na pokładzie statku „Mayflower", tak dziś Ameryka po królewsku spłaciła dług, zaciągnięty w swoim czasie u ludów starego kontynentu. Na podłożu czternastu punktów Wilsona powstała w Europie zwarta opinja publiczna, która potrafiła narzucić swój pogląd na kwestję pokoju wszechświatowego rządom wszystkich mocarstw, zarówno zwycięzców, jak i zwyciężonych. Opinja ta proklamowała głośno zasady sprawiedliwości, zgody i solidarności międzynarodowej jako istotną podstawę pokoju wszechświatowego, a żądając od narodów zapomnienia dawnych rachunków, sporów i przesądów, umiała jednocześnie postawić na gruncie realnym kwestję naprawy krzywd dziejowych i odpowiedniego im zadosyćuczynienia.

Przed otwartą w d. 24 stycznia 1919 r. paryską Konferencją Pokojową stanął szereg zadań pierwszorzędnej wagi; przywrócenie pokoju wszechświatowego i zapewnienie mu trwałości na przyszłość, uznanie państw świeżo powstałych i wykreślenie nowych dla nich granic, wreszcie zdecydowanie losu europejskich posiadłości państw zwyciężonych. Chcąc wypełnić te zadania, należało przedewszystkiem znaleźć ogólny punkt wyjścia, stworzyć stałą zasadę, któraby stała się sprawdzianem przy tworzeniu i ustalaniu nowych faktów życia międzynarodowego.

Kongres westfalski (1648) oparł był dzieło pacyfikacji Europy na zasadzie równowagi politycznej, mającej na celu

unieszkodliwienie potężnych ugrupowań politycznych przez wzajemne przeciwstawienie jednych drugim. Uznana ostatecznie przez traktat utrechcki (1713) w znaczeniu jednej z podstawowych zasad ówczesnego prawa Narodów, teorja powyższa wychodziła z założenia, że zespół wszystkich państw cywilizowanych stanowi żywy organizm, w którym zwichnięcie naturalnej proporcji pomiędzy składowemi częściami, a przedewszystkiem zbytni przerost niektórych z nich może pociągnąć za sobą niebezpieczeństwo rozpadnięcia się całości. Każda więc zmiana w istniejącem ustosunkowaniu się mocarstw musi pociągnąć odpowiednie zmiany w ogólnym układzie stosunków międzynarodowych i przywrócenie zachwianej równowagi. Teorja „balansu politycznego", jak ją wówczas nazywano, szła w parze z teorją nieodzownych kompensat, oczywiście kosztem państw słabszych. System ten stanowił więc broń obosieczną, która częściej służyła do pokrycia bezprawia i gwałtu, niż do obrony słusznej sprawy. Nie było też takiej zbrodni w dziedzinie stosunków międzynarodowych, która by nie znalazła usprawiedliwienia w teorji równowagi politycznej: tak np. potrójny rozbiór Polski miał na celu niedopuszczenie wzmocnienia się jednego z państw zaborczych na niekorzyść dwóch innych.

Kongres wiedeński (1815) pierwszy raz w dziejach świata usiłował oprzeć sprawę pokoju powszechnego na umowie zbiorowej i ogłosił zasadę solidarności międzynarodowej, wypływającej z faktu współżycia państw ze sobą. Ale opierając polityczny ustrój Europy na legitymizmie i t. zw. boskiem prawie monarchów, autorowie traktatu wiedeńskiego wyciągnęli z tej solidarności prawo do interwencji na rzecz powstałej samorzutnie grupy wielkich mocarstw (pentarchja) dla utrzymania *status quo,* zbudowanego na powrocie do zasad ancien régime'u. Tylko że nowa mapa Europy, ułożona przez Metternich'a i Talleyrand'a, rozpadła się niebawem pod naporem budzącego się we wszystkich krajach samopoczucia narodowego, albowiem dzieło kongresu wiedeńskiego, usiłując przemocą wtłoczyć żywe organizmy narodowe w skostniałe ramy sztucznego istnienia, stanowiło zaprzeczenie przyrodzonego prawa każdego narodu do stanowienia o własnych losach.

Konferencja Pokojowa 1919 r. poszła inną drogą, szukając w swej pracy natchnienia w wygłoszonej jeszcze przed

półwiekiem teorji Mancini'ego o narodowościach, która już przedtem miała sposobność zasłużyć się niejednokrotnie ludzkości. W myśl tej teorji każdy naród powinien stanowić państwo, a każde państwo winno stanowić organizm narodowy. Tylko że powyższa abstrakcyjna formuła Bluntschli'ego w jej oderwanem od rzeczywistości ujęciu nie mogła przemawiać do przekonania urodzonych realistów politycznych anglosaksońskich, jakimi byli Wilson, Balfour, Lloyd George lub sędziwy lord Bryce. Konferencja Pokojowa została zwołaną w dwojakim celu, najpierw dla przywrócenia pokoju wszechświatowego, następnie dla obmyślenia sposobów jego stabilizacji. Ściśle logiczny, prawniczy sposób myślenia polityków francuskich, wychowanych na kodeksie Napoleona i w tradycjach prawa rzymskiego, żądał nadania przyszłej Lidze Narodów charakteru organizacji ponadpaństwowej, wyposażonej w środki przymusowe, zdolnej narzucić w każdej chwili swą wolę nieposłusznym za pomocą daleko sięgających sankcyj, ograniczenia zbrojeń i stworzenia międzynarodowej siły zbrojnej na usługach Ligi. „Jakąż byłaby skuteczność, jakie znaczenie orzeczenia pokojowego — zapytywał w Komisji Prawników Leon Bourgeois w 1919 r.—gdyby orzeczenie takie nie miało znaleźć w silnej organizacji międzynarodowej tego, co zwykliśmy technicznie nazywać egzekutywą wyroku?" [1]. A jeszcze przedtem we francuskiej Izbie Deputowanych minister Ribot wołał: „czem jest prawo bez przymusu, jeśli nie upokorzeniem sprawiedliwości, uciskanej przez gwałt, jeśli nie historją wieczystą świata aż do dnia, kiedy uda się stworzyć siłę międzynarodową, która przeszkodzi narodom łupieżców i zbrodniarzy napadać na ludy, pragnące żyć w spokoju" [2].

Natomiast prawnicy angielscy, jak lord Phillimore lub sir Frederick Pollock, wychowani w tradycjach anglosaksońskiej Equity i praktyki dawnego Sądu Kanclerza, woleli raczej uznać fakt istnienia praw poszczególnych, niż oblekać je odrazu w szaty stałych formuł, zabezpieczonych przymusem. Osią,

[1] Procès—Verbal du Comité des Juristes de la Conférence de Paix 1919 t. I str. 10.

[2] Por. Le Temps 2 Août 1917. Por. też mowę Paul'a Boncour'a w Izbie Deputowanych z powodu ratyfikacji traktatu pokojowego, zawartego z Węgrami w Trianon (Le Temps 8 Juin 1921).

dookoła której winna obracać się koncepcja nowego porządku rzeczy, miało być, ich zdaniem, uznanie opinji publicznej jako ostatniej wyroczni we wszystkich spornych kwestjach międzynarodowych. Pokój wszechświatowy zapewnić może tylko stała i ciągła współpraca wszystkich państw, zainteresowanych w utrzymaniu pokoju. Z chwilą gdy państwa zorganizowane w Lidze Narodów jednogłośnie wypowiedzą pewną opinję w danej sprawie bądź bezpośrednio przez Radę Ligi Narodów, bądź pośrednio na drodze orzeczenia trybunału arbitrażowego, a spór zostanie dostatecznie wyjaśniony w świadomości ogółu, wybuch wojny w olbrzymiej ilości wypadków stanie się niemożliwym. Istotnej przyczyny wielkiej wojny należy szukać w dążeniu do panowania nad światem ze strony rządów nieodpowiedzialnych przy nieświadomem współdziałaniu mas zaślepionych i niezdających sobie sprawy z istoty konfliktu; dążeniu temu starano się przeciwdziałać dotychczas grą skomplikowanego mechanizmu aljansów i przymierzy, ale gra taka doprowadziła tylko do tego, że pożar wojenny nie ograniczył się do kilku mocarstw, lecz objął cały świat. Winna temu — powiedział Wilson w swej wielkiej mowie politycznej wygłoszonej w Metropolitan Opera House w New Yorku 27 września 1918 r. — dotychczasowa wewnętrzna organizacja państw współczesnych. System, na którym, opierała się ta organizacja, zbankrutował doszczętnie, i po zawarciu pokoju należy przystąpić do odbudowy Europy na innych zasadach. Projektowana wielka organizacja międzynarodowa musi objąć wszystkie państwa, ale państwa te muszą być wolne, to jest takie, w których narody rządzone są zgodnie z własną wolą. Trzeba przerobić kartę Europy i dać nienaruszalne gwarancje istnienia i rozwoju wszystkim narodom, żyjącym dotychczas pod władzą państw, które posiadają cele sprzeczne z ich celami. Nie można myśleć o skuteczności organizacji międzynarodowej, która niezwłocznie po powstaniu musiałaby niewątpliwie potknąć się odrazu o groźną kwestję sporów i rewindykacyj wzajemnych" [1].

Taką w ogólnych zarysach jest doktryna Wilson'a o samostanowieniu narodów, zawarta w długim szeregu mów po-

[1] Por. New York Herald Sept. 27, 1918.

litycznych i orędzi do Senatu w Waszyngtonie [1], a sformułowana ostatecznie w jego powszechnie znanych czternastu punktach z d. 8 stycznia 1918 r., z których 13 mówi o wskrzeniu Polski niepodległej z dostępem do morza. Każdy naród ma prawo zorganizować się tak, jak uzna za właściwe, i żaden naród nie ma prawa rozciągać swej władzy na inne narody wbrew ich woli. Myśl tę najdobitniej wyraził prezydent Wilson w orędziu do tymczasowego rządu rosyjskiego z d. 10 czerwca 1917 r., które sprawiło w Petersburgu wrażenie, że Stany Zjednoczone mają zamiar wtrącić się do spraw wewnętrznych Rosji, tak jawną była w danym wypadku aluzja do kwestji polskiej. „Przyszłe zmiany terytorjalne w Europie — głosił w tem orędziu Wilson — muszą wypływać z pewnej zasady ogólnej, zasadą tą powinno być, że żadnego narodu nie wolno zmuszać do pozostawania pod władzą, która mu się nie podoba, a żadne terytorjum nie może zmienić właściciela w innym celu, jak tylko dla zapewnienia słusznych warunków istnienia i wolności tym, którzy dane terytorjum zamieszkują.

Na tem właśnie polega złoty klucz doktryny Wilson'a, i stąd też płyną wszystkie konsekwencje jego systemu.

Wilson'owi zawdzięcza Polska postawienie przed forum wszechświatowej sprawiedliwości sprawy jej niepodległości i poparcie tej świętej sprawy wysokim autorytetem arbitra Europy, jakim podówczas był bezprzecznie na paryskiej Konferencji Pokojowej. Już to jedno, zdawałoby się, powinno wystarczyć, aby mu w sercach polskich zbudować pomnik wdzięczności i uznania, skoro nas niestać na pomniki spiżowe nawet dla własnych bohaterów. Ale Wilson'owi zawdzięcza Europa niemniej wyraźne i konkretne postawienie na Konferencji Pokojowej typu państwa narodowego jako miarodajnego w okresie powojennym i przeforsowanie na niej swego poglądu. Woodrow Wilson był amerykaninem z krwi i kości, mężem, ożywionym twórczym duchem Amerykanizmu, który chwyta w swe objęcia każdego wstępującego na ziemię Waszyngtona emi-

[1] Por. Ray S. Baker. Woodrow Wilson and the World's Settlement. Original Documents of the Peace Conference N. Y. 1923 tomów 4.

granta niemniej potężnie i silnie, jak Stany Zjednoczone francuską Louisianę lub hiszpańską Florydę, Amerykanizmu, który zemle w przeciągu krótkiego czasu w młynku swej potężnej kultury najsilniejsze pierwiastki obce na narodową mąkę amerykańską, pozostawiając im dawne tradycje li tylko jako świetlane wspomnienia przeszłości. Doktryna Wilson'a o samostanowieniu narodów, którą pod jego wpływem przyjął i wprowadził w życie traktat wersalski, utożsamia pojęcia Narodu i Państwa, wychodząc z tego założenia, że Państwo jest niczem innem, jak tylko przełómaczonem na język prawniczy pojęciem Narodu, a każdy Naród ma prawo do bytu niepodległego. Wypływa stąd z żelazną koniecznością wniosek, że, zasadniczo biorąc, z prawnego punktu widzenia może być w państwie, tylko jeden naród, ten, który z własnego swego prawa wywiódł budowę gmachu państwowego.

Tylko że praktycznie program ten w całej swej rozciągłości przeprowadzić się nie da. W każdem państwie narodowo zorganizowanem, a przynajmniej w większości z nich, znajdą się zawsze pewne obce żywioły, mniejszości rasowe, religijne czy językowe, które jednak jako mniejszości narodowe ani traktowane, ani tembardziej organizowane być nie mogą; uznawać zbiorowe prawa takich społeczności mniejszościowych znaczyło by rozbijać typ państwa narodowego w samem jego założeniu. Korrektywą ściśle narodowego charakteru współczesnego państwa, powstałego po wojnie i dzięki wojnie na gruzach dawnych państw, zawdzięczających swój byt gwałtowi i przemocy, winna być zastrzeżona w specjalnych umowach międzynarodowych (traktatach o mniejszościach, względnie mandatach międzynarodowych) ochrona praw mniejszości, nie zawierająca zresztą nic po nad to, co weszło już dawno na Zachodzie w zakres Powszechnego Prawa Ludzkości, obowiązującego w jednakowej mierze wszystkie narody cywilizowane (tolerancja religijna, wolność osobista, równość obywatelska), nad którem ogólną pieczę i kontrolę rozciągnąć winien wszechświatowy związek państw wolnych, zorganizowany jako Liga Narodów.

Że powyższy program Wielkiego Amerykanina, godzący bezpośrednio w zasadnicze podstawy ustroju przedwojennego Niemiec, Rosji, Austrji lub Turcji, nie mógł istotnie podobać

się zwolennikom dawnego porządku rzeczy lub teoretykom nieograniczonego suwerenitetu państwowego ze szkoły niemieckiej — temu oczywiście dziwić się nie można, gdyż heroizmu samobójstwa trudno wogóle żądać. Dziwniejszem atoli, jeśli już nie wprost niezrozumiałem jest stanowisko, jakie w sprawie Wilson'a i jego programu zajęła szeroka opinja publiczna w Polsce, która właśnie swą niepodległość zwycięstwu ideałów Wilson'a na paryskiej Konferencji Pokojowej zawdzięcza. Słusznie zaznaczył w jednej ze swoich świetnych karykatur politycznych nasz znakomity pisarz Józef Weyssenhoff, że umiejętności polityczne, aczkolwiek w ostatnich czasach rozpleniły się w naszem społeczeństwie z żywiołową bujnością, nie posiadają jednak dostatecznego gruntu ani w przygotowaniu naszych działaczów, ani też w naszej szerszej opinji publicznej. Opinja ta upatrywała w Wilson'ie„ doktrynera o ciasnym widnokręgu myśli i formułkowym poglądzie na świat, działającego wprawdzie w dobrej wierze (sic!), ale przepojonego doktrynerstwem i pacyfizmem pseudohumanitarnym bez żadnej treści wewnętrznej, który postawiony dzięki przypadkowemu zrządzeniu losu na stanowisku arbitra ludów europejskich, postanowił za jednym zamachem zaprowadzić pokój w Europie i zorganizować społeczność stosownie do wymarzonego przez siebie planu"[1]. Zarzucać pacyfizm i doktrynerstwo temu, który w ostatniej krytycznej chwili bohaterskiego, lecz już wówczas i rozpaczliwego zmagania się obrońców cywilizacji i kultury z najazdem nowych hunnów nie zawahał się rzucić na szalę niepewnych losów wojennych całej potęgi militarnej gwiaździstego sztandaru Unji Amerykańskiej i tem przeważył wagę dziejową na stronę, po której stała Wolność i Sprawiedliwość—jest co najmniej również niepoważnem, jak widzieć w Wilson'ie tajnego agenta międzynarodowej organizacji żydowskiej, biorącego od niej korupcje za ułatwienie jej panowania na świecie — bo i o to nawet potrafiono go u nas oskarżać.

[1] Charakterystykę powyższą podaje drugie wydanie pewnego szeroko w kołach uniwersyteckich rozpowszechnionego podręcznika prawa Narodów, którego autora wolimy nie wymieniać. Słuszną uwagę robi pod tym względem prof. Cybichowski. System prawa międzynarodowego 1923 str. 73, że wszelka ocena wyłącznie z punktu widzenia tego, co się w danej chwili podoba, jest co najmniej płytka i niebezpieczna.

Ale na wielkiej widowni historji świata pozostanie Woodrow Wilson na wieczne czasy Rycerzem Wolności Narodów, niezwyciężonym bojownikiem koncepcji państwa narodowego, koncepcji, którą na nowo sformułował, i którą siłą swego talentu, perswazji, argumentacji i woli narzucił paryskiej Konferencji Pokojowej, tworząc z niej podwalinę ustroju państw nowych, powołanych do życia na skutek wielkiej wojny, lub wojnie tej zawdzięczających swą reorganizację, i opierając na tej podwalinie pokój wszechświatowy. Dość zaznaczyć, że w miarę tego jak Wilson stopniowo tracił wpływ na regulowanie spraw, związanych z pokojem europejskim, Konferencja Pokojowa coraz bardziej oddalała się od słusznego i sprawiedliwego stosowania koncepcji państwa narodowego przy praktycznem rozwiązywanie nastręczających się kwestji. Ostateczny przełom daje się spostrzedz od dnia 12 listopada 1919 r., to jest od daty odmowy ratyfikacji traktatu wersalskiego przez kongres w Waszyngtonie, a jeszcze wyraźniej od daty podpisania traktatu w Saint-Germain (10 września 1920 r.), kiedy osobisty wpływ Wilson'a w Paryżu spadł już niemal do zera. Tak np. Włochy otrzymały Tyrol południowy aż po za Brenner z ludnością przeważnie niemiecką a na wybrzeżach Adrjatyku zaanektowały okręgi czysto słowańskie, Jugosławja otrzymała cztery powiaty, zamieszkałe przez większość bułgarską (Timok, Caribrod, Wasylegrad, Strumica), a Rada Ambasadorów przeprowadziła amputację Śląska na naszą niekorzyść, oddając Czechosłowacji i Niemcom niektóre okolice czysto polskie zarówno w księstwie Cieszyńskiem jak i na Górnym Śląsku.

Wilson'owska zasada samostanowienia narodów tudzież rozbudowana przezeń koncepcja państwa narodowego pozostanie w historji świata jako spiżowy pomnik państwowotwórczego genjuszu rasy anglosaskiej. Ideę Wilson'a można wprawdzie przemocą i gwałtem na pewien czas zagłuszyć, ale zabić jej niepodobna, zastąpić zaś ją może tylko nowa, jeszcze większa i jeszcze wznioślejsza od niej koncepcja prawno-państwowa.

Wychodząc z punktu widzenia Wilson'owskiej koncepcji państwa narodowego, wprowadza traktat wersalski do systemu współczesnego prawa Narodów ogólną zasadę, w myśl której wszystkie zdolne do życia narody mają prawo do niepodległości i samodzielności państwowej, i zgodnie ze swem

założeniem zasadniczem opiera przyszłe pokojowe współżycie narodów na strukturze państwa narodowego w myśl zasady: każde państwo winno stanowić naród, każdy organizm narodowy winien stanowić państwo".

Wojna postawiła na porządku dziennym kwestję narodowości, praktyczny umysł Wilson'a ujął ją w formułę samostanowienia narodów, rolę motoru, wprowadzającego w ruch doktrynę Wielkiego Amerykanina, odegrała wszechświatowa opinja publiczna, przygotowana już do pewnego stopnia przez odpowiednią międzynarodową agitację socjalistyczną. Nie znaczy to bynajmniej, aby socjalizm przedwojenny stał na stanowisku narodowem lub zajmował zasadniczo stanowisko życzliwe dla aspiracyj narodowych ludów, znajdujących się pod obcą władzą zwierzchnią, Ale socjalizm przedwojenny, tocząc nieubłaganą walkę z ówczesną organizacją państwową, nie zaniedbywał żadnego środka, aby rozbić jej spoistość wewnętrzną, i w tym celu popierał oczywiście każde dążenie odśrodkowe, a więc i wszelkie separatystyczne aspiracje narodowe. Hasło samokreślenia narodów było dlań nie celem, lecz raczej środkiem, prowadzącym do osiągnięcia celu, było złem koniecznem, ale złem mniejszem, które wybieramy dlatego, aby uniknąć większego. Wszakże i Lenin na konferencji socjalistów państw centralnych w Zimmerwaldzie w październiku 1915 r. wystąpił ze znaną formułą pokoju bez aneksyj i kontrybucyj, ukrywając pod szatą wysoce humanitarną nadzieję uratowania dla Niemiec Alzacji i Lotaryngji. Podobnie i dziś rząd sowiecki w Moskwie, dążąc do urzeczywistnienia ideałów imperjalizmu komunistycznego, ogłosił się gorliwym zwolennikiem zasady samookreślenia i samostanowienia narodów azjatyckich, aby tym sposobem podminować panowanie anglików w Indjach Wschodnich[1], sam zaś coraz bardziej zaciska stalową obręcz na szyji tych narodowości, którym wprawdzie pozwolił organizować się, ale nie na zasadzie autonomji narodowej, lecz regjonalnej[1].

W dziedzinie nauki o państwie wychodzi doktryna socja-

[1] Por. Hurwicz. Die Orientpolitik der dritten Internationale 1921 str. 74 i nast. Stoddard. The New World of Islam 1921 str. 273 i nast., Krstitch l. c. str. 244—256.

listyczna z tego założenia, że władza państwowa nie może powołać się na żaden inny tytuł, jak tylko na faktyczny stan posiadania, wytworzony przez gwałt i przemoc. Zbiorowa wola nie istnieje wcale: naród nie może mieć woli wyższej ponad wolę jednostki. Normą prawną jest każde prawidło postępowania, zgodne z ideą solidarności społecznej: każda jednostka winna szanować cudze czyny, zgodne z dążeniem do powszechnego dobra, i ma prawo przeciwstawiać się czynom, z tem dążeniem niezgodnym. Stąd wniosek, że każdej jednostce w zasadzie wolno podług własnego uznania karać przeciwstawiających się zasadzie solidarności społecznej, o ile by zaszła tego potrzeba. Prowadziłoby to niewątpliwie do anarchji, gdyby nie to, że struktura polityczna społeczeństwa posiada odpowiednika w jego strukturze ekonomicznej. Funkcje ekonomiczne są wcześniejsze, a zatem i wyższe od funkcyj politycznych, przeto czynnikiem decydującym w organizacji państwa winien być czynnik ekonomiczny. Organizację ekonomiczną, a więc i polityczną winny stanowić grupy mutualistyczne, powstałe w celach produkcji i wymiany, a połączone ze sobą w dobrowolny związek, nie liczący się z jednością państwową albo narodową. Powstanie takich związków, które zastąpią państwa współczesne, zależeć będzie nie od przypadku albo kaprysu rządzących, lecz od siły produkcji i pożytku ekonomicznego. W tej koncepji państwa socjalistycznego rząd staje się rodzajem centrali informacyjnej, gdyż rola przedstawicielstw związków robotniczych, mających zastąpić dzisiejszy parlament, polegać ma li

[1] O stanowisku Sowietów do autonomji regjonalnej tych krajów, w których została wprowadzoną, świadczy fakt, że Komisarjat Narodowościowy w Moskwie utrzymuje specjalnych przedstawicieli przy komisjach respublik i obwodów autonomicznych „dla uogólnienia doświadczenia, nabytego w tej dziedzinie"; przedstawiciele ci są „doradcami ZFSSR przy siostrzanych respublikach i bratnich obwodach", z których składa się Związek, w istocie zaś są ich nieograniczonymi zwierzchnikami z ramienia Związku (por. Pilenko. La Fédération Soviétique w Revue Générale de Droit International Public et de Législation Comparée 2 sèrie t. V str. 228 i nast., pozatem patrz Hurwicz. Osnowy Sowietskoj Konstitucji 1926, Rozanow. Osnownyje Woprosy Prawa i Gosudarstwa 1926 i Stuczka. Uczenje o Gosudarstwie Proletarjata 1926).

tylko na grupowaniu wskazań, dostarczonych przez związki, na ich dyskutowaniu i zwracaniu związkom z dołączeniem swojej opinji. Dzięki takiemu ujęciu sprawy, miejscowe związki zawodowe bezpośrednich producentów, obejmujące całą ludność pracującą fizycznie z wyłączeniem klas fizycznie niepracujących, stanowią każdy w swoim zakresie i na swem terytorjum najwyższą władzę, a nie mając ponad sobą nikogo, rządzą autokratycznie, nie znajdując żadnego hamulca ani w kontroli rządu, bo rządu niema, ani w opinji publicznej, bo ta z powodu upaństwowienia prasy nie istnieje: takiem jest właściwe znaczenie wygłoszonego w Rosji hasła: „wsia własť sowietam!" [1].

Zgodnie z powyższemi zasadami doktryna socjalistyczna nie uznaje autonomji narodowości, zastępując ją autonomją regjonalną, przyznawaną związkom robotniczym pewnych okręgów, prowincyj i krajów, ale bez względu na narodowość robotników, wszelki zaś ruch narodowy uważa za objaw dążności burżuazyjnych, mających na celu wyzysk i niewolę klas pracujących.

Opierając się na związkach bezpośrednich producentów, socjalizm wiąże interes klasy robotniczej z istnieniem samego państwa, a tem samem dąży do bezwzględnej unifikacji, pragnąc za pomocą walki klas i dyktatury proletarjatu złamać antagonizm poszczególnych narodów. Dość przestudjować uważnie konstytucję Sowietów z d. 10-go lipca 1918 r. w związku z traktatem, zawartym 30 grudnia 1922 r. przez Moskwę z tak zwanemi federacyjnemi respublikami sowieckiemi, aby się przekonać, że dzisiejszy Z. S. S. R. F. jest wprawdzie państwem związkowem, ale państwem związkowem, opartem nie na równouprawieniu wchodzących w skład jego organizmów politycznych, lecz na stosunku hierarchicznej zależności tych poszczególnych organizmów od centrum ad maiorem gloriam „matuszki Rassieji".

[1] Właściwym twórcą tej teorji był jeszcze Proudhon. De la capacité politique des classes ouvrières éd. 1873. Por. Léon Duguit. Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat 1908 i Le Syndicalisme w Revue politique et parlementaire Juin 1908 str. 480 i nast., Maxime Leroy. La transformation de la puissance publique 1907 str. 270—275, Paul Boncour w Revue Socialiste, Janvier 1906 str. 25 i nast.

Naród tworzą ci, co żyjąc razem, posiadają wspólne wspomnienia w przeszłości i te same nadzieje na przyszłość, ale samo zbiorowe pragnienie życia, owe vouloir vivre collectif, które tak słusznie podkreślił w pojęciu narodowości Ernest Renan, jeszcze nie wystarcza, aby stworzyć państwo, jak o tem doskonale wiemy z własnego doświadczenia. Państwem bowiem jest tylko ten związek społeczny, który w stosunkach międzynarodowych zdolny jest wykonywać samodzielnie własną władzę zwierzchniczą. Więc też narody same przez się nie są podmiotami prawa Narodów, lecz stają się takiemi dopiero wówczas, kiedy pod wpływem szeregu czynników historycznych i geograficznych skrystalizują się w określony związek polityczny [1]. W tym drugim wypadku pojęcie narodowości zlewa się z pojęciem obywatelstwa, to jest z przynależnością państwową.

Na tem stanowisku stała niezmiennie dawna doktryna francuska (Kod Nap. art. 8 i nast.), wychodząc z założenia, że o narodowości rozstrzyga możność korzystania z praw cywilnych. Doktryna ta, słuszna we Francji, gdzie wszyscy obywatele francuscy są francuzami i gdzie nie może być mowy o mniejszościach narodowych, stała w rażącej sprzeczności z rzeczywistością w tych państwach Europy, które, jak Niemcy, Rosja lub Austrja, zapożyczyły czynniki swego istnienia z po za siebie samych, wyszedłszy po za własne granice swej właściwej kompetencji państwowej; kompetencja ta winna bowiem nietylko obejmować pieczę nad utrzymaniem związku państwowego, lecz i pozostawać w zgodzie z ogólnemi podstawami etyki i sprawiedliwości międzynarodowej. Paryska Konferencja Pokojowa 1919 r., idąc po linji wytycznych punktów Wilson'a, przyjęła jako zasadę, że im ściślej przyszłe granice państwowe będą odpowiadały granicom etnograficznym, tem trwalszemi będą szanse przyszłego pokoju wszechświatowego. Wszelkie więc zmiany terytorjalne winny być dokonywane w interesie odnośnych narodów, nie zaś wynikać z kompromisu pomiędzy poszczególnemi państwami.

[1] Por. Lorimer. Institutes of International Law. t. I. str. 101.

Z chwilą obleczenia tej zasady w uroczyste szaty pokojowego traktatu w Wersalu prawo samostanowienia narodów nabrało znaczenia kategorycznego imperatywu, którego zapoznanie byłoby wyrokiem zagłady dla tych, którzyby o nim zapomnieli. Aczkolwiek uprawnione domagania się ludów już od dłuższego czasu nie pozostawały bez wpływu na określenie granic państw nowopowstających, to jednak prawdziwa zasługa paryskiej Konferencji Pokojowej 1919 r. polega na tem, że, nie cofając się przed trudnością zadania, przystąpiła do ogólnej rewizji i przeróbki całej karty Europy i, stanąwszy na gruncie głoszonej jeszcze przez Mancini'ego teorji narodowości, nietylko podług wskazówek tej teorji uregulowała kwestję granic międzypaństwowych, lecz i powołała do życia politycznego nowe państwa; co więcej, tworząc ogniska narodowe (national home) nawet dla narodów bezdomnych (żydzi), pomyślała o tem, aby żadna narodowość nie pozostała bez własnego dachu. Tym sposobem pojęcie narodowości z dziedziny etnologji przeszło już ostatecznie w dziedzinę prawa i, stając się węzłem, łączącym jednostkę z państwem, zlało się w końcu z pojęciem przynależności państwowej.

Z prawnego punktu widzenia w państwie współczesnem jest więc miejsce jedynie tylko dla jednej narodowości [1], te zaś grupy obce, które nie zmieszczą się w jej ramach, nie mogą pretendować do nazwy narodowości [2]), są to tylko mniej lub więcej liczne mniejszości etniczne, językowe lub religijne, nietylko nie narodowości, ale nawet nie mniejszości narodowe.

O ile więc przed rokiem 1919 przynależność państwowa stała w ścisłym związku z terytorjum w tem znaczeniu, że

[1] „Quand on considère la nationalité d'un individu, il faut faire abstraction complètement de l'idée de nation et du principe des nationalités, mais rechercher uniquement l'Etat dont cet individu est le ressortissant. D'autre part, il ne peut jamais exister pour chaque Etat qu'une seule nationalité, celle de cet Etat lui même. Celui ci est un et ne peut pas en droit des gens avoir des ressortissants possédant, suivant le lieu, une nationalité distincte". (Pillet et Niboyet. Manuel de droit international privé 1924 str. 45).

[2] Por. Alexander. The League of Nations and the working of the minorities treaties 1926 str. 37.

cesja pewnej części terytorjum państwowego pociągała za sobą ipso jure zmianę przynależności wszystkich jej mieszkańców bez wyjątku, o tyle dziś ustąpienie takie jest możliwe tylko wówczas, jeżeli większość ludności tam zamieszkałej pod względem rasy, ludności i języka należy do narodowości państwa, do którego ma być przyłączoną, i tylko ta część ludności zmienia swą przynależność, podczas gdy pozostałej części pozwala się zatrzymać dawną przynależność państwową. Innemi słowy w dzisiejszym systemie prawa Narodów aneksja i zmiana narodowości nie stoją względem siebie w stosunku przyczyny i skutku, lecz stanowią dwa równorzędne środki, któremi Pokojowa Konferencja paryska wprowadziła w ruch mechanizm teorji narodowości, budując na niej misterny gmach powojennych traktatów pokojowych [1].

Tym sposobem traktat wersalski utożsamia państwo ze zorganizowanym narodem, ustalając przytem zasadę, że członkiem Ligi Narodów zostać może „każde państwo, posiadłość lub kolonja, rządzące się samodzielnie", innemi słowy każdy istniejący związek polityczny, mający w swej przeszłości tradycję wspólnej egzystencji i mogący wykazać się zdolnością wykonywania funkcyj władzy państwowej w dziedzinie zarządu wewnętrznego. Jednocześnie traktat wersalski zgodnie z powyżej wskazanemi zasadami przerobił kartę Europy, nie obawiając się zrobić w tym kierunku bardzo daleko idących posunięć, a kierując się przeważnie względami językowemi w szerokiem oczywiście znaczeniu tego słowa i odstępując od nich wyjątkowo i tylko tam, gdzie te granice nie dały pogodzić się ściśle z granicami naturalnemi, to jest z temi, w których dany naród zdolny jest osięgnąć maximum swego rozwoju, oczywiście przy maximum swego wysiłku.

I pod tym względem przyznać należy, że twórcy traktatu wersalskiego, wychodząc z założenia teorji narodowości, lecz uwzględniając przytem w wielu wypadkach i rozwój historyczny, który nie wszędzie i nie zawsze był dziełem ślepego

[1] „L'annexion et le changement de nationalité ne sont plus dans un rapport de cause à effet, mais ce sont deux moyens corrélatifs de mettre en pratique le principe des nationalités". (Engeström. Le changement de nationalité d'après les traités de paix de 1919—1920. Paris 1923 str. 19.

przypadku lub kaprysu rządzących, potrafili uniknąć szczęśliwie rozproszkowania Europy na szereg wzajemnie zwalczających się drobnych państw i państewek, jak i ustrzedz się przed pokusą tworzenia potężnych aglomeratów państwowych na gruncie pangermanizmu, panslawizmu lub panceltycyzmu [1]. Więc chociaż traktat wersalski jak każde dzieło rąk ludzkich nie jest wolnym od błędów i usterek, to jednak słuszność nakazuje przyznać, że Konferencja Pokojowa 1919 r., stając na gruncie państwa narodowego, zdołała rozwiązać naogół dość szczęśliwie trudne zadanie pogodzenia rozbieżnych, a nieraz nawet wprost sprzecznych interesów poszczególnych państw i narodów [2].

Ale teorja narodowości, na której opiera się całe dzieło traktatu wersalskiego, nie mogła znaleźć zastosowania względem ludów niezdolnych jeszcze do istnienia o własnych siłach, jakiemi są np. narodowości, zamieszkujące mniej lub

[1] Tak np. Carnazza Amari. Traité de droit international public en temps de paix (tł. frac.) 1880 t. I. str. 421—442 proponował rozszerzyć pojęcie państwa narodowego i zastąpić je pojęciem wielkiego aglomeratu politycznego, państwa etnicznego t. j. rasowego. Panceltycyzm „jedyna skuteczna metoda zrozumienia misji dziejowej Francji w przeszłości i w teraźniejszości i jedyna żywa siła, zdolna zapłodnić przeszłość" (Reboul), zaprzecza głębszego wpływu na język, zwyczaje i strukturę społeczną Francji zarówno pierwiastkowi rzymskiemu z czasów Cezarów, jak i najazdowi plemion germańskich w V wieku po Chrystusie, i wyprowadza umysłowość i całokształt właściwości duchowych rasy francuskiej (idealizm, naturalizm, logiczność, zdolność do uogólniania faktów, zamiłowanie wolności i t. p) z istoty ducha pragallijskiego (zob. artykuł Fustel de Coulanges'a w Revue des deux mondes 15 mai 1872). Teorja ta z politycznego punktu widzenia bywa przeciwstawianą pangermanizmowi, upatrującemu jedyny czynnik twórczy kultury współczesnej w pierwiastku duchowym rasy germańskiej (zob. Houston Stewart Chamberlain. Die Grundlagen der modernen Gesellschaft 2 tomy 1916), jak i panslawizmowi, mającemu na celu zjednoczenie wszystkich słowian z chwilą, gdy wreszcie objawią się „ukryte" siły twórcze, które ma w przyszłości dopiero wykazać rasowy pierwiastek słowiański.

[2] Innego zdania są oczywiście ci pisarze niemieccy, dla których dokonana w 1919 r. rewizja granic europejskich i wyzwolenie jęczących pod jarzmem niemieckiem narodów wydają się przejawem dzikiej nienawiści ze strony narodów „mniejwartościowych" i zbrodnią, popełnioną na organiźmie wielkiej ojczyzny niemieckiej. Por. Morocutti. Europa und die völkischen Minderheiten 1925 str. 38: „Die heutigen europäischen Grenzen sind weder vernümftig noch gerecht Es sind Grenzen, die aus machtpolitischen und nationalen Erwägungen heraus bestimmt wurden. Sie entsprechen weder wirtschaftlichen noch kulturellen Notwendigeiten, sondern lediglich nationalen, strategischen und kriegerischen Forderungen".

więcej zwartą masą byłe prowincje tureckie Azji Mniejszej [1], a tem bardziej szczepy kolorowe w Afryce Południowo-Zachodniej lub na wyspach melanezyjskich w dawnych kolonjach niemieckich. Podział tych terytorjów pomiędzy państwa zwycięzkie, jak tego żądały imperjalistyczne koła w Anglji, Francji i Japonji, nietylko stanąłby w oczywistej sprzeczności z przyjętą przez paryską Konferencję Pokojową Wilson'owską zasadą samookreślenia narodów [2], lecz, podsycając niezdrowe ambicje i zazdrości międzynarodowe, nie omieszkałby wywołać poważnego rozdźwięku i niezgody w łonie Państw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych, kto wie, czy niedoprowadzić nawet do rozpadnięcia się Ententy ku wielkiej radości zwyciężonych Niemiec. A jednak już na samym początku wojny Wielka Brytanja, Francja i Japonja podzieliły się po bratersku kolonjami niemieckiemi w Afryce i Australji, przyczem umowa angielsko-japońska z r. 1919, przyznająca krajowi Wschodzącego Słońca niemieckie wyspy na oceanie Spokojnym, była zwrócona wprost przeciwko Stanom Zjednoczonym, gdyż wzmacniając stanowisko Japonji na Pacyfiku, prowadziła do hegemonji tego mocarstwa na oceanie Spokojnym, który — nienależy zapominać o tem — Stany Zjednoczone rade by zrobić wewnętrznem jeziorem amerykańsko-australijskiem. Nie pozostawało więc nic innego Wilson'owi, ówczesnemu rozjemcy i arbitrowi wszechświatowemu, jak tylko dążyć do zinternacjonalizowania kwestji kolonij niemieckich przez poddanie wszystkich byłych posiadłości kolonjalnych państw zwyciężonych pod zwierzchni nadzór i kontrolę tworzącej się Ligi Narodów. Chodziło tylko o wynalezienie odpowiedniej,

[1] Ayoub. Les mandats orientaux 1924 str. 107 i nast. Burckhard. Le mandat français en Syrie et au Liban 1925 str. 145 i nast. Schneider. Das volkerrechtliche Mandat in historisch dogmatischer Darstellung 1926 str. 18 i nast.

[2] Por. Temperley. History of the Peace Conference of Paris 1922 t. I str. 386 — 408.

szczęśliwie pomyślanej formuły. którąby mogła liczyć na poparcie wszystkich mocarstw przy uszanowaniu łatwo zrozumiałej drażliwości państw zainteresowanych [1].

Z formułą taką wystąpił niebawem dawny bohater wojny boerskiej, w której walczył przeciwko anglikom, a już w 1914 r. minister obrony narodowej Unji Południowo-Afrykańskiej, angielski generał I. C. Smuts. Smuts zaproponował uznanie byłych posiadłości tureckich w Azji Mniejszej, zaludnionych przez ludność nieturecką, tudzież niektórych terytorjów kaukazkich za rodzaj spadku na rzecz owych ludów, jakgdyby niepełnoletnich, bo niezdolnych do rządzenia się samodzielnie z powierzeniem Lidze Narodów jego zlikwidowania [2]. Liga Narodów, zachowując dla siebie ogólną kontrolę i nadzór nad spadkiem, wszystkie czynności, związane z wykonywaniem opieki czy kurateli, sprawowanej w interesie owych ludów, niezdolnych do samodzielnego życia, przekazałaby narodom rozwiniętym, które ze względu na swe zasoby materjalne, bogate doświadczenie i położenie geograficzne mogłyby i chciałyby podjąć się takiej opieki na zasadzie otrzymanego mandatu w charakterze powierników (t r u s t e e s). Prezydent Wilson, zaznajomiwszy się z planem gen. Smuts'a, uznał go za najlepsze rozwiązanie kwestji wszystkich kolonij państw zwyciężonych [3]) ku wielkiemu niezadowoleniu samego autora,

[1] Pierwotna formuła Wilson'a (t. zw. punkt piąty), zredagowana mało wyraźnie i dość mętnie, zdaje się świadczyć, że nawet w końcu 1918 r. Wielki Amerykanin nie miał jeszcze określonego programu co do losu posiadłości zamorskich państw zwyciężonych. Formuła ta brzmi: „a f r e e o p e n m i n d e d a n d a b s o l u t e l y i m p a r t i a l a d j u s t m e n t o f a l l c o l o n i a l c l a i m s, b a s e d u p o n a s t r i c t o b s e r v a n c e o f t h e p r i n c i p l e t h a t i n d e t e r m i n i n g s u c h q u e s t i o n s o f s o v e r e i g n t y, t h e i n t e r e s t o f t h e p o p u l a t i o n c o n c e r n e d m u s t h a v e e q u a l w e i g h t w i t h t h e e q u i t a b l e c l a i m s o f t h e g o v e r n m e n t w h o s e t i t l e i s t o b e d e t e r m i n e d".

[2] S m u t s. T h e L e a g u e o f N a t i o n s. A p r a c t i c a l s u g g e s t i o n. L o n d o n — T o r o n t o — N e w Y o r k 1 9 1 8. Nie mając w tej chwili oryginału pod ręką, cytuję podług francuskiego tłómaczenia S c e l l e ' a (L e P a c t e d e s N a t i o n s e t s a l i a i s o n a v e c l e T r a i t è d e P a i x 1 9 1 9 A p p. s t r. 4 2 3 — 4 3 1).

[3] Z o b. G e n e r a l R o b e r t L a n s i n g. T h e P e a c e N e g o c i a t i o n s. A p e r s o n a l n a r r a t i v e N. Y. 1 9 2 2 s t r. 8 2 i 2 4 1.

który miał nadzieję uzyskać przyłączenie Kamerunu do Unji Południowo-Afrykańskiej i tym sposobem założyć podwaliny dla przyszłej teorji Monroë'go w stosunku do półkuli zachodniej [1]. Rozwinięty przez Wilson'a w zastosowaniu do wszystkich posiadłości pozaeuropejskich państw zwyciężonych program został z drobnemi zmianami w szczegółach przyjęty ostatecznie przez Konferencję Pokojową na posiedzeniu plenarnem 14 lutego 1919 r., aby wejść do Paktu Ligi Narodów jako artykuł 22 [2].

Istotę mandatu międzynarodowego w konstrukcji, jaką mu nadali twórcy Paktu Ligi Narodów, zrozumieć można tylko przez porównanie tekstu art. 22 Paktu z treścią poszczególnych uprawnień politycznych, przyznanych w szerszym lub węższym zakresie przez Radę Najwyższą Wielkiej Brytanji, Francji, Belgji, Australji, Nowej Zelandji i Japonji w stosunku do utraconych przez Turcję i Niemcy posiadłości pozaeuropejskich, przyczem klucz do zrozumienia właściwej konstrukcji mandatu międzynarodowego da nam dopiero porównanie go z instytucją t r u s t ' u w anglosaskiem Prawie Powszechnem.

Artykuł 22 Paktu Ligi Narodów stanowi rodzaj wielkiej karty konstytucyjnej, wskazującej wytyczne punkty i główne linje przyszłego ustroju politycznego terytorjów, mających podlegać mandatom międzynarodowym państw, którym mandaty te zostały zlecone, i z tego względu przytaczamy go na tem miejscu w całości.

Art. 22.

„Następujące zasady stosują się do kolonji i do terytorjów, które na skutek wojny przestały być pod zwierzchnictwem państw, dotychczas niemi rządzących, a które są zamieszkane przez ludy, jeszcze niezdolne do istnienia o własnych siłach (n o n e n c o r e c a p a b l e s d e s e d i r i g e r e u x m ê m e s, n o t y e t a b l e t o s t a n d b y t h e m s e l v e s)

[1] Por. mowę gen. Smuts'a w Londynie 30 stycznia 1918 r. (T h e T i m e s J a n. 3 1 s t. 1 9 1 8). Zob. też: A n t o n e l l i. L ' A f r i q u e e t l a P a i x d e V e r s a i l l e s 1 9 2 1 s t r. 1 8 5, M i l l o t. L e s m a n d a t s i n t e r n a t i o n a u x 1 9 2 4 s t r. 3 2.

[2] Por. R a p p a r d. I n t e r n a t i o n a l R e l a t i o n s a s v i e w e d f r o m G e n e v a. 1 9 2 5 s t r. 7 5.

w szczególnie trudnych warunkach nowożytnego świata. Dobrobyt i rozwój tych ludów stanowią święte posłannictwo cywilizacji (mission sacrée de civilisation, sacred trust of civilization), i dla tego też godzi się włączyć do niniejszej umowy rękojmie spełnienia tego posłannictwa.

„Najlepszym sposobem urzeczywistnienia w praktyce tej zasady jest powierzenie opieki (confier la tutelle, that the tutelage should be entrusted) nad temi ludami narodom rozwiniętym, które ze względu na swe zasoby, doświadczenie i położenie gegraficzne mogą najskuteczniej przyjąć na siebie podobną odpowiedzialność i zechcą ją przyjąć; narody te wykonywałyby opiekę w charakterze mandatarjuszów związku i w jego imieniu (en qualité de mandataires et au nom de la Société, as mandatories on behalf of the League).

„Charakter mandatu winien być różny zależnie od stopnia rozwoju ludu, położenia geograficznego terytorjum, jego warunków gospodarczych i innych podobnych czynników.

„Niektóre społeczności, które należały poprzednio do cesarstwa ottomańskiego, osiągnęły taki stopień rozwoju, że ich istnienie niepodległe może być uznane tymczasowo, pod warunkiem, że rady i pomoc mandatarjusza kierować będą ich administracją (que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration, subject to the rendering of administrative advice and assistance by a mandatory) aż do chwili, kiedy się staną zdolne do samodzielnych rządów. Życzenia tych społeczności winny być w pierwszym rzędzie wzięte pod uwagę przy wyborze mandatarjusza.

„Stopień rozwoju, na którym znajdują się inne ludy, w szczególności w Afryce Środkowej, wymaga, aby mandatarjusz podjął zarząd (y assume l'administration, must be responsible of) terytorjum na warunkach, które uniemożliwią nadużycia, jak handel niewolnikami, bronią i alkoholem, zapewnią wolność sumienia i religji z temi tylko ograniczeniami, których może wymagać utrzymanie porządku publicznego i dobrych obyczajów, zabronią wznoszenia fortec, tworzenia stacji wojskowych i morskich oraz wyszkolenia wojskowego tubylców, o ile to nie jest konieczne

ze względów policyjnych lub dla obrony terytorjum, wreszcie zapewnią innym członkom Ligi równe warunki wymiany i handlu (conditions égales pour les échanges et le commerce, equal opportunities for the trade and commerce).

„W końcu są takie terytorja, jak Afryka południowo-zachodnia i niektóre wyspy oceanu Spokojnego, które dla swej nielicznej ludności, niewielkiego obszaru, oddalenia od ognisk cywilizacji, przyległości geograficznej do terytorjum mandatarjusza lub dla innych powodów mogłyby być rządzone najlepiej pod panowaniem ustaw mandatarjusza jako część nierozdzielna jego terytorjum, z zastrzeżeniem jednak wyszczególnionych rękojmi w interesie ludności tubylczej.

„We wszystkich tych wypadkach mandatarjusz winien przedkładać Radzie coroczne sprawozdanie o powierzonych mu terytorjach.

„Jeżeli granice (degré, degree) władzy, nadzoru i zarządu, które ma sprawować mandatarjusz, nie zostały ułożone uprzednio w konwencji między członkami Ligi, odpowiednie postanowienia pod tym względem poweźmie Rada.

„Stała Komisja będzie odbierała i badała sprawozdania roczne mandatarjuszy oraz udzielała Radzie opinji we wszystkich sprawach, związanych z wykonaniem mandatów".

Tym sposobem Pakt Ligi Narodów powierza „zorganizowanym narodom" sprawowanie opieki nad niezdolnemi jeszcze do samodzielnego życia[1] „ludami" i „społecznościami", przeciwstawiając pojęcie „państwa-narodu" zbiorowym jednostkom etnicznym, językowym czy religijnym i unikając starannie nazywania takich jednostek narodami czy nawet narodowościami. Opieka ta wylewa się w formę mandatów międzynarodowych. Ale mandaty te co do swego zakresu nie mogą być jednakowe, niepodobna bowiem podciągać pod jeden strychulec plemion murzyńskich, zamieszkałych na wybrzeżach Tanganyiki lub biegających nago dzikusów z wyspy Nauru z mieszkającymi w dawnym wilajecie mosulskim syryjczykami-ne-

[1] Niezdolność ta może wypływać nietylko z nizkiego stanu kultury, lecz i z daleko idących różnic rasowych, językowych i religijnych, które uniemożliwiają stworzenie państwa, zdolnego do życia, jak to ma miejsce np. w wypadku Syrji i Libanu.

storjanami, których biskupi zasiadali jeszcze na soborze powszechnym w Efezie (451), a których patrjarcha Mar-Mark (ojciec Marek) rządził w XIII stuleciu całym wschodnim światem chrześcijańskim od Niniwy do Cejlonu i północnych rubieży Mongolji, od Samarkandu po przez Tybet aż do Pekinu, mając pod sobą 27 metropolitów i 230 biskupów[1]. Dla tego też art. 22 Paktu ustanawia trzy kategorje mandatów, którym następnie nadano nazwę mandatów A, B i C. Mandaty A., przy których ustanowieniu winny być wzięte pod rozwagę życzenia odnośnych ludów, obejmują dawne posiadłości tureckie w Azji Mniejszej, zamieszkałe przez ludność nieturecką, drugie znalazły zastosowanie do Togolandu i Kamerunu tudzież strefy jezior Wiktorja i Albert Nianza, trzecie wreszcie dotyczą dawnych posiadłości niemieckich w Afryce Południowo-Zachodniej tudzież wysp oceanu Spokojnego. Fakt, że przewidziany dla mandatów A i B. warunek zapewnienia równych warunków wymiany i handlu (polityka otwartych drzwi) nie znalazł zastosowania do mandatów C., które w dodatku przewidują system zarządu jak gdyby niepodzielną częścią posiadłości mandatarjusza, wskazuje, że przy ich utworzeniu grała pewną rolę niewątpliwie chęć pozyskania sobie Dominjów, domagających się początkowo energicznie całkowitej aneksji terytorjów, które im później na podstawie mandatu zostały przyznane.

Do czasów Konferencji Pokojowej 1919 r. prawo Narodów znało mandat międzynarodowy jedynie tylko w znaczeniu polecenia, udzielonego zbiorowo przez grupę mocarstw, związanych bądź specjalną umową bądź też wspólnością interesów politycznych, jednemu lub kilku państwom do wykonania pewnych określonych czynności. Tak np. Austrja w 1821 r. otrzymała od ś-go Przymierza mandat do zgniecenia rewolucji w Neapolu, a Francja w rok później do przywrócenia absolutnej władzy królewskiej w Hiszpanji. W lipcu 1860 r. na skutek zorganizowanej przez rząd turecki masowej

[1] Por. Luke. Mosul and its Minorities 1925 str. 70—91. Bentwich. Nationalities in Mandated Territories detached from Turkey w British Yearbook of International Law 1926 str. 97—110.

rzezi chrześcian maronitów przez wojowniczych druzów Francja otrzymała od mocarstw, które podpisały traktat paryski, mandat do przywrócenia porządku w Syrji i na Libanie (ekspedycja generała Beaufort d'Hautpoul). Ale we wszystkich wypadkach tego rodzaju wykonanie powierzonej czynności pociągało za sobą ipso facto wygaśnięcie udzielonego mandatu.

Tym czasem mandaty, które ustanawia art. 22 Paktu Ligi Narodów posiadają inne znaczenie, przewidują bowiem wykonywanie przez mandatarjuszów przez czas nieokreślony szeregu stałych czynności administracyjnych w nader szerokim zakresie i z tego punktu widzenia są w prawie Narodów dotychczas niespotykaną nowością.

Pewne precedensy jednak w tym kierunku istnieją. Można by się np. powołać na umowę, zawartą 4 grudnia 1897 r. pomiędzy Wielką Brytanją, Francją, Włochami i Rosją z jednej strony a Wysoką Portą z drugiej w sprawie autonomji Krety, przyczem zarząd tą wyspą miał pozostawać pod zbiorową kontrolą wspomnianych wielkich mocarstw, wyspa zaś została podzieloną na pięć odcinków z powierzeniem w czterech z nich odnośnemu państwu prawa wykonywania szeregu aktów administracyjnych i zapewnienia prawidłowego funkcjonowania niektórych usług publicznych bez określenia terminu[1]. Taki sam mandat, jeśli wolno użyć tego słowa, otrzymał w swoim czasie Egipt na mocy konwencji 29 października 1888 r. w sprawie neutralizacji kanału Suezkiego, która włożyła na rząd Khedywa stały i nieograniczony w czasie obowiązek utrzymywania kanału i zapewnienia ochrony i swobodnego zeń użytkowania[2]. Na takim samym mandacie milczącym wprawdzie, ale wypływającym właśnie z biernego zachowania się mocarstw w obec faktycznej okupacji angielskiej, opierała się do dnia ogłoszenia protektoratu angielskiego (18 grudnia 1914 r.) kuratela Anglji nad Egiptem, sprawowana przez rząd IKM. w interesie ludności miejscowej dla zapewnienia jej dobrobytu, pomyślności i moż-

[1] Por. Samné et Goblet. La vie politique en Orient 1910 str. 38—48. Millot l. c. str. 29—30.

[2] Por. Von Gruenau. Die Staats—und Völkerrechtliche Stellung Aegyptens 1903 str. 307.

ności korzystania z praw, przyznanych przez firmany sułtańskie [1].

Koncepcja mandatu międzynarodowego w konstrukcji Ligi Narodów odpowiada być może najbliżej strukturze anglosaskiego trustu. Trust, jak sama nazwa wskazuje, jest to powierzenie przez właściciela osobie zaufanej majątku przeznaczonego ua pewne cele. Tym sposobem powiernik (trustee) jest rodzajem legatarjusza, zobowiązanego do zarządzania powierzonym majątkiem w imieniu i na rachunek właściciela z tem, żeby majątek ten służył celom, na które został przeznaczony. Powiernik nie ma prawa ciągnąć zysków z powierzonego sobie majątku i odpowiada za diligentia quam in suis, to jest w granicach starania i pilności, jakie zwykł stosować przy prowadzeniu własnych interesów, może przyjmować darowizny i zapisy dla powiększenia powierzonego mu majątku i w pewnym zakresie posiada prawo rozporządzania tym majątkiem, lecz zawsze mając na oku cel, do jakiego winien służyć. Powiernik może na wypadek swojej śmierci mianować swego następcę; jeśli powierników jest kilku, wolno im w tym celu kooptować inne osoby.

Dokładne zrozumienie istoty trustu wymaga jednak bliższego wyjaśnienia. W przeciwstawieniu do rozwoju prawa na kontynencie średniowieczne prawo anglosaksońskie nie zna

[1] Por. depeszę lorda Granville do sir Edwarda Mallet'a 4 listopada 1881 r. „the policy of Her Majesty's Government toward Egypt has no other aim than the prosperity of the country and its full enjoyment of that liberty, she has obtained under succesive firmans", i treść anglo-francuskiej konwencji, zawartej w Londynie 8 kwietnia 1904 r. (u Travers Symons. The riddle of Egypt 1910 str. 113—128). Z tego też względu Sir James Fergusson mógł oświadczyć w Izbie Gmin w d. 4 lutego 1885 r., że stanowisko Anglji opiera się na mandacie Europy (Cocheris. Situation internationale de l'Egypte et du Soudan 1903 str. 541), a lord Milner (England in Egypt str. 69) nazywa Anglję kuratorem (guardian) Egiptu. Innego zdania są pisarze, zaprzeczający Anglji w tym wypadku wszelkiego tytułu prawnego (por. Sayur. Grundzüge des aegyptischen Staatsrechts 1909 str. 33. Hesse. Die staatsrechtlichen Beziehunn. gen Aegyptens zur Hohen Pforte 1897 str. 76—78. von Gruenau l. c. str. 308, Cocheris l. c. str. 536—548). Aczkolwiek sprawa ta po ogłoszeniu niepodległości Egiptu przestała być aktualną, to jednak w obec pozostania Anglji w Sudanie nie jest i dzisiaj bez znaczenia.

związków, wyposażonych z mocy swego istnienia w pewne prawa i atrybucje. Absolutna władza Williama Zdobywcy i pierwszych Plantagenetów nie znosiła istnienia jakiegokolwiekbądź prawa po za prawem królewskiem, i wszelki związek mógł otrzymać te czy inne uprawnienia jedynie tylko na mocy przywileju królewskiego, to jest inkorporacji. Tym sposobem miasta i hrabstwa, cechy rzemieślnicze i gildje kupieckie, powiaty i gminy wiejskie musiały radzić sobie w ten sposób, że pozbawione z mocy prawa możności zarządzania swoim majątkiem i zaspakajania własnych potrzeb, a nie mogąc uzyskać od króla odpowiedniego aktu inkorporacyjnego, wybierały mężów zaufania i, powierzając w ich ręce swój majątek, wskazywały na jakie cele winny być użyte dochody z niego, (np. na utrzymanie kościoła, szkół, zakładów dobroczynnych i szpitali, pomoc dla starych i niedołężnych, budowa i naprawa dróg, gościńców, mostów i przystani i t.p.) z prawem przyjmowania na ten cel zapisów i darowizn, względnie z prawem alienowania majątku w części lub w całości w zależności od wymagań celu, na jaki ten majątek został przeznaczony.

Na rozwój trustu w prawie angielskiem nie pozostała bez wpływu stworzona przez prawo kanoniczne fikcja uosobionego dostojeństwa (dignitas personificata), podciągająca szereg następujących po sobie piastunów urzędu kościelnego (np. arcybisków Yorku czy Canterbury) pod pojęcie korporacji w jednej osobie (sole corporation), za jaką np. dzisiejsze prawo angielskie uważa króla. Jednocześnie szereg zakazów darowizny czy zapisów na rzecz martwej ręki (statutes of mortmain), do której zaliczono z czasem wszystkie związki publiczne i większość związków prawa prywatnego, sprawił, że związki te coraz częściej starały się obchodzić prawo i, ustanawiając powierników ad hoc, oddawały im in use swój majątek, uzyskując tym sposobem możność otrzymywania zapisów na cele, wskazane w samym akcie trustu. Nie wchodząc w bliższe szczegóły, dość będzie zaznaczyć, że wszystkie dzisiejsze związki komunalne (z wyjątkiem miast inkorporowanych (cities), a więc hrabstwa (townships), powiaty (districts) i gminy (communalties), nie mówiąc już o szpitalach lub t. zw. uposażonych szkołach publicznych (endowed public schools) i zakładach do-

broczynnych wszelkiego rodzaju są dzisiaj, jeśli się tak wyrazić można, korporacjami trustowemi, różniącemi się od korporacyj właściwych (chartered corporations) tem, że w przeciwstawieniu do nich mają nietylko prawo, lecz i obowiązek wykonywania tego, na co w danym wypadku wskazuje odnośny akt trustu[1].

Tym sposobem trust jest pojęciem nieco obszerniejszem od mandatu w tem znaczeniu, w jakiem go rozumie Pakt Ligi Narodów, i nie posiada odpowiednika w prawie cywilnem na kontynencie Europy. Z jednej strony zawiera trust obce naszemu mandatowi czynniki opieki i kurateli, z drugiej zaś, mając za przedmiot majątek, przeznaczony na pewne cele, stanowi rodzaj prawa rzeczowego na wzór serwitutów (easements) i gwarancji (warranty) średniowiecznego prawa angielskiego, i jako takie może być obciążanym, a nawet w pewnych wypadkach alienowanym przez powiernika[2]. Pod tym względem nabiera trust znaczenia feodalnego fideikomissu lub naszego lenna, które jeszcze gdzie niegdzie zachowało się na Kresach. Prawnicy francuscy użyliby dla określenia tego stosunku słowa dépôt, nie zaś mandat[3], gdyby nie fakt, że art. 22 Paktu stanowi wyraz anglosaksońskich wyobrażeń prawnych, narzuconych Konferencji Pokojowej przez wysoce autorytatywny umysł Wilson'a, a dwukrotne użycie w tym artykule słowa „opieka" (tutelle, tutelage) podkreśla aż nadto wyraźnie, że chodzi tu o coś odmiennego w porównaniu z pokrewnemi instytucjami prawa cywilnego.

Prawo cywilne, tak jak jest rozumianem na kontynencie, widzi w mandacie upoważnienie do poczynienia w imieniu

[1] Por. Lee. The Mandate for Mesopotamia and the Principle of Trusteeship in English Law 1921 str. 73 i nast., Blackstone. Commentaries t. I str. 407 i nast. Holmes. Common Law str. 407—409, Jenks. Digest of the Law of England 1917 str. 187 i nast., Hatschek. Englisches Staatsrecht 1905 t. I str. 51—66 i Geschichte der englischen Staats-verfassung 1913 str. 197, 264 i 620.

[2] Holmes. l. c. str. 371—386.

[3] Samné et Goblet l. c. str. 28 i 47. Podług słownika Littré'go „mettre en dépôt" jest równoznacznem z „confier", stąd też niektórzy pisarze francuscy francuscy używają w danym wypadku słowa „dépôt", które dosłownie jednak oznacza nie mandat, ale depozyt.

i na rachunek dającego upoważnienie (mandanta) jednego aktu, względnie szeregu aktow prawnych, materjalnych lub proceduralnych, nie zaś świadczeń faktycznych, jak to uznawali Rzymianie[1] i jak to dziś jeszcze uznaje Common Law anglosaksońskie; tak np. kodeks Napoleona nie zna mandatu ogólnego, obejmującego upoważnienie do działania w zakresie zarządu i administracji. Mandatarjusz jest w swych czynnościach ściśle związany instrukcjami swego mandanta, powiernik zajmuje względem niego stanowisko absolutnie niezależne: nie instrukcje właściciela, lecz wzgląd na dobro sprawy i korzyść tych, w których interesie trust został ustanowiony, grają w danym wypadku rolę rozstrzygającą. Z tego też względu prawo anglosaksońskie ustanawia ciągłość powiernika. Trust nie wygasa sam przez się na skutek śmierci trustee, jak wygasa mandat na skutek śmierci mandatarjusza, bo powiernik ma nietylko prawo, lecz i obowiązek wyznaczenia sobie następcy bezpośrednio lub przez kooptację, stąd też trustees, albo board of trustees (dosłownie ława powierników, coś w rodzaju naszej rady opiekuńczej) posiada charakter osoby prawnej, majątek zaś, znajdujący się pod jego zarządem, nabiera charakteru tego, co doktryna niemiecka określa słowem Zweckvermögen, to jest majątku, przeznaczonego do służenia pewnemu celowi i do tego celu przynależnego. Napróżno jednak staralibyśmy się określić istotę angielskiego trustu przez porównywanie go z kategorjami pojęć prawnych na kontynencie, tembardziej, że nadzwyczajna elastyczność i giętkość jego konstrukcji czyni go szczególniej podatnym do stosowania w dziedzinie prawa Narodów, gdzie więcej chodzi o przystosowanie się do warunków, zmieniających się nieustannie w czasie i przestrzeni, niż o stworzenie ściśle określonych norm prawnych.

Substraktem każdej cywilizacji moralnej i intellektualnej jest zawsze poziom dobrobytu materjalnego. Dla tego też system mandatów międzynarodowych ma na celu podniesienie ludów na możliwie najwyższy szczebel postępu społecznego i dobrobytu, które ukoronować ma z czasem niepodległość państwowa. W przeciwstawieniu do mandatu prawa cywilnego przedmiotem mandatu międzynarodowego są nie-

[1] Por. Kod. Nap. art. 1984, Dernburg Pandekten t. II. § 115 i l. 13. Inst. 3. 26.

tylko dobra materjalne, lecz także dobra natury moralnej, to też słowo „opieka" spotyka się dwukrotnie w tekście art. 22, co wskazuje wyraźnie w jakim kierunku mandat ma być wykonywany. Mandat nie jest ukrytą aneksją, jaką jest najczęściej protektorat [1], państwo-mandatarjusz nie posiada praw zwierzchnich nad krajem, który mu został przyznany, lecz winno być prawdziwym opiekunem zamieszkującej go ludności i prowadzić ją do szczęścia i pomyślności, starając się wychować ją na przyszłego równouprawionego członka wielkiej rodziny narodów zorganizowanych. Mandatarjusz posiada na przestrzeni powierzonego mu terytorjum władzę zleconą, ograniczoną i teoretycznie odwołalną [2], chociaż praktycznie ewentualność odwołania mandatu wydaje się bardziej niż problematyczną [3]; władzę tę wykonywa w imieniu Ligi Narodów i pod jej kontrolą.

[1] Protektorat ma również na celu podniesienie moralnego i materjalnego stanu kraju, na który się rozciąga, a przedewszystkiem zniesienie w nim instytucyj i zwyczajów, niezgodnych z cywilizacją, jak np. niewolnictwa, poligamji, składania ludzkich ofiar bogom, ludożerstwa, tortur, kwalifikowanej kary śmierci i t. p., pozatem zapewnienie tolerancji religijnej i rozwój ekonomiczny i handlowy przez stworzenie ujścia dla własnej ruchliwości przemysłowej; jest to t. zw. clause de la marche vers la civilisation, spotykająca się zazwyczaj, chociaż nie zawsze, w umowach, ustanawiających protektorat. (Por. Despagnet. Essai sur les protectorats 1898 str. 366—367). Z prawnego jednak punktu widzenia mandat międzynarodowy tem się różni od protektoratu, że: 1) nie wypływa z umowy pomiędzy zainteresowanemi państwami, lecz z nominacji Rady Naczelnej jako organu Głównych Państw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych, 2) jest teoretycznie odwołalny, 3) podlega kontroli Ligi Narodów, która ją wykonywa przez t. zw. Stałą Komisję Mandatów. (Por. Rutherford. Spheres of influence: an aspect of semi-suzerainty w American Journal of International Law. 1926. January—July No 1—3 str. 300 i nast). Mylnie więc niektórzy pisarze (np. Makowski. Prawno-państwowe położenie wolnego miasta Gdańska 1923 str. 54) uważają mandaty A. za „rodzaj protektoratu z ukrytą myślą (?) przekształcenia go na protektorat administracyjny".

[2] Por. Paul Pic. Le régime du mandat d'après le traité de Versailles et son application dans le proche Orient 1923 str. 27 i nast. Burckhard. l. c. str. 132.

[3] Odwołanie mandatu wydaje się mało prawdopodobnem, bo najpierw Rada Naczelna, która przeprowadziła repartycję mandatów, już przestała istnieć, po drugie każde z państw—mandatarjuszy, porobiwszy na

Ogólne porozumienie pomiędzy mocarstwami co do ostatecznego losu b. posiadłości tureckich w Azji Mniejszej tudzież kolonij niemieckich w Afryce i na Pacyfiku nastąpiło już 30 stycznia 1919 r. Na mocy art. 22 Paktu prowincje tureckie w Azji Mniejszej, zamieszkałe przez ludność nieturecką, zostały wydzielonego z dawnego cesarstwa ottomańskiego i uznane „tymczasowo" za niepodległe, z tem jednak zastrzeżeniem, że będzie im zapewniona rada i pomoc jednego z państw do czasu, kiedy staną się zdolne do rządów samodzielnych. Na mocy art. 119 traktatu wersalskiego Niemcy zrzekły się „na rzecz" (en faveur, in favor) Głównych Państw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych wszelkich praw do swoich pozaeuropejskich posiadłości kolonjalnych, poczem repartycją odnośnych terytorjów zajęła się Rada Naczelna (Conseil Suprême), złożona z przedstawicieli Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanji, Francji, Włoch i Japonji. W d. 6 maja 1919 r. Rada Naczelna przydzieliła poszczególnym państwom właściwe mandaty i zawiadomiła Radę Ligi Narodów o swojej decyzji tudzież przedstawiła jej projekty odnośnych mandatów; Rada Ligi, przyjąwszy decyzję Rady Najwyższej do wiadomości i stwierdziwszy zgodność jej decyzji z Paktem, udzieliła właściwym mocarstwom swej inwestytury, co nastąpiło dla mandatów C w d. 17 grudnia 1920 r., dla mandatów B w d. 18 lipca i dla mandatów A w d. 24 lipca 1922 r.

Decyzja Rady Naczelnej z d. 6 maja 1919 r., uzupełniona późniejszemi dodatkowemi porozumieniami pomiędzy zainteresowanemi państwami, podzieliła pomiędzy Wielką Brytanją a Francją zgodnie z układem tych państw pomiędzy sobą niemieckie kolonje afrykańskie Togoland i Kamerun (mandat B), mandat C nad b. posiadłościami niemieckiemi w Afryce Zachodniej przydzielono Unji Południowo-Afrykańskiej, która przez usta generała Smuts'a żądała bezskutecznie ich bezwarunkowej aneksji, mandat C nad wyspami Samoa otrzymała Nowo-Zelandja, a nad wyspami na oceanie Spokojnym

terytorjach, poddanych swemu mandatowi, znaczne wkłady i zaciągnąwszy specjalne pożyczki na inwestycje w interesie ludności miejscowej, uzyskało na odnośnem terytorjum hipotekę legalną w wysokości poczynionych nakładów, otrzymując tym sposobem retentio propter impensas.

powyżej równika (Karolińskie, Marszałkowskie i Marjańskie) Japonja (w myśl wcześniejszej umowy angielsko-japońskiej). Mandat C nad wyspami na oceanie Spokojnym poniżej równika (z wyjątkiem wysp Samoa i Nauru) przyznano Rzeczypospolitej Australijskiej, nad wyspą Nauru zaś — Imperjum Brytyjskiemu, które ją ustąpiło Rzeczypospolitej Australijskiej jako swej składowej części, wreszcie mandat B nad niemiecką Afryką Wschodnią podzielono pomiędzy Wielką Brytanją a Belgją.

Co się zaś tyczy b. posiadłości tureckich w Azji Mniejszej, podział ich na mocy decyzji Rady Najwyższej z d. 25 kwietnia 1920 r. nastąpił w ten sposób, że Francja otrzymała mandat A. nad Syrją i Libanem, Wielka Brytanja zaś nad Palestyną i Mezopotamją. Ale rząd angielski wolał załatwić kwestję Mezopotamji w inny sposób; powoławszy jeszcze w czasie wojny do życia niezależne państwo arabskie Iraku i osadziwszy na tronie królewskim syna króla Hedżasu emira Feyçala, zawarł z nim 10 października 1922 r. umowę, mocą której emir Feyçal przyznał protektorat angielski nad Irakiem [1]. Była też mowa o przyznaniu mandatu nad Armenją bądź Lidze Narodów bądź Stanom Zjednoczonym, ale Liga Narodów wymówiła się brakiem aparatu administracyjnego i siły zbrojnej, a Stany Zjednoczone odmówiły ratyfikacji Paktu, który ustanowił mandaty, tymczasem zaś umową, zawartą w Moskwie 16 marca 1921 r. Sowiety i rząd Angory podzieliły pomiędzy sobą Armenję, przyczem rząd sowiecki powierzył należącej do związku socjalistycznych respublik sowieckich tatarskiej respublice Azarbeidżanu mandat do zarządu Nachiczewanią i Karabaghą na wzór mandatów, stworzonych przez Pakt Ligi Narodów.

[1] Pierwotnie Rada Ligi Narodów była zdania, że repartycja mandatów winna należeć do niej, nie do Rady Naczelnej, co z prawnego punktu nie dałoby się uzasadnić, skoro dawne posiadłości tureckie w Azji Mniejszej zostały uznane „tymczasowo" za niezależne, a dawne kolonje niemieckie przeszły na rzecz Głównych Państw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych, nie zaś Ligi Narodów. Z biegiem czasu Rada Naczelna zmieniła zdanie i stanąwszy na gruncie Paktu, zastrzegła sobie tylko kontrolę nad administracją zgodnie z art. 22. (Por. odpowiedź prezesa Rady Ligi Narodów dra Gastao da Cunha Stanom Zjednoczonym z d. 1 marca 1921 r. na protest tego państwa z powodu przyznania Japonji mandatu nad wyspą Jap: „la répartition des territoires soumis an mandat, est du ressort du Conseil Suprême, non de celui du Conseil de la Société: ce qui regarde la SDN ce n'est pas l'attribution des territoires, mais leur administration", (por. Joffre l. c. str. 57, Burckhard. l. c. str. 127, Ayoub l. c. str. 53. Schneider l. c. str. 112.

W zastosowaniu do mandatów kategorji B i C art 22 Paktu pozostawia wybór mandatarjuszy wolnemu uznaniu mocarstw i ich wzajemnemu porozumieniu się pomiędzy sobą, natomiast przy mandatach A. wymaga, aby wybór ten był zgodnym z życzeniem ludów zainteresowanych. O plebiscycie ludów, uznanych z góry za tymczasowo niezdolnych do samodzielności, oczywiście nie mogło być mowy. Ale nie należy zapominać, że zarówno Francja jak i Wielka Brytanja posiadały wśród ludności nietureckich w Azji Mniejszej znaczne wpływy ekonomiczne i kulturalne, a więc i pewne sympatje polityczne. Francja umiejętną polityką wobec Wysokiej Porty potrafiła oddawna zapewnić sobie faktyczny protektorat nad ludnością katolicką na Wschodzie, nie tylko nad poddannymi obcych mocarstw, ale nawet nad poddanymi samego sułtana jegomości, a owocna działalność francuskich misyj i kongregacyj zakonnych na polu oświaty, szpitalnictwa i pomocy społecznej zapewniły jej przywiązanie ludności zarówno chrześcjańskiej jak i muzułmańskiej. Ale i wpływy angielskie, aczkolwiek znacznie późniejsze, zdołały również ustalić się w niektórych częściach Azji Mniejszej dzięki energicznej i nieszczędzącej pieniędzy propagandzie i szerokiej pomocy ludności dotkniętej klęską głodu lub wojny, w ostatnich zaś czasach, wobec wzmożenia się poczucia odrębności narodowej i dzięki daleko idącym obietnicom stworzenia w Palestynie narodowego ogniska żydowskiego (Jewish National Home) i założenia w Mezopotamji wielkiego królestwa arabskiego. To też już podczas wojny Wielka Brytanja zawarła z Francją tajną, ogłoszoną dopiero w trzy lata później umowę, noszącą nazwę układu Sykes-Picot, a sporządzoną w formie wymiany listów pomiędzy Paul'em Cambon, ambasadorem francuskim w Londynie a Sir Edwardem Grey, angielskim sekretarzem stanu do spraw zagranicznych w d. 9—16 maja 1916 r. w sprawie rozgraniczenia wpływów tych państw w Azji Mniejszej. Do korespondencji powyższej dołączono mapę

z dwoma białemi strefami A i B, obejmującemi trzy dawne wilajety tureckie, Aleppo, Damaszek i Mosul, tudzież cały kraj pomiędzy pustynią, Palestyną a wybrzeżem morza Śródziemnego, i czterema strefami kolorowemi, czerwoną, niebieską, brunatną i zieloną, wreszcie dodatkową białą strefą C (na mocy układu w Saint Jean de Maurieu 20-go kwietnia 1917 r.). W strefach A i B. Wielko-Brytanja i Francja zgodziły się na stworzenie wielkiego państwa arabskiego, względnie związku państw arabskich z zastrzeżeniem w strefie A wpływów angielskich, w strefie B wpływów francuskich. W strefach czerwonej (Bagdad-Bassorah), względnie niebieskiej (Liban, Cylicja i kraj na południe od Kilissu) oba państwa zastrzegły sobie prawo ustanowienia takiej administracji i takiej kontroli, jakie uznają za stosowne zaprowadzić w nich w porozumieniu się z owem mającem powstać wielkiem państwem arabskiem. Strefa brunatna obejmowała Palestynę, w której oba mocarstwa umówiły się zaprowadzić wspólny zarząd międzynarowy, strefa zielona wraz z dołączoną później białą strefą C (Smyrna, Kappadocja i część Syrji) miała pozostać w sferze wyłącznych wpływów Włoch, które zresztą późniejszą umową 29 lipca 1919 r. ustąpiły te swoje prawa Grecji.

To właśnie zaproponowane w 1916 r. rozgraniczenie sfery wpływów uznała Rada Naczelna za surogat i równoznacznik istotnych życzeń ludności i za dostateczną podstawę do powierzenia Francji mandatu nad Syrją i Libanem, Anglji zaś nad Palestyną i Mezopotamją ku wielkiemu niezadowoleniu pewnych finansowych sfer amerykańskich, które do 19 listopada 1919 r., t. j. do daty odmowy ratyfikacji traktatu wersalskiego przez Senat waszyngtoński marzyły o amerykańskiej ekspansji handlowo-ekonomicznej w Azji Mniejszej na mocy mandatu Ligi Narodów. Aczkolwiek układ Sykes-Picot przewidywał raczej aneksję niż ustanowienie mandatów międzynarodowych, o których w 1916 r. jeszcze nikomu nawet się nie śniło, to jednak wobec faktycznej niemożności przeprowadzenia plebiscytu i wobec braku w art. 22 Paktu bliższych wskazówek co do sposobu poznania życzeń ludności miejscowej, trzeba było przyjąć jako podstawę podział Lewantu na sfery wpływów, gdyż układ 1916 r. przy ich tworzeniu uwzględniał faktyczne sympatje realne ludów miejscowych do tego czy

innego peństwa europejskiego. Ale główną rolę odegrały przytem wcześniejsze układy przedwojenne [1].

Jest to powszechnie znaną zasadą prawną, że nikt nie może przelać na drugiego więcej praw, aniżeli sam posiada. A jednak w konstrukcji mandatu międzynarodowego stoimy w obec pytania, w jaki sposób mocarstwa mogą wykonywać swe mandaty w imieniu Ligi Narodów (au nom de la Société, on behalf of the League), skoro państwa zwyciężone zrzekły się swych posiadłości w Azji Mniejszej, Afryce i Oceanji na rzecz Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych, a nie na rzecz Ligi? Co więcej, kiedy w d. 12 marca 1920 r. Rada Naczelna na wniosek lorda Curzon'a of Kedleston, przedstawiciela Wielkiej Brytanji, wystąpiła do Rady Ligi Narodów z propozycją objęcia mandatu nad Armenją, Rada Ligi Narodów w świetnie pod względem prawnym umotywowanym referacie dała na tę propozycję odpowiedź odmowną, powołując się na to, że Liga Narodów nie jest państwem, że nie posiada ani skarbu ani siły zbrojnej, i że mając pozatem powierzoną kontrolę nad mandatami innych państw, sama takiego mandatu wykonywać jednocześnie nie może [2]. Wypływa stąd bezprzecznie, że Liga Narodów nie posiada i nie może posiadać żadnych praw zwierzchniczych nad terytorjami, administrowanemi przez swych mandatarjuszy, ale jeśli tych praw nie posiada, to w jaki sposób mandatarjusze mogą administrować w jej imieniu? [3].

Uczeni niemieccy uchwycili odrazu ten słaby punkt w konstrukcji mandatu międzynarodowego i błąd ten konstruk-

---

[1] Le Fur. L'affaire de Mossul w Revue Générale de Droit International Public 1926 No 1—2 str. 60 i nast., No 3—4 str. 209 i nast).

[2] Por, Mandelstam. La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien 19.5 str. 66—68.

[3] Por. Schuking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes str. 47 i nast. Cioriceanu. Les mandats internationaux 1921 str. 84. Wehberg. Die Pflichten der Mandatarmächte betreffend die deutschen Schutzanleihen w Zeitschrift für Weltwirtschaft und Seeverkehr, Januar 1927 str. 125 i nast. Niemiecki punkt widzenia w literaturze polskiej przyjmuje Makowski. Mandaty międzynarodowe (Przegląd Polityczny 1925 n.o 2—3 str. 83).

cyjny postarali się wyzyskać na korzyść Vaterlandu. Chodziło im o przygotowanie gruntu pod kombinację, na mocy której Niemcy po ewentualnem wejściu do Ligi Narodów mogłyby uzyskać mandat nad swemi dawnemi kolonjami i tym sposobem przywrócić w nich faktycznie swoje dawne panowanie. Teorja niemiecka stanęła więc na tym punkcie widzenia, że skoro mocarstwa wykonywują swoje mandaty w imieniu Ligi Narodów, to Liga Narodów posiada oczywiście prawa zwierzchnicze nad terytorjami mandatowemi; w przeciwnym bowiem razie stanęlibyśmy w obec absurdu prawnego, mandatu, udzielonego przez osobę, nie mającą do tego żadnego tytułu prawnego, a jednak posiadającego znaczenie aktu prawnego.

Tymczasem wystarczy rzucić okiem na art. 119 traktatu wersalskiego, mocą którego Niemcy zrzekły się swoich kolonij na rzecz (en faveur, in favor) Głównych Państw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych, a nie na rzecz Ligi Narodów, aby przekonać się o kruchości podstaw, na których Schucking i Wehberg probują oprzeć swoje dowodzenie. Nie wynika z tego jednak, aby wspomniane prawa zwierzchnicze miały należeć do Państw Głównych Sprzymierzonych i Stowarzyszonych, bo gdyby tak było w istocie, to Anglja, Francja lub Japonja, posiadając prawa zwierzchnicze nad Palestyną, Syrją czy wyspami Karolińskiemi, rządziły by niemi iure proprio i jednocześnie na mocy mandatu Ligi Narodów i w jej imieniu, co oczywiście byłoby absurdem. Zdaje się, że najbliższym prawdy pod tym względem był Sir Sivaswamy Aijer, delegat Indyj, który na plenarnem posiedzeniu trzeciego Zgromadzenia Ligi Narodów 20 września 1920 r., specjalnie podkreślając w pojęciu mandatu międzynarodowego pierwiastek opieki, ustanowionej w interesie ludności tej opiece podległej, zaznaczył, że mandaty posiadają charakter świętego posłannictwa cywilizacji, zarządzać zaś niemi należy na ogólnych zasadach trustu niezależnie od ich kategorji, zmieniać się bowiem mogą metody rządzenia, istota zarządu pozostaje jednak zawsze ta sama [1].

[1] Por. S. D. N. Actes de la Troisième Assemblée (Séances plénières) 1921 t. I. str. 154 i Fauchille Traité de droit international public t. I. cz. 2 str. 850.

Powyższy pogląd delegata Indji do Ligi Narodów tudzież użyte dwukrotnie w art. 22 Paktu słowo „opieka" daje nam właściwy klucz do rozstrzygnięcia spornej kwestji, do kogo w gruncie rzeczy należą prawa zwierzchnicze nad terytorjami mandatowemi. Słowo to wskazuje, że wszystkie dobra zarówno materjalne jak i moralne na tych terytorjach należą do ludności na nich zamieszkałej, mandatarjusz zaś winien starać się wykorzystać je w najwyższym zakresie w interesie tej ludności, (tak samo jak opiekun ma obowiązek wykorzystać dobra i uprawnienia swego pupila we własnym tegoż pupila interesie) tak jakby je chciała i mogła wykorzystać ludność miejscowa, gdyby była już pełnoletnia, t. j. zdolna do samodzielnego życia państwowego; w tem znaczeniu art. 120 i 122 Traktatu Wersalskiego mówią o „wykonywaniu władzy" (le gouvernement exerçant l'autorité, the governement exercising the authority) przez mandatarjusza na poddanem mandatowi terytorjum. Władza ta w zależności od kategorji mandatu (A, B, C) obejmuje większy lub mniejszy zakres pełnomocnictw w dziedzinie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej, których całokształt stanowi właśnie suwerenitet czyli zwierzchnictwo państwowe. W myśl ogólnego prawidła władza zwierzchnia należy do Narodu. Z tego też względu władza zwierzchnia na terytorjum, poddanem mandatowi międzynarodowemu, należy do ludności, mieszkającej na tem terytorjum, chociaż chwilowo na podobieństwo praw nieletniego jest ograniczoną przez uprawnienia mandatarjusza, aż do chwili, kiedy ludność ta stanie się zdolną do samodzielnych rządów (au moment où elles seront capables de se conduire seuls, until such time as they are able to stand upon themselves). Ale legalne ograniczenia prawa nie znosi bynajmniej samego prawa, i własność pozostaje własnością, chociaż ją ograniczają ciążące na niej serwituty. Za takiem tłomaczeniem przemawia i ta okoliczność,, że cały system Traktatu Wersalskiego i konstrukcja Ligi Narodów opiera się na zasadzie narodowości, na wilsonowskim aksjomacie samostanowienia ludów, i że na końcu każdego mandatu międzynaro-

dowego mieści się w bliższej czy dalszej przyszłości niezależność i niepodległość. Otóż kto mówi „niezależność" i „niepodległość", ten mówi również zwierzchnictwo" [1]).

Nie trzeba zapominać, że właściwym twórcą instytucji mandatu międzynarodowego w tej konstrukcji, jaką jej nadał Pakt Ligi Narodów, jest angielski generał Smuts, który aczkolwiek holender z pochodzenia i dawny wróg Anglji na polach bitw Spionskoop'u i Ladysmith'u, ale wyrosły i wychowany w tradycjach polityki kolonjalnej Imperjum Brytyjskiego, musiał z konieczności przejąć się jej duchem. Więc też zapożyczywszy z systemu Equity angielkiego Common Law pojęcie mandatu w znaczeniu trustu, to jest personifikowanego w osobie mandatarjusza zarządu majątkiem mandanta, przeznaczonym na cele specjalnie wskazane (to jest tem, co niemiecka doktryna prawnicza ochrzciłaby nazwą Zweckvermögen)[2], skonstruował go na podstawie trzech typów współczesnego angielskiego zarządu kolonjalnego.

Tym sposobem mandaty C odpowiadają mniej więcej zarządowi wojskowemu (Governor), jaki istnieje np. w Bechuana, Basuto albo Zululandzie, mandaty B -- zarządowi biurokratyczno-kollegjalnemu (Governor in Council), gdzie gubernator dzieli władzę ustawodawczą i wykonawczą z przyboczną radą z nominacji Korony, jak np. na Cejlonie, Fidżi, na Złotym Brzegu, w Gambji, Honduras i malajskich Strait Settlements, wreszcie mandaty A—zarządowi reprezentacyjnemu (Representative Government), kiedy rada przyboczna gubernatora składa się w części z członków z nominacji Korony, w części zaś (lub nawet w całości) z wyboru ludności tubylczej, jak np. w Indjach Zachodnich, na wyspach Bahamskich

[1] Por. Story. Commentaries on the conflict of Laws 1865 § 8: „it is an essential attribute of every sovereignty that it has no admitted superior". Por. także Lorimer. Institutes of International Law. t. I. str. 358, Dicey A Digest of the Law str. 227, Millot l. c. str. 90—118, Joffre l. c. str. 35—88. Burckhardt l. c. str. 47—49, Cornish. The Religious Minorities in Transylvania 1926 str. 17.

[2] Termin ten, jak wiadomo, stworzył v. Savigny (System des heutigen Römischen Rechs t. II str. 236), dalszy rozwój tej konstrukcji por. Brinz. Lehrbuch der Pandekten str. 979—983 i v. Windscheid Pandektenrecht § 49.

i Bermudzkich i w brytyjskiej Gwianie [1]. I w danym wypadku zwierzchnictwo należy do ludności miejscowej, ale ludność ta, uznana jeszcze za niepełnoletnią, jest chwilowo ograniczoną w wykonywaniu swych praw suwerennych, i każda kolonja angielska przechodzi kolejno przez trzy wskazane powyżej etapy swego rozwoju, aż wreszcie, wcześniej czy później, zostaje samodzielnym organizmem politycznym o ustroju, skopjowanym dosłownie z metropolji, jak to już miało miejsce z Kanadą (1864), Rzecząpospolitą Australijską (1900), Nową Zelandją (1901) i Unją Południowo-Afrykańską (1908), wchodzących na równych z nią prawach w skład wolnej federacji ludów, mówiących po angielsku, która nosi dumną nazwę Imperjum Brytyjskiego.

Na ścisły związek, jaki istnieje pomiędzy systemem mandatów a angielskim systemem zarządu kolonjalnego, wskazuje też fakt, że w przeciwstawieniu do Francji, która poddała zarząd Syrji pod ministerstwo spraw zagranicznych na Quai d'Orsay, angielskie kraje mandatowe zależą nie od Foreign, Office na Downingstreet, ale od Colonial Office, to jest od urzędu do spraw kolonjalnych. Co więcej, Anglja w powołaniu się na art. 9 swego mandatu na Togoland przyłączyła swoją część tego kraju do sąsiedniej kolonji Złotego Brzegu tudzież złączyła w jeden okręg celny terytorjum mandatowe Tanganyikę i kolonje koronne Kenyę i Ugandę, podobnież jak to zrobiła Belgja ze swojem terytorjum mandatowem Urundi-Rouenda. Co się zaś tyczy Dominjów, czyli t. zw. Posiadłości Zamorskich Wielkiej Brytanji, to rząd Unji Południowo-Afrykańskiej przyłączył t. zw. Caprivi Zipfel do swoich posiadłości, wzamian za co włączył do swego terytorjum mandatowego t. zw. zatokę Wielorybią (Walvis-Bay), która przedtem wchodziła w skład posiadłości południowo-afrykańskich.

[1] Por. Bouffałł. Autonomja kolonij angielskich 1908, Sir Charles Dilke. Problems of Greater Britain 1892. Todd. Parliamentary Government in the British Colonies 1894, Jenks. The Government of Victoria 1907, Parskin The Great Dominion 1910, Zimmermann. Die Kolonialpolitik Grossbritaniens 1897. Por. też Scelle. Le Pacte des Nations 1919 str. 243, który również stara się przeprowadzić paralelę pomiędzy Ligą Narodów w projekcie gen. Smuts'a a organizacją Imperjum Brytyjskiego.

Z tem wszystkiem podkreślić należy, że mandat międzynarodowy, tak jak go skonstruował Pakt Ligi Narodów, nie może być podciągnęły pod pojęcie instytucji prawnej podług istniejących wzorów. Jest to fenomen sui generis, który powołały do życia względy praktyczne, niemożność aneksji cudzych terytorjów, nieodzowność stania na gruncie teorji narodowości i konieczność utrzymania ładu i porządku w interesie niezdolnej jeszcze do samodzielnego życia ludności tubylczej. Temi właśnie względami tłomaczy się kompromisowy charakter mandatu międzynarodowego. Wykonywany „w imieniu Ligi Narodów", bierze swój początek nie od niej, lecz z decyzji Rady Naczelnej, która nie posiada bynajmniej charakteru stałego organu międzynarodowego, lecz jest, a właściwie była zwykłem porozumieniem się pewnej grupy mocarstw na podobieństwo dawnego „koncertu europejskiego", do czasu przeciwstawienia się trójprzymierzu mocarstw centralnych trójporozumienia Rosji, Francji i Wielkiej Brytanji W dodatku, od czasu zawarcia układów w Locarno (1 grudnia 1925 r.) Rada Naczelna rozpadła się właściwie, i dzisiaj z pewnością nie udałoby się zebrać jej na nowo. Z tych więc względów traktować musimy instytucję mandatów międzynarodowych jedynie tylko jako jeden ze środków akcji politycznej na podobieństwo kolonizacji, hinterlandu, koncesyj terytorjalnych lub dzierżawy międzynarodowej, a wszelkie usiłowania wtłoczenia go przemocą w ramki gotowej konstrukcji prawnej rozbiją się o jego polityczny par excellence charakter. Mandat międzynarodowy — jak to słusznie zaznaczył w Radzie Ligi Narodów lord Balfour w d. 17 maja 1922 r. — jest ograniczeniem praw zwycięzców do zdobytych w wielkiej wojnie terytorjów, ograniczeniem, ustanowionem przez nich samych w interesie Ludzkości, przyczem sami zwycięzcy zwrócili się do Ligi Narodów z prośbą o pomoc w przeprowadzeniu zamierzeń, zainicjonowanych przez nich samych, nie zaś przez Ligę Narodów [1], a delegat belgijski Hymans jeszcze przedtem zaznaczył, że nauka dopiero z czasem będzie w stanie zdecydować, w jakim za-

[1] Por. Furukaki. Les mandats internationaux 1923 str. 76. Alexander. The League of Nations aud the working of the Minorities Treaties 1926 str. 28.

kresie dadzą się zastosować dawne formuły prawne do tej nowostworzonej koncepcji, i czy nie stoimy czasami wobec zupełnie nowego zjawiska, z którem teorja i praktyka prawa Narodów nie miała dotychczas jeszcze do czynienia [1].

[1] Por. Procés Verbal de la 18 ème session du Conscil de la SDN tenue à Génève (mai 1922) str. 547.

ROZDZIAŁ V.

Tolerancja religijna, wolność osobista i równość obywatelska. — Kongres Berliński — Spór o równouprawnienie żydów w Rumunji. — Rennerowska formuła autonomji personalnej szczepów narodowych w dawnej Austrji. — Memorjał komitetu delegacyj żydowskich przy paryskiej Konferencji Pokojowej. — Traktat o mniejszościach 28 czerwca 1919 r., lettre d'envoi Clemenceau do Paderewskiego i art. 109 Konstytucji 17 marca 1921 r., — Art. 12 Traktatu i sprawozdanie Tittoni'ego. — Stara i nowa procedura przed forum Ligi Narodów.

„Hark! by the bird's song you may learn the nest".
Alfred Tennyson.

Reformacja i wojny religijne XVI stulecia o tyle zmieniły dawną średniowieczną koncepcję państwa, że utrzymując nadal jego wybitny charakter wyznaniowy, decyzję w sprawie wyboru wyznania oddały w ręce panującego w myśl formuły cuius regio-illius religio, stworzonej na zjeździe książąt niemieckich w Augsburgu (1555), a uświęconej przez traktat wesfalski (1648). Uznanem więc przez państwo i w państwie mogło być tylko jedno wyznanie, to, do którego należał panujący. Życie jednak okazało się silniejszem od teorji, i pomimo krwawych prześladowań religijnych jedność wyznaniowa nie dała się nigdzie przeprowadzić na stałe.

Tworzące się podówczas państwo nowożytne, państwo XVI stulecia odziedziczyło po średniowieczu pomieszanie władzy kościelnej i świeckiej i dopiero w drodze powolnej laicyracji zdołało z wielkim trudem rozgraniczyć funkcje państwowe od funkcyj kościelnych. Zanim to jednak się stało, państwo, widząc absolutną niemożność utrzymania w swoich gra-

nicach jedności wyznaniowej, musiało z ogólnego kompleksu funkcyj zarządu świeckiego, wykonywanych przez władze kościelne, wyodrębnić kompleks funkcyj, dotyczących statutu personalnego dyssydentów, ich szkół wyznaniowych, zakładów dobroczynnych i prawa małżeńskiego, powierzając wykonywanie tych funkcyj władzom duchownym właściwego wyznania, jak to np. uczynił we Francji nantejski edykt tolerancyjny króla Henryka IV w 1597 r. Tym sposobem w ówczesnem prawie politycznem powstało pojęcie mniejszości, w tym wypadku mniejszości wyznaniowej, które z biegiem czasu dzięki wprowadzeniu powszechnej tolerancji religijnej i przejęciu przez państwo wszystkich agend życia publicznego zatarło się powoli tak dalece, że w krajach o wysokiej kulturze politycznej, jak np. w Anglji, Francji lub Stanach Zjednoczonych pojęcie mniejszości religijnej posiada znaczenie li tylko waloru arytmetycznego [1].

Drugim etapem w rozwoju pojęcia mniejszości we współczesnem prawie politycznem jest zapoczątkowany przez traktat pokojowy, zawarty w Oliwie 3 maja 1660 r. pomiędzy naszym Janem Kazimierzem, królem szwedzkim Karolem XI i elektorem brandenburskim, zwyczaj wymawiania wolności wyznawania swojej wiary i spełniania praktyk religijnych dla mieszkańców prowincyj, przechodzących pod panowanie obcowyznaniowego monarchy i ograniczania tym sposobem jego uprawnień, wypływających z zasady „cuius regio-illius religio". Klauzulę taką spotykamy od tego czasu powszechnie na Zachodzie we wszystkich traktatach pokojowych (np. Nimwega 1678 r. Ryswick 1697 r., Wrocław 1742 r. (ustąpienie Śląska Prusom przez Austrję), Warszawa 1773 r. (pierwszy podział Polski) i wiele innych [2], podczas gdy na

[1] Dlatego też zarówno Słownik Akademji Francuskiej jak Littré, Webster Pickering i Worcester znają (niezależnie od stanu niepełnoletności i czasu jego trwania) jedno tylko określenie mniejszości jako nieznacznej liczby w przeciwstawieniu do większości, o mniejszościach zaś etnicznych, językowych i religijnych nie wspominają wcale.

[2] Por. np. art. 5 protokułu 29 marca 1815 r. kongresu wiedeńskiego w sprawie ustąpienia pewnych terytorjów Sabaudji na rzecz republiki genewskiej: „Sa Majesté (król Sabaudji) ne pouvant se résoudre á consentir à ce qu'une partie de son territoire soit réunie à un Etat, où la réli-

Wschodzie, począwszy od r. 1535, to jest od daty zawarcia pierwszej umowy międzynarodowej pomiędzy państwem chrześcjańskiem a Turcją (układ króla francuskiego Franciszka II z sułtanem Solimanem Wspaniałym), rozwija się zasada indywidualnego, a później kollektywnego protektoratu mocarstw europejskich nad zamieszkałą w granicach państwa ottomańskiego ludnością chrześcijańską, protektoratu, który i nam był w teorji przyznany [1], lecz którego wykorzystać nie potrafiliśmy.

Jeśli pod mniejszością rozumieć pewne ugrupowanie jednostek, różniących się od reszty ludności wiarą, pochodzeniem i językiem, a stojące poza obrębem ogólnej organizacji politycznej, to prototypu jej należałoby szukać w ludności żydowskiej, zamieszkującej w rozsypce wśród ludności chrześcjańskiej w liczbie tem większej, im bardziej z Zachodu Europy posuwać się będziemy na Wschód. Fakt ten tłómaczy się różnicą w kulturze rdzennej ludności, a co za tem idzie, w jej ustosunkowaniu się do przybyszów. Na Zachodzie panujący, wiecznie żądni pieniędzy, zapewniali żydom wzamian za pogłówne daleko idące przywileje, wolność wyznawania swej wiary tudzież dość obszerną autonomję w spra-

gion différente est dominante, sans procurer aux habitants du pays qu'Elle cède, la certitude qu'ils jouiront du libre exercice de leur réligion.. il est convenu que". (Albin. Les Grands Traités Politiques 1911 str. 3).

[1] Traktat pokojowy, zawarty w Karłowicach 26 stycznia 1699 r. pomiędzy Polską, Austrją a Turcją, nadaje posłowi polskiemu przy Wysokiej Porcie prawo przedkładania sułtanowi wszystkich żądań w przedmiocie religii katolickiej, które by mu były polecone (Art. 7. „Les réligieux catholiques romains partout où ils ont leurs églises, pourront, sans empêchements, exercer leurs fonctions et vivre en toute sécurité, conformèment aux ordres émanés de la Sublime Porte, et il sera permis á l'ambassadeur de Pologne près de la Sublime Porte d'exposer devant le trône impérial toutes les demandes qu'il aura ordre de faire au sujet de la réligion". Por. Naradounghian. Recueil d'actes internationaux de l'Empire Ottoman 1897 str. 305). Dodać należy, że w owym czasie protektorat francuski nie rozciągał się jeszcze na poddanych tureckich, wyznających wiarę chrześcjańską, i obejmował tylko poddanych mocarstw europejskich, podróżujących po Turcji lub stale w granicach cesarstwa ottomańskiego zamieszkałych

wach religijnych, szkolnych i sądowych. Ale lud burzył się przeciwko inwazji żydowskiej i zmusił w końcu intruzów do masowej emigracji, tak że w kraju pozostały niemal jednostki, i żydzi w państwach zachodnich stanowią zaledwie nieznaczny ułamek procentu ludności chrześcijańskiej, wśród której żyją, skoncentrowawszy zaś w swoich rękach znaczne kapitały, tworzą zamożną, oświeconą i kulturalną warstwę, zewnętrznie przynajmniej najzupełniej z ludnością rdzenną zasymilowaną.

Tymczasem w Polsce żydzi nietyle dzięki przywilejom królewskim, ile dzięki bierności, apatji i lenistwu ludności rdzennej utworzyli w dosłownem znaczeniu państwo w państwie, otrzymując autonomję personalną (kahały) z własnym żydowskim sejmem na czele (Waad arba aracot) jako najwyższą władzą ustawodawczą i sądową, zbierającym się co dwa lata na przemian w Lublinie i Jarosławiu [1]. Dzięki swej sprężystej organizacji, jak również dzięki powolnemu rozkładowi organizacji państwowej Rzeczypospolitej żydzi powoli zaleli miasta polskie i wyparli z nich ludność rdzenną, w czem im niemałą pomoc okazał błędny kierunek ustawodawstwa Rzeczypospolitej, skierowany świadomie przeciwko rozwojowi miast w interesie hegemonji stanu szlacheckiego. Dzięki znacznemu skupieniu ludności żydowskiej w miastach polskich tudzież na skutek upadku ogólnego dobrobytu kwestja żydowska w Polsce przybrała w porównaniu z Zachodem charakter odmienny. Fakt że żydzi stanowili u nas dawniej nietylko odrębny naród, ale i państwo w państwie, nie pozostał oczywiście bez wpływu na ich dzisiejsze rewindykacje polityczne, te zaś rozwijają się w dodatku na socjalnem podłożu nędzy i ciemnoty, o jakich Zachód nie ma nawet przybliżonego pojęcia. Słusznie więc mógł powiedzieć wybitny nacjonalista żydowski, że kto szerokim masom żydowskim w Polsce da chleba, więcej zasłuży się od tych, którzy zakładają dla nich szkoły, starając się rozwijać wśród żydów samowiedzę narodową [2].

[1] Pierwszy sejm żydowski zebrał się w Lublinie w 1580 r., ostatni zaś odbył się tamże w 1764 r.

[2] Max Rosenfeld. Die polnische Judenfrage 1918 str. 157. „Wer den breiten jüdischen Massen Brot geben wird, der wird seine nationale Aufgabe erfüllen mehr als durch Gründung der Schulen".

Ale ani układy, zawierane od czasu do czasu i w miarę potrzeby pomiędzy poszczególnemi państwami, ani tembardziej jednostronne akty i przywileje tej czy innej władzy państwowej nie były w stanie same przez się stworzyć podłoża dla koncepcji dzisiejszych mniejszości etnicznych, językowych i religijnych. Niewątpliwie, w pewnym stanie cywilizacji i kultury niektóre zasady słuszności i sprawiedliwości narzucają się same przez się zbiorowemu sumieniu narodów z niemniejszą siłą, jak dziesięcioro Bożych przykazań sumieniu poszczególnej jednostki. Ale jak w prawie cywilnem stosunek prawny, gdy nawet później odpadnie możność obrony (np. w razie przedawnienia) zachowuje nadal znaczenie vinculum iuris, zamieniając się tylko w zobowiązanie naturalne, tak i w prawie Narodów wypływające z pojęcia aequitas zobowiązania naturalne istnieją nadługo przedtem, zanim je uświęci communis consensus gentium. Nie trzeba bowiem zapominać, że w prawie Narodów — jak zresztą i czasami w ustawodawstwie wewnętrznem państwa — tekst prawny nie powołuje prawa do życia, lecz tylko nadaje określone kontury przekonaniu już istniejącemu w powszechnej świadomości ogółu w znaczeniu obowiązującej normy postępowania. Usiłowanie „wypowiedzenia wojny wojnie" na drodze protokułu genewskiego rozbiło się o nierealność samego przedsięwzięcia, podczas gdy oparcie działalności Ligi Narodów na podłożu opinji publicznej, specjalnie w tym celu wytwarzanej, a dość potężnej, aby narzucić rządom wskazany tryb postępowania, pozwala jej dotychczas lawirować szczęśliwie pomiędzy sprzecznemi prądami polityki wszechświatowej bez niebezpieczeństwa rozbicia się o podwodne skały i ryfy.

Da się to powiedzieć w pierwszym rzędzie o zasadniczych prawach jednostki, żyjącej w społeczeństwie, o prawach, przynależnych człowiekowi jako istocie ludzkiej [1]. W ogniu krwawych prześladowań religijnych rozwijała się i krzepła idea wolności wyznania, i ci sami znienawidzeni za swe przywiązanie do zasady cuius regio illius religio Stuarci, Karol I i Karol II w konstytucjach, nadanych dwom kolonjom

[1] Por. w tym względzie Pasquale Fiore. Il Diritto Internazionale codificato e la sua sanzione giuridica 1907 str. 23.

angielskim w Ameryce Północnej (Maryland 20 czerwca 1632 r. Rhode Island 8 lipca 1663 r.) zapisują zastrzeżenie, że nikt z kolonistów nie może być niepokojony z racji swoich przekonań religijnych [1]. Polska otwiera gościnnie wrota na przyjęcie prześladowanych w Moskwie za rządów Cara Antychrysta (Piotr Wielki) zwolenników starych ksiąg i starych obrządków cerkiewnych, wolterjanin król Fryderyk II wita w swem państwie jezuitów, wygnanych z Portugalji i królestwa Obojga Sycylji, a konstytucje amerykańska 1786 r. i francuska 1791 r. podnoszą wolność religijną do rzędu „Praw Człowieka i Obywatela". W końcu XVIII stulecia tolerancja religijna, zapisana na czele praw kardynalnych w konstytucjach wszystkich państw zachodnich, staje się aksjomatem politycznym, nie potrzebującym żadnego dowodzenia.

Niemniejsze postępy w psychice ówczesnego pokolenia czyni zasada wolności osobistej. Poddaństwo, zniesione w Polsce przy utworzeniu Księstwa Warszawskiego przez Napoleona, pozostaje tylko w Austrji (1846) i Rosji (1861). Natomiast w wolnej Anglji, która nigdy nie znała poddaństwa, opinja publiczna, kierowana przez Granville'a Sharp'a i Williama Wilberforce'a żąda zniesienia niewolnictwa murzynów nietylko w kolonjach angielskich, lecz i w posiadłościach innych mocarstw, przedewszystkiem w posiadłościach kolonjalnych Francji, Hiszpanji i Portugalji, i rząd angielski w przeciągu lat kilkunastu wydaje przeszło 30 miljonów funtów na indemnizację plantatorów i wolne osadnictwo murzynów tudzież na zwrot rządom obcym kosztów, związanych ze zniesieniem niewolnictwa na ich terytorjach. Jednocześnie angielska flota wojenna rozpoczyna na oceanie Atlantyckim pomyślaną w wielkim stylu akcję, mającą na celu wytępienie murzyniarstwa, które deklaracja 8 państw na kongresie wiedeńskim (8 lutego 1815 r.) napiętnowała jako zakałę i hańbę cywilizacji i kultury [2]. Wreszcie ten sam kongres wiedeński

[1] Por. Hinkley. The Constitution of the State of Maryland 1886, Cross. Manual with Rules and Orders for the use of the General Assembly of the State Rhode Island 1889.

[2] Por. Zimmermann. Die Kolonialpolitik Grossbritaniens 1899 t. II str. 21—42.

uchwała w d. 10 kwietnia 1815 r. art. 16 Konstytucji Związku Niemieckiego, wprowadzający równouprawnienie wszystkich wyznań chrześcijańskich, zapewniający żydom rychłe uzyskanie praw obywatelskich i gwarantujący im prawa, jakie już sobie w poszczególnych państwach niemieckich zdobyli.

Z powyższych przykładów widać, jak głęboko, już na początku XIX stulecia puściła korzenie w psychice współczesnych pokoleń idea tolerancji religijnej i wolności osobistej tudzież powszechnej równości obywatelskiej. A że wiadomo, iż prawo Narodów prawa nie tworzy, lecz nadaje tylko zewnętrzne kształty prawu, które samo tworzy się w świadomości ludów, nic dziwnego, iż wspomniane zasadnicze uprawnienia jednostki znajdują coraz częściej uznanie i potwierdzenie w szeregu aktów międzynarodowych, aż wreszcie wchodzą ostatecznie w skład obowiązującego prawa Narodów[1]. W 1878 r. kongres berliński ustala ostatecznie praktykę, w myśl której nieodzownym warunkiem powstania nowego państwa jest przyjęcie przez nie obowiązku uznania i zabezpieczenia tolerancji religijnej, wolności osobistej i równości obywatelskiej. Tylko takie państwa, które b o n a f i d e przyjmą na siebie powyższe zobowiązania mogą liczyć na przyjęcie do wielkiej rodziny narodów cywilizowanych w charakterze równouprawnionych członków[2].

[1] „C'est une procédure depuis longtemps établie en droit public européen que lorsqu'un Etat est créé, ou même lorsqu'un Etat déjà existant reçoit des accroissements territoriaux considérables, sa reconnaissance collective et formelle des Grandes Puissances est accompagnée de l'assurance que cet Etat s'engagera sous forme d'une convention internationale, à observer certains principes de gouvernement. Ce principe, pour lequel il existe de nombreux précédents, a reçu son application la plus manifeste lorsque la souveraineté indépendante de la Serbie, du Montenegro et de la Roumanie a été reconnue par la derniére grande Assemblée des Puissances européennes au Congrès de Berlin". Por. t. zw. lettre d'envoi, list przewodniczącego konferencji pokojowej G e o r g e s C l é m e n c e a u do delegata Polski I g n a c e g o P a d e r e w s k i e g o przy przesłaniu mu traktatu o mniejszościach 28 czerwca 1919 r.

[1] Pierwsza redakcja Paktu Ligi Narodów zawierała specjalny artykuł (21) dotyczący wolności sumienia. „Les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour déclarer qu'aucune entrave n'interviendra dans le libre exercice de toute croyance, réligion on opinion, dont la pratique n'est pas inconciliable avec l'ordre public et les bonnes moeurs et que dans leur juridiction respective nul ne sera troublé dans sa vie, sa liberté ou sa poursuite au bonheur, en raison de son adhésion à telle croyance, réligion on opinion". Artykuł ten w ostatecznej redakcji został opuszczony ze względu na to, że wolność sumienia rozumie się sama przez się i nie potrzebuje specjalnego uznania w akcie międzynarodowym. Dodatek przedstawiciela Japonji o nieczynieniu różnicy pomiędzy krajowcami a cudzoziemcami został odrzucony przez Konferencję Pokojową na posiedzeniu 13 lutego 1919 r. na wniosek Stanów Zjednoczonych, obawiających się immigracji rasy żółtej do Ameryki. (Por. K a w a k a m i. L e J a p o n e t l a p a i x m o n d i a l e 1 9 2 0 s t r. 5 0 i n a s t.

Niewola wyciska na psychice narodu ciężkie piętno, które dopiero po dłuższym czasie zniknąć może, stąd też ludy, które odzyskały dawną niepodległość lub niepodległość tę dopiero dzisiaj zdobyły, będą zawsze skłonne do szukania odwetu i zemsty na swoich dawnych prześladowcach i gnębicielach. Tylko naród, wychowany w swobodzie, potrafi ocenić i zrozumieć jej wartość i dla innych, a im cięższą i dłuższą była niewola, tem bardziej obawiać się należy reakcji w tym względzie. Dla tego też, gdy Grecja dzięki wmięszaniu się Wielkiej Brytanji, Francji i Rosji odzyskała swą niepodległość, protokuł londyński 3 lutego 1830 r. zastrzegł wyraźnie, że w nowem państwie ma być zaprowadzona wolność wyznania tudzież zapewnione równouprawnienie wszystkich obywateli bez względu na ich przynależność religijną, a to w tym celu, aby — jak głosi końcowy ustęp tego protokułu— „uchronić kraj od klęsk, które wywołałaby rywalizacja wiar wyznawanych". Podobnież i konwencja konstantynopolitańska z d. 24 maja 1881 r. w sprawie ściślejszego rozgraniczenia Grecji od Turcji (na mocy której Grecja otrzymała Larysse, większą część Tessalji i część Epiru) włożyła na rząd grecki ścisły obowiązek obrony życia, wolności, czci, mienia, religji i zwyczajów mieszkańców przyłączonych prowincyj tudzież zapewnienia wolności wyznania i zewnętrznego wykonywania religji mahometańskiej[1].

Kongres berliński stanowi punkt zwrotny, od którego zaczyna się nowy okres w praktyce międzynarodowej w obchodzącej nas kwestji. Jeśli Traktat Paryski zadawalnia się

[1] Por. A l b i n l. c. s t r. 1 4 1 — 1 6 7.

przyjęciem przez mocarstwa do wiadomości tekstu konstytucji tureckiej (Hatti-Humajum 18 lutego 1856 r.), podpisanej przez sułtana na kilkanaście dni przed otwarciem kongresu z wyraźnem zastrzeżeniem w dodatku, że zamieszczenie tego oświadczenia w samym traktacie nie upoważnia bynajmniej państw europejskich do interwencji zarówno poszczególnej jak i zbiorowej w wewnętrzne sprawy Turcji, to Traktat Berliński stawia tę kwestję bardziej stanowczo. „Ponieważ — głosi art. 52 — Wysoka Porta wyraziła wolę utrzymania zasady wolności religijnej, nadając jej znaczenie jaknajbardziej rozszerzające, Wysokie Strony Umawiające się przyjmują do wiadomości to jej dobrowolne oświadczenie. W żadnej części Cesarstwa Ottomańskiego wyznanie nie będzie mogło być przeciwstawionem względem kogokolwiekbądź jako podstawa do wykluczenia lub niezdolności w tem, co dotyczy praw cywilnych i politycznych, dopuszczenia do urzędów publicznych, stanowisk i zaszczytów lub wykonywania rozmaitych zawodów i rękodzieł. Wszyscy bez różnicy wyznania będą dopuszczeni do świadczenia w sądzie. Zapewnia się wszystkim wolność i wykonywanie zewnętrznych obrzędów każdego wyznania, i żadna przeszkoda nie będzie mogła mieć miejsca bądź co do organizacji hierarchji różnych wyznań, bądź co do ich stosunków z właściwymi zwierzchnikami duchownymi".

Nadto, skoro dawny protektorat Francji nad katolikami, a Rosji nad ludnością wyznania wschodniego okazał się niewystarczającym dla obrony wolności religijnej w Cesarstwie Ottomańskiem, kongres berliński na wniosek lorda Beaconsfield'a wprowadził nową sankcję ustanowionego przez siebie artykułu 62-go, zbiorowy protektorat Europy nad zamieszkałą w Turcji ludnością chrześcjańską, czyli — jak się wyraził przewodniczący na kongresie ks. Bismarck — podstawił na miejsce poszczególnych narodów całe chrześcjaństwo[1]. Co się zaś tyczy państw świeżo powstających lub takich, które na kongresie podległy zasadniczej reorganizacji, zebrani w Berlinie przedstawiciele mocarstw europejskich, obawiając się słusznie możliwości nadużyć i gwałtów

[1] D'Avril. Négociations relatives au traité de Berlin 1883 str. 394.

nad dawnymi ciemiężycielami, zapewnili zupełną tolerancję religijną dla Bułgarji (art. 5), Czarnogórza (art. 7), Serbji (art. 35) i Rumunji (art. 43—44) mniej więcej w tych samych słowach co i dla Turcji, z tą tylko różnicą, że szło im w danym wypadku nie o ludność chrześcjańską, lecz w Bułgarji, Czarnogórzu i Serbji o mahometan, w Rumunji zaś o żydów.

Tylko że spór o równouprawnienie żydów w Rumunji nie zakończył się na kongresie berlińskim. Spór ten przetrwał aż do ostatnich czasów, dał powód do licznych skarg różnych organizacyj żydowskich na Konferencji Pokojowej 1919 r.[1] i został zlikwidowany dopiero na mocy traktatu paryskiego (9 grudnia 1919 r.), zawartego pomiędzy Mocarstwami Sprzymierzonemi i Stowarzyszonemi a Rumunją. Sprawa ta, posiadającą czterdziestoletnią historję poza sobą, nie pozostała bez wpływu na ukształtowanie się obrony mniejszości w traktatach 1919 — 1920 r., i z tego też względu zasługuje na bliższe poznanie.

W dzisiejszej Rumunji, to jest w dawnych Księstwach Naddunajskich, powołanych do samodzielnego życia przez traktat pokojowy, zawarty w 1774 r. w Kuczuk-Kajnardżi pomiędzy Rosją a Turcją, czyli w Mołdawji i na Wołoszech, jak nazywano u nas te kraje za panowania tureckiego, z praw politycznych korzystała tylko ludność chrześcjańska, żydzi zaś, uważani za cudzoziemców, byli tych praw pozbawieni. Stan taki, istniejący faktycznie od czasów niepamiętnych, ulegalizowały statuty organiczne 1823 r., uchwała Zgromadzenia Bojarów 1831 r. tudzież art. 46 konwencji paryskiej 19 sierpnia 1858 r.

W przeciwstawieniu do protokułu konferencji konstantynopolitańskiej 11 lutego 1856 r., uznającego powszechną równość obywatelską bez różnicy pochodzenia i wyznania, przepisu, który zresztą nigdy nie wszedł w życie, wspomniany artykuł konferencji paryskiej stanowił, że mołdawianie i wołosi obrządków (rites) chrześcjańskich korzystają z pełni uprawnień politycznych, co ma być z czasem rozciągniętem i na inne wyznania uchwałą Zgromadzenia Ustawodaw-

[1] Por. memorjał żydowskich delegacyj w Paryżu o obronie mniejszości narodowych 10 maja 1919 r. (Bordihn. Das positive Recht der nationalen Minderheit 1921 str. 89).

czego. Rząd rumuński zrozumiał ten przepis w ten sposób, że naturalizacja żydów w Rumunji może mieć miejsce nie inaczej, jak na mocy specjalnej uchwały władzy prawodawczej oddzielnie dla każdego wypadku, i w tym sensie został zredagowany art. 7 konstytucji rumuńskiej 1866 r., za czem poszło wydanie całego szeregu dotkliwych ograniczeń dla żydów, którym zabroniono zajmować się pewnemi rzemiosłami, dzierżawić ziemię, handlować gorącemi trunkami i utrzymywać po wsiach zajazdy. W międzyczasie i pod wpływem agitacji, prowadzonej przez międzynarodowy związek żydowski „Alliance Israëlite", rządy angielski i francuski wystąpiły do rządu rumuńskiego z wnioskiem o rozciągnięcie na żydów prawa równości obywatelskiej przez zbiorową ich naturalizację[1]. Ale akcja ta nie odniosła pożądanego skutku, głównie z powodu usunięcia się Niemiec od jej poparcia w Bukareszcie. W dwa lata później (1872) rząd francuski rozpoczął ponownie starania w tym kierunku, ale starania te również nie doprowadziły do pożądanego skutku, pomimo przyłączenia się do tej akcji rządu Stanów Zjednoczonych. „Stany Zjednoczone — pisał sekretarz stanu do spraw zagranicznych Vashbourne do ambasadora francuskiego w Waszyngtonie pod datą 3 lutego 1872 r. — nie podpisały ani protokułu konstantynopolitańskiego ani konwencji paryskiej, zgłaszają jednak swój akces ze względu na to, iż krzywda w danym wypadku jest tak widoczną i posiada charakter tak uniwersalny i kosmopolityczny, iż wszystkie rządy i wyznania muszą być zainteresowane w jej naprawieniu"[2].

Kiedy na kongresie berlińskim 1878 r. wypłynęła sprawa uznania przez mocarstwa niepodległości Serbji i Rumunji tudzież powołania do życia lennego księstwa Bułgarji, minister francuski Waddington postawił na porządku dziennym sprawę uznania przez mocarstwa obradujące wolności religijnej i powszechnej równości obywatelskiej jako zasadniczych podstaw ustroju politycznego państw nowopowstających. Na skutek tego kongres poczynił odpowiednie zastrzeżenia co do

[1] Zob. Fouques Duparc. La protection des minorités 1922 str. 66 i nast.

[2] Por. Krstitch. Les minorités, l'Etat et la communauté internationale 1924 str. 186—187

Serbji i co do Bułgarji (art. 35 i 5). Ale co do Rumunji sprawę komplikowała kwestja żydowska, z tego więc względu delegat Włoch hr. Launay, działając w myśl wskazówek, zawartych w złożonym kongresowi memorjale żydów wschodnich z 5 grudnia 1876 r., zaproponował włączenie do przyszłego traktatu artykułu, uznającego naturalizację żydów rumuńskich in corpore z mocy samego prawa[1]. Propozycja hr. Launay nie została przyjętą, głównie na skutek zażartej opozycji kanclerza rosyjskiego ks. Gorczakowa, który, nie mając nic przeciwko proklamowaniu wolności religijnej w Rumunji, nie chciał się zgodzić na nadanie żydom praw obywatelstwa rumuńskiego. Po długich debatach zgodzono się wreszcie na następującą redakcję art. 43 i 44 Traktatu Pokojowego:

„Wysokie Strony Umawiające się uznają niepodległość Rumunji, łącząc ją z warunkami, wyszczególnionemi w dwóch następnych artykułach.

„W Rumunji różnica wierzeń religijnych i wyznań nie może stanowić podstawy do wykluczenia lub niezdolności co do korzystania z praw cywilnych i politycznych, dopuszczenia do urzędów publicznych i zaszczytów lub wykonywania rozmaitych zawodów i rzemiosł w jakiejkolwiek miejscowości. Wolność i wykonywanie na zewnątrz wszystkich wyznań będą zapewnione wszystkim obywatelom państwa rumuńskiego, także i cudzoziemcom, i żadne ograniczenie nie znajdzie zastosowania ani do organizacji hierarchji różnych wyznań, ani też do ich stosunków z właściwymi zwierzchnikami duchownymi"[2].

Tym sposobem dzięki zręczności Waddingtona[3] i umiejętnemu lawirowaniu delegatów rumuńskich, którzy znaleźli

[1] D'Avril. Négociations relatives au traité de Berlin str. 387—391.

[2] Wszystkie dokumenty, dotyczące uznania niepodległości Rumunji przez Mocarstwa zawierają dwie Żółte Księgi francuskie 1879 i 1880 r. tudzież Księga Zielona włoska 1880 r. Drugim warunkiem, o którym wspomina art. 43 traktatu, było zrzeczenie się Rumunji na rzecz Rosji praw do Bessarabji wzamian za Dobrudżę.

[3] „Cette étrange motion (wniosek hr. Launay) n'a pas été appuyée par la France; au contraire, dans les séances de Berlin, comme dans la laborieuse négociation qui a suivi, le cabinet de Paris a maintenu le débat sur un terrain pratique et rélativement équitable. Les Roumains ont

silne poparcie księcia Gorczakowa, kongres berliński po uroczystem stwierdzeniu, że wolność religijna i powszechna równość obywatelska stanowią podstawowe zasady współczesnego prawa Narodów, do których winno zastosować swój ustrój polityczny każde nowopowstające państwo, wchodząc w skład wielkiej rodziny narodów cywilizowanych, przeszedł do porządku dziennego nad kwestją żydowską w Rumunji, uznając ją za wewnętrzną sprawę tego mocarstwa.

W ciągu pertraktacyj nad powyższą kwestją lord Salisbury wystąpił z wnioskiem zaproponowania rządowi rumuńskiemu zamieszczenia w akcie konstytucyjnym dosłownego brzmienia art 43 i 44 traktatu berlińskiego jako warunku uznania niepodległości Rumunji przez mocarstwa. Wniosek ten nie przeszedł, niemniej jednak przewodniczący kongresu, niemiecki kanclerz ks. Bismarck po zamknięciu dyskusji podkreślił wyraźnie, że Wysokie Zgromadzenie uznało jednomyślnie niepodległość Rumunji pod warunkami, analogicznemi do tych, jakie zostały ustanowione dla Serbji (równość wyznaniowa i t. p.) i prócz tego pod warunkiem, że Rumunja wzamian za ustąpioną Rosji Bessarabję otrzyma Dobrudżę wraz z obwodem, którego granice zostały określone w traktacie. Ale Rumunja potrafiła przenieść zręcznie kwestję na grunt naturalizacji indywidualnej i zmieniwszy redakcję art. 7 Konstytucji, pozostawiła w mocy dawne ograniczenia żydów, nie jako wyznania wprawdzie, lecz jako rasy [1].

Kongres berliński uznał niepodległość Rumunji pod warunkiem, że w kraju tym będzie przeprowadzone równouprawnienie religijne. Ale w danym wypadku jest tu mowa nie o warunku w ścisłem znaczeniu tego słowa, lecz o nałożeniu na kontrahenta pewnego obowiązku, nie o conditio suspensiva, ale o modus. Różnica pomiędzy niemi

peut-être assez d'esprit et de sens pollfique pour avoir compris que l'attitude du gouvernement français n'a pas peu contribué à leur permettre d'obtenir un quitus de l'Europe, tout en se garantissant du péril social et en sauvegardant leur nationalité". (D'Avril. l. c. str. 431 — 432).

[1] Art. 7 konstytucji rumuńskiej w redakcji 13 października 1879 r. głosi, że naturalizacja cudzoziemców (a żydzi są uważani za cudzoziemców) może mieć miejsce nieinaczej jak indywidualnie i każdy raz na mocy specjalnej uchwały Zgromadzenia Ustawodawczego.

polega na tem, że w pierwszym wypadku wykonanie zobowiązania zawiesza się do czasu, w którym warunek zostanie spełniony, podczas gdy w drugim niespełnienie umówionego obowiązku nie wystarcza dla uznania samego zobowiązania za nieważne. Włączenie do umowy warunku rozwiązującego wywiera na wolę strony obowiązanej znacznie silniejszą presję niż w wypadku ustanowienia obowiązku, albowiem przy modus chodzi przedewszystkiem o dojście tranzakcji do skutku, a wypełnienie obowiązku stoi dopiero na drugim planie. Dla tego też zobowiązanie sub modo pozostaje w swej mocy nawet wówczas, jeśli wykonanie obowiązku było już od samego początku wręcz niemożliwem lub stało się niemożliwem po zawarciu umowy, albo wreszcie stoi w sprzeczności z prawem, moralnością i dobremi obyczajami. Z tego więc względu, i dla pewności stosunków gospodarczych należy w razie wątpliwości co do charakteru samego zobowiązania uważać je za zawarte sub modo, a nie sub conditione, chociażby w tekście zobowiązania (jak np. w art. 43 traktatu berlińskiego) użyte zostało słowo „warunek" [1].

Z tego więc względu pomimo niewykonania przez Rumunję art. 44 traktatu podług ducha umowy, nie podług jej litery, Rosja, Turcja i Austrja zupełnie słusznie mianowały niezwłocznie swoich przedstawicieli dyplomatycznych w Bukareszcie, Rosja dla tego jeszcze, że nie uznając równouprawnienia żydów u siebie w domu, nie widziała potrzeby walczyć o równouprawnienie żydów rumuńskich, Austrja zaś — bo świeżo zawarty traktat handlowy z Rumunją zabezpieczał w dostatecznem stopniu interesy żydów austrjacko-węgierskich. Francja, Wielka Brytanja, Niemcy i Włochy przez dłuższy czas jeszcze usiłowały związać ostateczne uznanie niepodległości Rumunji z wykonaniem przez nią art. 44 traktatu berlińskiego, lecz gdy Włochy, nie czekając na wynik przedsięwziętej wspólnie demarszy u rządu rumuńskiego, mia-

[1] Por. v. Savigny System des heutigen römischen Rechts t. III str. 229 — 230, Bekker Pandekten t. II str. 358, Dernburg Pandekten t. I § 115. Znakomity romanista niemiecki v. Windscheid Pandktenrecht t. I § 97 nazywa modus przypuszczeniem (Voraussetzung) i uważa go za „warunek nierozwinięty", to jest za jeden z motywów, skłaniających nas do wykonania zobowiązania.

nowały swego posła do Bukaresztu, a rząd rumuński nie zdradzał zamiaru zmiany swego punktu widzenia, uznały wreszcie niepodległość Rumunji, wyrażając przy tej sposobności nadzieję, że rząd książęcy zechce w swych zamierzeniach zbliżać się coraz bardziej do liberalnej polityki mocarstw, jaka znalazła swój wyraz we wspomnianym art. 44 traktatu berlińskiego.

Nie będąc bynajmniej zwolennikami przenoszenia do dziedziny prawa Narodów norm prawa cywilnego i zdając sobie sprawę z niebezpieczeństwa, jakie dla właściwej konstrukcji prawnej płynie zazwyczaj z utożsamiania norm prawa prywatnego i publicznego, musimy jednak zaznaczyć, że w danym wypadku niewykonanie przez Rumunję obowiązku, włożonego na nią przez art. 44 traktatu berlińskiego, nie wpływając bynajmniej na treść zobowiązania mocarstw do uznania niepodległości Rumunji, pozostawiło Rumunji wobec faktu jej uznania jedynie tylko zobowiązanie naturalne do wykonania tego, co na nią włożonem zostało [1].

Uznanie niepodległości danego kraju jest aktem deklaratywnym, oświadczeniem nieodwołalnem, które nie może być cofniętem, chociażby wskazany w niem obowiązek nie był wykonany. Bo jeśli nawet uważać, że uznanie Rumunji przez mocarstwa było uwarunkowanem wykonaniem przez nią pewnego obowiązku, to państwa te, uznając jej niepodległość, tem samem stwierdziły, że Rumunja obowiązek swój wykonała, i wszelka dalsza kontrola w tej sprawie ze strony mo-

[1] Tak też stawia tę kwestję pod względem prawnym zbiorowa nota Francji, Wielkiej Brytanji i Niemiec, złożona rządowi rumuńskiemu w d. 20 lutego 1880 r. Zaznaczając, że obowiązek, przewidziany w art. 44 traktatu berlińskiego nie został jeszcze przez rząd rumuński w całości wykonany, wspomniana nota dodaje: „Toutefois confiant dans la volonté du gouvernement Princier de se rapprocher de plus en plus dans l'application de ses dispositions de la pensée libérale dont s'étaient inspirées les Puissances, et prenant acte des assurances formelles qui lui ont été données à cet effet, le Gouvernement X, afin de donner à la nation roumaine, un témoignage de ses sentiments d'amitié, a décidé de reconnaître, sans plus de retard, la Principauté de Roumanie comme un Etat indépendant". (Francuska Księga Żółta 1880 str. 15) Por. d'Avril l. c. str. 391. Fouques Duparc l. c. str. 109.

carstw, które podpisały traktat berliński, stała się eo ipso bezprzedmiotową.

W 1902 r. Zgromadzenie Ustawodawcze w Bukareszcie, uchwalając nową ustawę o rzemiosłach, wprowadziło do niej zasadę wzajemności, to znaczy, że cudzoziemcy mogli zajmować się danem rzemiosłem w Rumunji o tyle tylko, o ile w ich własnym kraju prawo to zostało przyznanem rumunom. A że żydzi, pozbawieni własnej ojczyzny, w dalszym ciągu byli uważani za cudzoziemców, przeto oczywiście nie podpadali pod działanie powyższej ustawy. I znów poczęści pod wpływem akcji Alliance Israëlite, poczęści w celu zaskarbienia sobie głosów żydowskich w New Yorku przy nadchodzących wyborach, głównie zaś ze względu na grożące niebezpieczeństwo masowej emigracji żydów rumuńskich do Ameryki, rząd Stanów Zjednoczonych wystąpil z inicjatywą zbiorowej interwencji mocarstw w Bukareszcie, pomimo że krok taki stał w sprzeczności z pilnie przestrzeganą w Ameryce teorją Monroë'go. „Ale — pisał ówczesny sekretarz stanu do spraw zagranicznych Mr. Hay — aczkolwiek rząd Stanów Zjednoczonych nie podpisał traktatu berlińskiego, którego art. 44 wprowadza do systemu prawa politycznego w Rumunji zasady tolerancji religijnej i równości obywatelskiej, to jednak w tym wypadku musi się powołać na zasady, wskazane w tym traktacie, albowiem są to zasady współczesnego prawa Narodów i wiekuistej sprawiedliwości" [1].

Ale interwencja, zainicjonowana przez Stany Zjednoczone, nie odniosła skutku, i położenie żydów w Rumunji w niczem się nie zmieniło. Dopiero traktat pokojowy, zawarty w Bukareszcie 7 maja 1918 r. pomiędzy koalicją państw centralnych (Niemcy, Austro-Węgry, Bułgarja i Turcja) a Rumunją, zawiera (art. 27 i 28) zapowiedź wydania przez rumuńskie Zgromadzenie Ustawodawcze specjalnej ustawy, uznającej wszystkich żydów, zamieszkałych stale w Rumunji za równouprawnionych obywateli rumuńskich [2]. Tylko że trak-

[1] Por. Olof Hoijer. La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la Société des Nations 1925 str. 303. Fouques-Duparc l. c. str. 112.

[2] Dr. Bordihn. Das positive Recht der nationalen Minderheit 1921 str. 34—35.

tat bukareszteński, jak zresztą wszystkie umowy międzynarodowe i akty prawodawcze, zawarte i wydane w czasie wojny przez państwa centralne do daty podpisania rozejmu w Compiègne, został unieważniony przez Traktat Wersalski. Dopiero na mocy art. 7 traktatu, zawartego w Paryżu 9 grudnia 1919 r. pomiędzy Państwami Sprzymierzonemi i Stowarzyszonemi a Rumunją, państwo to zobowiązało się uznać jako obywateli rumuńskich ipso iure i bez żadnych formalności żydów, zamieszkałych na terytorjach rumuńskich, którzy nie będą w stanie dowieść obcej przynależności państwowej. Sprawę więc załatwiła formalnie naturalizacja żydów rumuńskich en bloc, jak to jeszcze na kongresie berlińskim proponował delegat Włoch hr. Launay. Nie znaczy to jednak bynajmniej, aby kwestja żydowska w Rumunji straciła swój dotychczasowy ostry charakter, jak tego dowodzi samo zamieszczenie w traktacie paryskim specjalnych postanowień o obronie mniejszości na drodze międzynarodowej [1].

Ale przykład Rumunji wskazał, że ustalona na kongresie berlińskim praktyka nakładania na świeżo-powstające lub na nowo zorganizowane państwa obowiązku zapewnienia jednostkom równości obywatelskiej niezależnie od wyznania, do którego należą, nie zawsze prowadzi do celu. Przedewszystkiem ustanowienie takiego obowiązku nie posiada, jak widzieliśmy, charakteru warunku zawieszającego uznanie niepodległości danego państwa aż do czasu wykonania przyjętego na siebie zobowiązania, albowiem uznanie takie warunkowem być nie może. Obowiązku takiego nie można również traktować w znaczeniu zobowiązania rozwiązującego, gdyż akt uznania niepodległości, skoro raz został ogłoszony, cofniętym już być nie może. Chodzi więc w danym wypadku tylko o zobowiązanie sub modo, które nawet w stosunkach prawa cywilnego pozostaje najczęściej zobowiązaniem naturalnem [2].

[1] Por. Rey. Un aspect particulier de la question des minorités: les israëlites en Roumanie (w Revue Générale de Droit International Public 1925 nº 1 str. 133). Tenże. La question israëlite en Roumanie (tamże 1903 t. X str. 376).

[2] Mylnie więc pisze autor doskonałego komentarza do traktatu o mniejszościach z d. 28 czerwca 1919 r. bezstronny Kollenscher Die Polnische Staatsangehörigkeit 1920 str. 6: „mit dieser Anerkennung (uznanie niepodległości Polski) ist die Auferlegung einiger Verpflichtungen verbunden die den Inhalt des erwähnten Staatsvertrages bilden".

Ale nie koniec na tem. Przedmiotem międzynarodowego zobowiązania państwa co do wprowadzenia u siebie powszechnej tolerancji religijnej lub równości obywateli wobec prawa jest w tej koncepcji stosunek jednostki do państwa. Tymczasem dzieje walki żydów o równouprawnienie w Rumunji dowodzą, że w walce z państwem jednostka jest faktycznie bezbronną. Powstać więc musiała inna koncepcja: czy nie można byłoby przyznać odnośnych uprawnień już nie jednostkom, ale zorganizowanym zbiorowościom. Przykład organizacji państwowej mógł być w danym wypadku miarodajnym. Jak wewnątrz kraju wolność polityczna nie stoi na przeszkodzie tworzeniu się zorganizowanych mniejszości politycznych, to jest stronnictw, które prawo publiczne szereguje w zwarte zastępy za pomocą systemu przedstawicielstwa stosunkowego, każąc im jednak poddawać się pod wolę większości, tak i prawo Narodów mogłoby uznać istnienie w państwach w zasadzie jednolitych mniejszości etnicznych, zmuszonych do współżycia z większością odmiennej rasy i kultury, jeśli to jest niezbędnem do stworzenia zdolnego do życia organizmu politycznego [1], lub gdzie sprawa nie da się załatwić na innej drodze. Koncepcja taka przedstawiała oczywiście poważne niebezpieczeństwo, albowiem wszelkie organizowanie mniejszości etnicznych, wzmacniając ich zwartość i rozwijając w nich poczucie własnej siły, może — szczególniej wobec prawa ludów do samostanowienia—doprowadzić nawet do rozbicia państwa.

W poszukiwaniu gotowej formuły do rozwiązania spornej kwestji, musiano zwrócić się przedewszystkiem do struktury tego państwa, które, będąc samo zlepkiem narodowości, skleconych jako tako osobistym wpływem sędziwego monarchy, miało wewnętrzne stosunki narodowościowe poplątane do tego stopnia, że, jak dawna Polska, bezrządem tylko stało.

Centralistyczna polityka Marji Teresy i Józefa II, mająca na celu uszczęśliwienie swoich poddanych szeregiem mądrych

[1] Por. Scelle. Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de Paix 1919 str. 389.

reform wbrew ich woli w myśl teorji oświeconego absolutyzmu, doprowadziła do zewnętrznej unifikacji monarchji Habsburgów, lecz nie do wewnętrznego zespolenia ludów, co więcej, dążąc otwarcie do wynarodowienia żywiołów obcych, obudziła wśród ludności pochodzenia innego niż niemieckie uśpione aspiracje narodowe. Nic więc dziwnego, że gmach, zbudowany trudem kilku pokoleń biegłych w administracji biurokratycznej hofratów wiedeńskich, zaczął zarysowywać się i trzeszczeć z chwilą, gdy poraz pierwszy w stęchłej atmosferze metternichowskiej Europy dało się odczuć pierwsze ożywcze tchnienie nadciągającej wiosny ludów. Stąd też pierwsza kostytucja austrjacka, opracowana przez sejm w Kromieryżu pod przewodnictwem Franciszka Smolki zebrany, zapewnił wszystkim „szczepom narodowym" nietykalność ich narodowości i języka [1].

Umowa z Węgrami 1867 r. oddała smokowi Arpada na pożarcie wszystkie ludy niemadjarskie, wchodzące w skład korony świętego Szczepana. Tymczasem w Austrji ustawodawstwo lawirowało pomiędzy Scyllą Bachowskiego centralizmu a Charybdą systemu decentralizacji prowincjonalnej, aż wreszcie przechyliło się stanowczo na stronę decentralizacji terytorjalnej. Z dwóch wzajemnie wykluczających się zasad, zasady historyczno-politycznej, uwzględniającej faktyczne granice królestw i krajów koronnych, i polityczno etnicznej, żądającej nowych granic zgodnie z zasadą narodowości, zwyciężyła pierwsza [2], niemniej jednak rząd austrjacki, w którym

[1] Art. 4 konstytucji 26 kwietnia 1848 r. „Allen Volkstämmen ist die Unverletzlichkeit ihrer Nationalität und ihrer Sprache gewährleistet". Charakterystycznem jest, że nawet konstytucja 1848 r. nie mówi o narodach, ale tylko o szczepach narodowych — (Volkstämme). Słuszną uwagę robi Krstitch l. c. str. 229: „On avait éliminé à dessein le mot de nationalité (Volk) pour bien marquer l'infériorité des groupes ethniques, des peuplades par rapport à la majorité allemande, à la nation allemande".

[2] Por. Lukas. Territorialitätsprinzip und Personnalitätsprinzip im oesterreichischen Nazionalitätenrecht w Jellinek's, Laband's und Piloty's Handbuch des oeffentlichen Rechts 1908 t. II str. 439 i nast. Fischhof. Oesterreich und

do ostatka pokutowały duchy tradycji metternichowskiej, potrafił i w tych historycznych granicach podszczuwać we własnym interesie jedne narodowości przeciwko drugim, jak to czynił np. w Galicji Wschodniej z rusinami, tworząc sztucznie w tym kraju nieznaną przedtem „kwestję ukraińską".

Proponowany system decentralizacji terytorjalnej z uwzględnieniem podłoża etnicznego miałby polegać na tem, że miejsce krajów historycznych zajęłyby autonomiczne jednostki administracyjne w granicach właściwych narodowości, a ich ustawodawstwo i administracja znalazłyby się w rękach izb narodowych, wybranych na podstawie powszechnego prawa głosowania, przyczem wszystkie związki autonomiczne tworzyłyby wspólny związek ponadnarodowościowy, który by załatwiał wspólne sprawy, obchodzące w jednakowym stopniu wszystkie narodowości. System ten nadawał się doskonale w wypadkach masowego skupienia pewnej narodowości na danem terytorjum, ale o ile mamy do czynienia z ludnością obcą, mieszkającą w rozsypce wśród zwartej masy ludności jednolitej, sprawa komplikuje się w ten sposób, że o zastosowaniu programu decentralizacji terytorjalnej do danego wypadku mowy być już nie może. Najwyżej da się tu pomyśleć koncepcja mniejszości, zorganizowanej w znaczeniu związku o charakterze publiczno-prawnym do zarządzania własnemi sprawami narodowościowemi i obrony interesów narodowościowych w administracji i sądzie [1]. Ale taka koncepcja staje się oderwaną od terytorjum, tymczasem ani państwo ani administracja bez terytorjum pomyśleć się nie dadzą, cała więc trudność polega na tem, w jaki sposób pogodzić ze sobą dwie sprzeczne zasady terytorjalności i osobowości [2].

die Grundlagen seines Bestandes 1870 str. 108 i nast., v. Popovici. Die Vereinigten Staaten von Grossoesterreich 1905 str. 28 i nast.

[1] Por. Bauer. Nationalitätenfrage und Sozialdemokratie 1907 str. 462 i nast. Ten sam punkt widzenia przyjmują Max Rosenfeld. Die polnische Judenfrage 1918 str. 224—228 i Schmid. Wie können Minderheiten geschützt werden 1920 str. 12—20.

[2] Por. Renner. Selbstbestimmungsrecht der Nationalitäten 1907 str. 5 i nast., Der Kampf

W chaosie rozlicznych narodowości jedni żydzi nie mogli niczego oczekiwać od autonomji terytorjalnej, zważywszy, że żyjąc w Europie w rozsypce wśród ludności chrześcjańskiej, nie stanowią nigdzie absolutnej większości i nawet w Palestynie ustępują liczebnie miejsce arabom. Tym czasem aspiracje narodowe żydowskie, rozbudzone przez stworzony, czy też tylko odnowiony mniej więcej trzydzieści lat temu przez Teodora Hertzl'a ruch sjonistyczny, szły w kierunku stworzenia żydowskiej autonomji terytorjalnej w Palestynie oraz autonomji narodowej w krajach w których, mieszka znaczniejsza liczba żydów. Uznanie przez Anglję (a następnie i przez Francję, Włochy i Stany Zjednoczone) odrębnej narodowości żydowskiej w znanej deklaracji lorda Balfour'a w liście do lorda Rothshild'a z d. 2-go listopada 1917 r. o zamiarze JKMości założenia w Palestynie ogniska narodowego dla żydów, stworzyło precedens przy żądaniu praw narodowych dla ludności żydowskiej i w innych krajach. Chodziło już tylko o znalezienie odpowiedniej formuły dla tej autonomji.

Gotową formułę pod tym względem dał jeszcze przed wojną jeden z przywódców duchowych socjalizmu w Austrji Karl Renner. Formuła ta brzmi: Terytorjum jest neutralne, gmina jako podstawowa komórka i jednostka administracji państwowej w tych miejscowościach, gdzie istnieją mniejszości narodowe, dzieli się na tyle oddzielnych, równorzędnych i równouprawnionych gmin, ile jest poszczególnych narodowości w danej prowincji czy okręgu: każda z tych gmin narodowościowych posiada wyłączną kompetencję w sprawach, dotyczących swojej narodowości, pozatem istnieje gmina polityczna, czyli ponad narodowościowa (übernational), a więc wspólna dla wszystkich narodowości, przeznaczona do załatwiania spraw, obchodzących w równym stop-

der oesterreichischen Nationen um den Staat 1908 str. 127 i nast. tudzież artykuł w Arbeiter Zeitung 22 lutego 1916 r.

niu wszystkie narodowości. Poszczególne gminy narodowościowe łączą się w związki odpowiednich narodowości, a związki te tworzą państwo czyli „związek ludów" (Völkerbund).

Formuła powyższa, opracowana przez międzynarodowego „sans - patrie", negującego wogóle pojęcie ojczyzny, uwzględniająca ówczesne stosunki różnoplemiennej Austrji, tego europejskiego arlekina w pstrem i połatanem ubraniu, wychodzi z założenia organizacji państwowej, w której jedynym kitem, spajającym poszczególne „szczepy" narodowe w jedną całość byłaby—oprócz groźby dostania się w jeszcze gorsze ręce — sympatja, jaką u „swoich" ludów cieszył się — niezasłużenie zresztą — sędziwy cesarz Franciszek - Józef. Stąd też Rennerowski „Völkerbund" nosi wyraźny charakter anarodowy, i pod tym względem można go porównać ze „Związkiem federalistycznych socjalistycznych republik sowieckich", z którego nazwy usunięto starannie wszystko, co mogłoby mieć związek z narodowością ludów, wchodzących w skład tego państwa.

Warunki rozmieszczenia żydów w Europie, jak zresztą i na całym świecie, nie pozwalały im dopominać się autonomji terytorjalnej, natomiast aspiracje żydowskie układały się doskonale w ramki formuły autonomji personalnej, opartej na systemie dwóch równorzędnych gmin narodowościowych pod wspólnym dachem ponadnarodowościowej gminy politycznej. Dlatego też kiedy paryska Konferencja Pokojowa 1919 r. przyjęła ostatecznie wilsonowski punkt widzenia o samostanowieniu narodów i nowe granice państwowe wytknęła zgodnie z uznanemi przez siebie za wytyczne postulatami teorji narodowości, żydzi, zrozumieli, że własny ich interes nakazuje im skierować swe żądania na drogę obrony praw mniejszości — nie w znaczeniu art. 43 i 44 traktatu berlińskiego, lecz w znaczeniu zorganizowania narodu żydowskiego w zakresie prawa każdego narodu do stanowienia o własnych losach w ramach świeżo powstałej Ligi Narodów[1].

[1] Por. Vorwärts 30 kwietnia 1919 r. Kiedy Napoleon powziął zamiar ograniczenia praw żydów we Francji, które im nada-

To znaczy, że program ten winien objąć: autonomiczne gminy żydowskie, utworzone na podstawie statutu osobistego ich członków, określanego na mocy kadastru czy też matrykuł narodowościowych[1], odrębne związki żydowskie powiatowe i prowincjonalne, ogólne związki żydowskie (izby narodowe) w każdym poszczególnym kraju, a ponadtem wszystkiem odrębny wszechświatowy kongres żydowski z przedstawicielami własnemi w Lidze Narodów jako organ, kierujący wszechświatową akcją żydowską przez organy żydowskiej autonomji personalnej we wszystkich pięciu częściach świata[2].

ła Wielka Rewolucja (Dekret 17 marca 1808 r.), Wielki Sanhedryn oświadczył (1807), że „żydzi, nie stanowiąc dziś narodu, uważają dla siebie za rodzaj odkupienia politycznego szczęście być wcielonymi do wielkiego narodu francuskiego". Na konferencji narodowościowej w Lozannie (czerwiec 1916 r.) Zevi Aberzon, przedstawiciel żydów szwajcarskich oświadczył: „pierwszem naszem żądaniem jest, aby uznanem zostało nareszcie, że jesteśmy narodem, a nietylko wyznaniem religijnem". (Por. Fouques-Duparc l. c. str. 25 i 161). W Polsce, jak wiadomo, po wprowadzeniu równouprawnienia żydów za rządów Wielopolskiego w Kongresówce powstała szlachetna, ale nierealna, bo sprzeczna z oczywistą rzeczywistością teorja, że nie mamy u siebie w kraju żydów, tylko polaków wyznania mojżeszowego, i teorja tą pokutowała w szerszych masach do 1905 r., kiedy zbankrutowała doszczętnie na skutek przeciwstawienia się zwartej większości żydowskiej narodowym aspiracjom społeczeństwa polskiego.

[1] O technicznych trudnościach określenia narodowości na podstawie kadastru lub immatrykulacji por. Wolzendorff. Grundgedanken des Rechts der nationalen Minderheiten 1925 str. 115 i nast.

[2] Por. uchwałę zjazdu partyjnego Poale-Sion we Lwowie 1912 r. „znajdująca się w odmiennych warunkach w porównaniu z innemi narodami narodowość żydowska musi abdykować z aspiracyj terytorjalnych w krajach austrjackich. Warunki osiedlenia żydów zmuszają ich do żądania korporacyj narodowych nie zaś narodowych, terytorjów. Takie korporacje istnieją już w postaci gmin wyznaniowych. Gminy te powinny stracić swój dotychczasowy charakter i zamienić się w gminy narodowe" (cyt. podług Rosenfeld'a. Die polnische Judenfrage 1918 str. 93).

Zgodnie z założeniem powyższem międzynarodowa organizacja żydowska Poale-Sion, stojąca na gruncie socjalizacji wszystkich środków produkcji, ale pozostająca jednocześnie pod silnym wpływem haseł nacjonalistycznych i sama głosząca hasło „obrony przed assymilacją", zwróciła się do zasiadającego podówczas (sierpień 1916 r.) w Stockholmie kongresu socjalistycznego z memorjałem, streszczającym aspiracje polityczne narodu żydowskiego. Zaznaczywszy na wstępie, że wobec powszechnego żądania społeczeństwa polskiego, aby żydzi wyrzekli się swej narodowości i zostali polakami, Polska, jeśli będzie jej przywróconą niepodległość, stanie się niewątpliwie grobem większości narodu żydowskiego, memorjał zaznacza, że żydzi są za wskrzeszeniem Polski wolnej, jednej i niepodległej, ale jednocześnie muszą żądać gwarancji i zabezpieczenia praw ludności żydowskiej w Polsce, zarówno pojedyńczo jak i zbiorowo, tembardziej, że ludy uczą się wolności w długiej szkole samodzielnego życia, a ci, którzy nie mieli sposobności korzystać z niej sami, z trudnością zdają sobie sprawę z jej znaczenia dla innych. Aspiracje narodu żydowskiego dadzą się streścić w prawie do autonomji narodowej na zasadzie personalnej i na zupełnem równouprawnieniu z innemi narodowościami zarówno w państwie jak w prowincji i w gminie wszędzie tam gdzie żydzi mieszkają w znaczniejszej ilości, więc przedewszystkiem w Rosji i Austrji, pozatem w nowych państwach, które będą powołane do samodzielnego życia (Polska, Ukraina, Litwa i t. p.). Prawa te winny być opracowane i uchwalone przez Konferencję Pokojową, nie przez parlamenty zainteresowanych państw, i wejść w skład przyszłego traktatu pokojowego.

Memorjał Poale-Sionu, generalizując ze względów taktycznych sprawę obrony mniejszości żydowskiej, łączy kwestję uprawnień narodu wybranego z uprawnieniami mniejszości narodowych wogóle i żąda wspólnego ich traktowania. Tym sposobem żydzi, ustanawiając w tej sprawie postępowanie iunctim, wprowadzili na porządek dzienny obrad paryskiej Konferencji Pokojowej kwestję mniejszości, mając wogóle nadzieję przy tej sposobności przemycić i własne postulaty, z których najgłówniejszy polegał na poddaniu praw mniejszo-

ści żydowskiej pod kontrolę międzynarodową. O tem nie myśleli jeszcze wówczas socjaliści z obu obozów wojujących. chociaż od początku wojny na swoich zjazdach zastanawiali się nieraz nad stanowiskiem, jakie mają zająć w organizacji państwa powojennego mniejszości narodowe. Ale socjaliści z obozu Ententy ograniczali się do żądania utworzenia państw nowych, wolnych i niepodległych w granicach, wskazanych przez plebiscyt narodowy, podczas gdy socjaliści niemieccy zapewniali, że „i nadal, jak przed wojną" bronić będą praw swych współobywateli, mówiących po duńsku, po polsku i po francusku—z równym skutkiem, przypuszczać należy, jak przed wojną. Dopiero na pierwszym ogólnym kongresie II Międzynarodówki, zwołanym po zakończeniu wojny do Bernu w lutym 1919 r., kwestja obrony praw mniejszości stanęła na porządku dziennym: zdecydowano ją w ten sposób, że wszystkie spory narodowościowe winny być w ostatniej instancji decydowane przez Ligę Narodów, która miałaby się składać nie z przedstawicieli poszczególnych państw, lecz z delegatów poszczególnych narodowości, nawet tych, które — jak żydzi — nie posiadają własnego terytorjum [1]. Ale już w owym czasie Konferencja Pokojowa w Paryżu była wiernem odbiciem wzniosłych poglądów Wilson'a o samostanowieniu narodów.

W jakim stopniu inicjatywa i propaganda rozlicznych stowarzyszeń i ugrupowań żydowskich wpłynęła na załatwienie sprawy mniejszości na Konferencji Pokojowej, i jakie były kanały, któremi biegły ich wpływy — o tem nie posiadamy dokładnych wiadomości. Że wpływy takie niewątpliwie istniały, o tem wobec finansowej potęgi międzynarodowej organizacji żydowskiej, rozciągajacej sieć swoich macek na oba obozy wojujące, wątpić nie można, ale właściwa rola i sposoby działania w obchodzącej nas sprawie pozostaną jeszcze na długo w sferze domysłów, przypuszczeń i mniej lub więcej słusznych hypotez [2]. Trudno jednak robić z tego tytułu żydom jakikolwiek zarzut i mieć do nich pretensję o to, że interesów swoich na forum międzynarodowem pilnować potrafili, żywotną bowiem i godną życia jest tylko ta narodowość, która swego prawa do życia, nie oglądając się na obcą pomoc, sama bronić skutecznie potrafi.

[1] Por. Le Temps 18 juin 1917. Vorwärts April 1919. Renaudel, L'internationale à Berne 1919 str. 75—91. Ruyssen. Les minorités nationales d'Europe et la guerre mondiale 1924 str. 387.

[2] Por. co o roli żydów podczas kongresu wiedeńskiego 1815 r. pisze Fouques-Duparc. La protection des minorités 1922 str. 87. „Il faudrait un livre entier pour décrire la pression exerçée par la haute banque juive, les intrigues qui se nouèrent autour du Congrès dans les salons de Vienne, particulièrement dans celui de Mme Arnstein, qui s'était acquise l'estime générale par sa haine contre Napoléon et chez laquelle fréquentèrent les plénipotentiaires allemands et étrangers, Nesselrode, Castlereagh, Talleyrand et, dit on, l'empereur Alexandre lui même".

Nie ulega żadnej wątpliwości, że sama sprawa włączenia obrony mniejszości do traktatów pokojowych, względnie traktowania jej junctim ze sprawą pokoju wszechświatowego została zdecydowaną merytorycznie przed zebraniem się konferencji paryskiej, być może nawet przed podpisaniem rozejmu. Byłoby to zupełnie w porządku rzeczy, bo skoro zgodzono się w zasadzie oprzeć przyszłą organizację Europy na podstawie teorji narodowości, tak, aby każdy naród stanowił państwo, a każde państwo stanowiło organizm narodowy, trzeba było obmyśleć odpowiednią korrektywę dla tych wypadków, w których ze względów strategicznych, politycznych i gospodarczych ludność obca rozsiana ἐν διασπορᾷ wśród ludności rdzennej nie dała się faktycznie wydzielić w odrębną organizację państwową. Pozostawały więc dwie drogi, albo rzucić te mniejszości na pożarcie większości i tym sposobem skazać je na wynarodowienie, albo też zapewnić im gwarancję istnienia. Pierwsza alternatywa stanęłaby w rażącej sprzeczności z hasłem samostanowienia narodów, pod którem walczyła Ententa z zagrażającym wolności politycznej Europy światem germańskim, nie pozostawało więc nic innego, jak tylko pójść drogą obmyślenia odpowiednich rękojmi dla pozostałych bez własnego dachu nad głową mniejszości.

12-go maja 1919 r. przedstawiciele komitetu delegacyj żydowskich przy Konferencji Pokojowej w Paryżu złożyli na ręce jej przedwodniczącego w imieniu organizacyj żydowskich Europy, Azji i Ameryki memorjał „o obronie mniejszości

narodowych"[1]. Memorjał ten — o ile można sądzić z porównania treści — stał się podwaliną traktatów o mniejszościach, narzuconych przez Konferencję Pokojową całemu szeregowi państw nowopowstałych lub na nowo zreorganizowanych, w tej liczbie i Polsce. Idąc torem, wytkniętym przez memorjał Poale-Sionu, złożony kongresowi socjalistycznemu w Stockholmie 1917 r., memorjał komitetu delegacyj żydowskich, zredagowany w wyrażeniach jaknajogólniejszych, w jednym tylko artykule (8) wspomina o „ludności, obchodzącej dzień świąteczny innego dnia jak w niedzielę", naogół zaś generalizuje obronę praw mniejszości, stawiając je zasadniczo na wspólnej platformie[2].

Autorowie memorjału, przemawiając w imieniu dziewięciu miljonów żydów, zwracają się do członków Konferencji Pokojowej z prośbą o zamieszczenie w opracowywanych przez nią traktatach pokojowych przepisów, mających na celu obronę praw mniejszości narodowych, religijnych, etnicznych i językowych Bułgarji, Estonji, Finlandji, Grecji, Litwy, Polski, Rumunji, Rosji, Czechosłowacji, Ukrainy, Jugosławji i innych krajów wschodnio i środkowo-europejskich. Prawa te są następujące: wolność cywilna, religijna i polityczna, w szczególności zaś prawo do obywatelstwa, wolność osobista, wolność sumienia, zniesienie wszelkich ograniczeń prawnych i swobodne używanie swego języka, dalej autonomja szkolna, przyznanie mniejszości odpowiedniej części funduszów z budżetu ministerstwa oświaty w stosunku do jej liczebności tudzież udział, zawsze w tym samym stosunku, w tworzeniu rozmaitych państwowych ciał wybieralnych (gmina, powiat, parlament) na zasadach przedstawicielstwa stosunkowego. Prawa te winny być zagwarantowane w konstytucji danego państwa jako jego prawa zasadnicze (lois fondamentales) i nie mogą uledz zmianie bez zgody Ligi Narodów, przyczem każde z państw, podpisanych na traktacie i każda mniejszość, czująca się pokrzywdzoną na skutek pogwałcenia lub niewykonania któregokolwiek z jego postanowień będą miały prawo przedstawić swoje zażalenie Lidze Narodów lub innemu trybunałowi, powołanemu przez nią do życia[1].

[1] Nie mając pod ręką oryginału francuskiego tego memorjału, wydanego przez sam komitet delegacyj żydowskich (Paris, 8 rue Edonard VII), cytuję podług tłomaczenia niemieckiego u Bordinh'a, Das positive Recht der nationalen Minderheit. Eine Sammlung wichtigster Gesetze und Entwürfe. Berlin 1921 str. 85—91. Inne memorjały (Alliance Israëlite i Conjoint Foreign Committee) patrz w urzędowem wydawnictwie francuskiego ministerstwa spraw zagranicznych i wojny p. t. Recueil de documents étrangers n⁰ 46. Juillet 31, 1919.

[2] Zob. Anneks.

Ale najważniejsze i najniebezpieczniejsze dla każdego państwa postulaty stanowią: żądanie autonomji narodowej, udziału w funduszach publicznych i reprezentacji proporcjonalnej w pochodzących z wyborów lub też powoływanych na innej drodze związkach o charakterze publiczno-prawnym. Żądania te zawierają §§ 5—7 Memorjału.

„Państwo uznaje różne mniejszości narodowe swojej ludności za tyleż różnych organizacyj autonomicznych, które jako takie posiadać będą równe prawa co do zakładania szkół i innych instytucji religijnych, wychowawczych, dobroczynnych i społecznych tudzież zarządzania niemi. Mniejszość żydowska stanowi mniejszość narodową, która korzysta ze wszystkich praw w tych artykułach wymienionych.

„Państwo zgadza się, że tam, gdzie zakładanie i utrzymanie szkół i innych instytucyj religijnych, wychowawczych, dobroczynnych i społecznych obciąża państwo, departament, gminę lub inny budżet, opłacany z funduszów publicznych, każdej mniejszości narodowej ma być przyznana stosunkowa kwota tych funduszów, która każdorazowo w odnośnej dziedzinie będzie uchwaloną podług stosunku cyfry mniejszości do ogólnej cyfry ludności. Pozatem organy każdej mniejszości narodowej mają prawo nakładać obowiązkowe podatki na członków tej mniejszości.

„Państwo przyznaje każdej mniejszości narodowej prawo przyczyniania się w pewnym stosunku do tworzenia różnych

[1] Słuszną uwagę robi przy tej sposobności Fouques-Duparc l. c. str. 174. „Cette tendance à considérer leur question du point de vue d'un liberalisme universal est assez conrante cher les Juifs: générosité on habileté suprême? Quoique il en soit, en servant les autres minorités, ils se servaient eux-mêmes: leurs révendications élargies gagnaient en profondeur et en force".

pochodzących z wyborów korporacyj państwowych, departamentalnych, gminnych oraz innych. Stosunek ten będzie określony dla każdego okręgu na podstawie numerycznego stosunku mniejszości do ogólnej cyfry ludności. Przedstawiciele ich będą wybierani przez niezależne kollegja wyborcze, albo innym sposobem, zapewniającym tym mniejszościom narodowym równą narodową reprezentację proporcjonalną".

W dalszym ciągu memorjał delegacyj żydowskich przy Konferencji Pokojowej zaznacza, że „powyżej przytoczone zobowiązania mają stanowić integralną część składową ustawodawstwa konstytucyjnego w tem znaczeniu, że nie mogą być ograniczone lub zniesione ani przez ustawę, ani przez rozporządzenie lub działanie urzędowe, przyczem żadne z nich nie może być zmienionem inaczej jak za zgodą Ligi Narodów. W razie pogwałcenia lnb niewykonania któregokolwiek z powyższych postanowień prawo skargi do Ligi Narodów przysługuje pokrzywdzonej mniejszości narodowej i każdemu państwu, które odnośny traktat podpisało.

W przeciwstawieniu do przytoczonych powyżej postulatów traktaty 1919—1920 r., wychodząc z założenia, że w państwie może być tylko jedna narodowość, pod mniejszością zaś rozumieć należy przynależne do państwa społeczności, które na skutek swych odrębnych właściwości nie należą i nie chcą należeć do przeważającej w niem liczebnie narodowości[1], uważają społeczności tego rodzaju za mniejszości etniczne, językowe i religijne, ale nie za mniejszości narodowe, odmawiając im jednocześnie znaczenia odrębnych związków o charakterze prawno politycznym[2]. Po dru-

[1] Por. Schmid. Wie können nationale Minderheiten geschützt werden? 1920 str. 21. Kerekoff. Les minorités étrangères ethniques et réligieuses en Bulgarie 1926 str. 17.

[2] Wyjątek stanowią rusini podkarpaccy w Czechosłowacji tudzież szeklerowie i sasi w Siedmiogrodzie (Rumunja), wreszcie kuco-wołosi (zhellenizowani rumuni) koło Pindu w Tessalji, z których pierwsi otrzymali szeroką autonomję terytorjalną (Traktat w Saint-Germain en-Laye 10 września 1919 r. art. 10—12), drudzy zaś personalną autonomję szkolną i wyznaniową (Traktat w Paryżu 9 grud-

gie, zapewniając mniejszościom słuszny (équitable) udział w korzystaniu oraz przeznaczeniu sum, które budżet państwowy, miejski lub inny przyznają z funduszów publicznych na cele wychowawcze, religijne lub dobroczynne, traktaty powierzają państwu repartycję wspomnianych sum podług własnego uznania, wbrew żądaniu autorów memorjału, aby mniejszość, uważana jako związek o charakterze prawnopublicznym otrzymywała bezpośrednio od państwa część budżetu, odpowiednią do swojej siły numerycznej. W tem miejscu specjalnie podkreślić należy, że mniejsze lub większe znaczenie zakładów mniejszościowych dla państwa i społeczeństwa nie stoi bynajmniej w bezpośrednim związku do siły liczebnej mniejszości (Deutsche Karl-Ferdinands Universität w Pradze lub niemiecki wydział na uniwersytecie w Hermanstadt w Siedmiogrodzie i chedery w Polsce). Dla tego też państwo, kierując się względami zarówno słuszności jak i celowości, rozdzieli fundusze pomiędzy zakłady, utrzymywane przez większość i mniejszości, z których każdy przedstawia tylko samego siebie[1]).

Wreszcie traktaty 1919—1920 r., nie uznając mniejszości za jednostki autonomiczne, odmawiają im (z wyjątkiem rusinów podkarpackich w Czechosłowacji, którym nadaną została szeroka autonomja[2]) również reprezentacji proporcjonalnej, albowiem zarówno formą jak i treścią, sposobem wykonania

nia 1919 r. art. 11, Traktat w Sèvres 10 sierpnia 1920 art. 12). Por. Cornish. The Religions Minorities in Transilvania 1926.

[1] Brzeziński Przegląd Dyplomatyczny 1920 t. II str. 173—174 stawia pozatem słuszny dezyderat, aby prawo mniejszości do korzystania z powszechnych instytucyj publicznych ulegało ograniczeniu w takiej samej mierze, w jakiej mniejszości tej przyznano cz ść funduszu publicznego na takie same cele.

[2] Traktat w Sèvres (10 sierpnia 1920 r.) zastrzegał również autonomję terytorjalną i reprezentację proporcjonalną dla niektórych społeczności chrześcijańskich Turcji, muzułmanów w Armenji, muzułmanów i bułgarów w Grecji tudzież wprowadzał przedstawicielstwo stosunkowe w parlamencie lokalnym Smyrny i w radzie miejskiej Adrjanopola. Traktat ten jednak nie został przez Turcję ratyfikowany: zastąpił go traktat, zawarty w Lozannie 24 lipca 1923 r., który w art. 37—44 zawiera przepisy o obronie mniejszości, wzorowane na przepisach traktatów 1919—1920 r.

jak i zasadą, autonomja, jak i reprezentacja proporcjonalna, są ściśle związane ze sobą i stanowią wspólną koncepcję polityczną.

Jednocześnie jednak obawiając się, aby świeżo powołane po długim okresie niewoli do samodzielnego życia organizmy państwowe, nie wychowane w tradycjach wolności, a przez to nie doceniające jej znaczenia, nie chciały skorzystać z nadarzającej się sposobności wywarcia zemsty nad swymi dawnymi prześladowcami, Konferencja Pokojowa uznała za konieczne poddać obronę indywidualnych praw jednostek mniejszościowych pod kontrolę Rady Ligi Narodów jako nowostworzonego organu centralnego zorganizowanej społeczności międzynarodowej. Dla tego też stanowiąc, zgodnie z postulatami komitetu delegacyj żydowskich, że postanowienia co do mniejszości mają być uznane za prawa zasadnicze [1] i że prawo do założenia do Ligi skargi na ich pogwałcenie przysługuje każdemu jej członkowi, traktaty 1919—1920 r., uzupełnione interpretacją Rady Ligi Narodów (sprawozdanie delegata Włoch Tittoniego z d. 22 października 1920 r. trzy rezolucje Rady z d. 25 października 1920 r., 27 czerwca 1951 r. i 2 września 1923 r.) ustanowiły szczegółowy tryb postępowa-

[1] Cybichowski (Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1920 nn 47—48) twierdzi, że traktat o mniejszościach nie nakłada na Polskę żadnych zobowiązań względem skupień mniejszościowych, a postanowienia jego nie mają stać się normami konstytucyjnemi, gdyż przeistoczenie praw umownych w konstytucyjne jest prawnie wyłączone wskutek różności norm prawnych, kierujących egzystencją obu rodzajów przepisów. Faktem jest jednak, że postanowienia traktatu o mniejszościach zostały w odmiennej wprawdzie redakcji ale zgodnie z ich treścią wprowadzone do Konstytucji 17 msrca 1921 r. Prof. Cybichowski twierdzi, że Polska ewentualnie mogłaby zerwać traktat o mniejszościach w każdej chwili tytułem represji, a znieść odnośne postanowienia Konstytucji może nie inaczej jak na drodze wskazanej w art. 125 (rewizja Konstytucji). Uznając pierwsze za zupełnie możliwe, a nawet pożądane, lecz nie tytułem represji (przeciwko komu?), lecz na mocy t. zw. klauzuli rebus sic stantibus (por. R VI), uważamy drugi wypadek faktycznie za wręcz niemożliwy, albowiem znosząc tolerancję religijną, wolność osobistą i równość obywatelską, Polska dobrowolnie postawiłaby samą siebie po za obrębem narodów cywilizowanych. W tym wypadku, jak zresztą zawsze, chodzi nam nie o misterność konstrukcyj myślowych, lecz o fakty realne, z któremi w życiu liczyć się przedewszystkiem należy.

nia, rozszerzając prawo reklamacji, ograniczone pierwotnie do członków Ligi, i na wypadek, gdyby występujący ze skargą nie należeli do Ligi.

Art. 93 traktatu wersalskiego włożył na Polskę obowiązek zawarcia z głównemi państwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi specjalnego traktatu o ochronie mniejszości. Żądanie podpisania tego traktatu zostało postawione Polsce junctim z propozycją jednoczesnego podpisania traktatu wersalskiego: odmowa podpisania traktatu o mniejszościach pociągnęłaby za sobą cofnięcie propozycji podpisania traktatu wersalskiego [1]. Główne punkty projektu traktatu o mniejszościach zostały zakomunikowane w d. 22 maja 1919 r. przez przewodniczącego Komisji nowych państw Filipa Berthelot'a delegatowi polskiemu Romanowi Dmowskiemu, a poprzednio rządowi polskiemu za pośrednictwem posła francuskiego w Warszawie Pralon'a. Delegacja polska przedstawiła swoje uwagi w memorandum 16 czerwca: niektóre z nich w ostatniej redakcji traktatu zostały uwzględnione.

Ostateczny tekst traktatu o mniejszościach pomiędzy Głównemi Państwami Sprzymierzonemi i Stowarzyszonemi, który następnie posłużył za wzór dla innych traktatów mniejszościowych, został zakomunikowany przez Georges Clémenceau Ignacemu Paderewskiemu w d. 26 czerwca 1919, a więc na dwa dni przed terminem, wyznaczonym do podpisania traktatu wersalskiego. Do tekstu dołączony został list, t. zw. lettre d'envoi prezydenta Konferencji Pokojowej, zawierający szereg uwag, posiadających znaczenie interpre-

[1] Słusznie w tym względzie zaznacza sprawozdanie Komisji Ratyfikacyjnej (Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej Druk n0 933), że traktat wersalski stanowi ostateczne stwierdzenie niepodległości i zjednoczenia Polski, utrzymuje ją w przymierzu z mocarstwami Ententy i daje jej miejsce w Lidze Narodów. „Zerwanie tego przymierza przez niepodpisanie traktatu o mniejszościach podałoby w wątpliwość zdobytą niepodległość i zjednoczenie, oznaczałoby uchylenie się Polski od Ligi Narodów i podjęcie wojny z Niemcami o kraje polskie b. zaboru niemieckiego. Sam wzgląd na wielkie niebezpieczeństwo, jakieby Polsce na progu nowego bytu niepodległego zagrażało w razie wyłamania się ze ścisłsgo stosunku przyjaznego z mocarstwami sprzymierzonemi nie pozwala kwestjonować ratyfikacji obydwu traktatów".

tacji autentycznej wielu postanowień traktatu, nadzwyczaj cenny dla prawidłowego zrozumienia jego ducha i treści.

„Komunikując Panu oficjalnie definitywną decyzję Państw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych — pisze „stary tygrys"—pragnąłbym skorzystać ze sposobności, aby wyjaśnić Panu w sposób bardziej formalny, niż to dotychczas zrobiono, jakie rozważania kierowały Państwami Sprzymierzonemi i Stowarzyszonemi, kiedy się zajmowały temi sprawami[1].

„Przedewszystkiem pragnąłbym zaznaczyć, że traktat nie jest bez precedensu. Jest to sposób postępowania oddawna w zwyczaju w prawie publicznem europejskiem, że skoro powstaje nowe państwo, a nawet kiedy istniejące państwo otrzymuje poważne powiększenie terytorjalne, to uznanie tego stanu rzeczy przez mocarstwa, formalne i zbiorowe, musi być poprzedzone zapewnieniem, że państwo to zobowiązuje się konwencją międzynarodową do przestrzegania pewnych metod rządzenia. Tak właśnie postąpiono, kiedy na kongresie berlińskim wielkie zebranie mocarstw europejskich uznało suwerenność i niepodległość Serbji, Czarnogórza i Rumunji.

„Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone sądzą, że popełniłyby grzech wobec odpowiedzialności, jaka na nich ciąży, gdyby przy tej sposobności usunęły się od tego, co uważają za swoją stałą tradycję. Pod tym względem muszę przypomnieć Panu, że dzięki wysiłkom tych państw, w których imieniu mam zaszczyt zwracać się do Pana, Naród Polski odzyskuje swoją niepodległość. Dzięki ich postanowieniu panowanie Polski ma być przywróconem na terytorjach, o których mowa, a mieszkańcy tych terytorjów mają być zaliczeni do Narodu Polskiego. Od poparcia, jakie zasoby tych państw dadzą Lidze Narodów, należeć będzie, czy Polska będzie te terytorja spokojnie posiadała. Wypływa stąd dla tych państw zobowiązanie zapewnienia w formie jaknajbardziej trwałej i jaknajuroczystszej rękojmi pewnych praw zasadniczych, któreby

[1] Tekst polski por. Kumaniecki. Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze Dokumenty. 1924 str. 233 — 236.

mieszkańcom dawały konieczną ochronę niezależnie od zmian w wewnętrznym ustroju państwa polskiego.

„Prawdą jest, że nowy traktat różni się co do swej formy od konwencyj poprzednich, które traktowały o podobnych kwestjach. Zmiana formy wypływa logicznie i stanowi zasadniczą część nowego porządku w stosunkach międzynarodowych, który powstał obecnie na skutek organizacji Ligi Narodów. Za dawnego stanu rzeczy gwarancja wykonania tego rodzaju przepisów należała do Wielkich Mocarstw. Doświadczenie dowiodło, że w praktyce system ten nie funkcjonował. Można go również krytykować z tego punktu widzenia, że mógł on dawać prawo Wielkim Mocarstwom do mięszania się w sprawy małych państw, co mogłoby pociągnąć nadużycia w celach politycznych. Za nowego porządku gwarancje zostały powierzone Lidze Narodów. Punkty, odnoszące się do gwarancyj, zostały zredagowane z jaknajwiększą starannością, tak aby jasno zaznaczyć, że Polska pod żadnym względem nie będzie znajdowała się pod kuratelą mocarstw, podpisanych na traktacie.

„Pojedyńcze punkty, o potwierdzenie których Polska i inne państwa będą proszone, różnią się cokolwiek od tych, które dotyczyły nowych państw na kongresie berlińskim. Ale zobowiązania, nakładane na nowe państwa, które domagają się uznania, zmieniają się zawsze stosownie do okoliczności. Dziś mają mocarstwa rozważyć nową sytuację, a doświadczenie nauczyło, że nowe postanowienia będą konieczne. Terytorja, które obecnie odstąpiono Polsce i innym państwom, mają znaczną ilość ludności, mówiącej innym językiem i należącej do innej rasy, niż ludność tych państw, do których zostały włączoną. Między rasami temi, niestety, panowała w ciągu szeregu lat zacięta nienawiść. Mocarstwa wierzą, że ludności te przyzwyczają się szybko do swego nowego położenia, jeżeli od początku będą wiedziały, że mają zapewnioną ochronę i gwarancję w sposób skuteczny wobec jakiejkolwiek możliwości niesprawiedliwego traktowania lub ciemiężenia. Prosty fakt przeświadczenia, że takie gwarancje istnieje, ułatwi, miejmy nadzieję, pojednanie, upragnione przez wszystkich, i w rezultacie przyczyni się do zapobieżenia użycia siły.

„Paragrafy 10—12 odnoszą się specjalnie do obywateli żydów w Polsce. Wiadomości, jakie posiadają Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone o stosunku między żydami, a innymi obywatelami polskimi, doprowadziły do wniosku, że wobec rozwoju historycznego kwestji żydowskiej i wielkiego rozgoryczenia, jakie wywołuje, należy uznać za stosowne zapewnienie żydom w Polsce specjalnej opieki. Postanowienia co do tego zostały zredukowane do minimum tego, co wydaje się koniecznem w dzisiejszych okolicznościach, a mianowicie: zachowanie szkół żydowskich i ochrona żydów co do obserwowania ich sabatu. Wierzymy, że te postanowienia nie przeszkodzą jedności politycznej Polski. Nie stanowią one uznania żydów jako takich w znaczeniu odrębnej jednostki politycznej w Polsce. Postanowienia, odnoszące się do szkół, nie zawierają nic, coby nie było przewidziane dla instytucyj szkolnych w wielu nowożytnych państwach dobrze zorganizowanych".

Dla łatwiejszego zorjentowania się w nieusystematyzowanych w samym tekście postanowień traktatu, zawartego z Polską przez Główne Państwa Sprzymierzone i Stowarzyszone w d. 28 czerwca 1919 r., przytaczamy w dosłownem tłomaczeniu ogólne streszczenie odnośnych przepisów wraz z zasadniczą ich interpretacją, zawartą w przyjętem przez Radę Ligi Narodów na posiedzeniu w Brukselli w d. 22 października 1920 r. sprawozdaniu delegata Włoch, byłego ministra spraw zagranicznych Signore Tittoni'ego [1].

„Rada Ligi Narodów uznała za stosowne określić naturę i granice gwarancyj, ustanowionych przez różne traktaty dla obrony mniejszości. Postanowienia traktatów co do mniejszości zostały naogół ustalone w sposób następujący:

„Każde państwo zainteresowane zgadza się, że w stopniu, w jakim postanowienia odnośnych artykułów dotyczą jednostek, należących do mniejszości rasowej, religijnej lub językowej, postanowienia te stanowić mają zobowiązania natury międzynarodowej (obligations d'un intérêt internatio-

[1] Zob. Journal Officiel de la Société des Nations 1920 n⁰ 8 str. 6 i nast. Bordihn l. c. str. 65 – 67.

nal) i będą poddane pod gwarancję Ligi Narodów". Postanowienia te głoszą dalej, że państwo zainteresowane „zgadza się na to, aby każdy członek Rady Ligi Narodów miał prawo podawać do wiadomości Rady [1] każde przekroczenie lub niebezpieczeństwo przekroczenia któregokolwiek z tych zobowiązań, i że Rada będzie mogła postąpić w taki sposób i wydać takie instrukcje, jakie w danym wypadku wydadzą się wskazanemi i skutecznemi". Państwa zainteresowane zgadzają się ponadto. aby w razie różnicy zdań w kwestjach prawa lub faktu, dotyczących artykułów wspomnianych a któremkolwiek mocarstwem, członkiem Rady Ligi Narodów, różnica taka była uważaną za spór o charakterze mlędzynarodowym zgodnie z brzmieniem art. 14 Paktu; spór taki, jeśli tego zażąda druga strona, będzie przekazany Stałemu Trybunałowi Sprawiedliwości.

„Dotychczasowe prawo Narodów powierzało gwarancję wykonania postanowień tego rodzaju Wielkim Mocarstwom: traktaty pokojowe inaugurują nowy system, apelując do Ligi Narodów. Rada i Stały Trybunał Sprawiedliwości stanowią dwa organy, którym stosowanie gwarancji zostało powierzonem.

„Nie będzie zbędnem określić najpierw jasno ścisłe znaczenie słowa „gwarancja Ligi Narodów". Zdaje się oczywistem, że postanowienie to znaczy przedewszystkiem, iż postanowienia, dotyczące mniejszości są nietykalne (intangibles); znaczy to, że nie mogą być one zmienione na skutek jakiegokolwiek pogwałcenia praw obecnie uznanych i bez zgody większości Rady Ligi Narodów. Pozatem określenie to znaczy, że Liga winna zapewnić się, iż postanowienia, dotyczące obrony mniejszości, są nieustannie wykonywane.

„Rada obowiązana jest wkroczyć w wypadku pogwałcenia lub niebezpieczeństwa pogwałcenia któregokolwiek bądź zobowiązania w stosunku do wspomnianych mniejszości. Traktaty w tej kwestji są wyraźne; wskazują one procedurę, którą zastosować należy. Prawo podawania do wiadomości faktu pogwałcenia lub niebezpieczeństwa pogwałcenia zastrzega się

[1] W oryginale traktatu 28 czerwca 1919 r. „signaler á l'attention", co urzędowe tłomaczenie Dz. Ust. n⁰ 110 poz. 728 (1920) oddaje, zdaniem naszem nieściśle, przez „zwracać uwagę".

na rzecz członków Rady [1]. Chodzi tu poniekąd o prawo i obowiązek mocarstw, przedstawionych w Radzie; na mocy tego prawa są one istotnie powołane do specjalnego zainteresowania się obroną mniejszości.

„Prawo takie nie wyklucza, oczywiście możliwości podawania do wiadomości Rady o każdem pogwałceniu lub niebezpieczeństwie pogwałcenia przez same mniejszości lub mocarstwa w Radzie nie reprezentowane, ale akt taki winien być utrzymany w charakterze petycji lub tylko zwykłej informacji i nie może pociągnąć za sobą prawnego skutku wniesienia sprawy przed forum Rady (de saisir le Conseil) i spowodowania jej interwencji.

„Tym sposobem, skoro podanie, odnoszące się do spraw mniejszościowych, wpłynie do Ligi Narodów, Sekretarz Generalny winien zakomunikować je bez komentarzy członkom Rady dia informacji. Przesłanie takie nie stanowi jednak czynności prawnej Ligi lub jej organów. Kompetencja Rady do zajęcia się sprawą wyniknie dopiero wówczas, jeśli jeden z członków Rady poda do jej wiadomości fakt pogwałcenia lub niebezpieczeństwa pogwałcenia, ktore stanowi przedmiot petycji albo informacji.

„Państwo zainteresowane, jeśli należy do Ligi, otrzymuje zawiadomienie o przedmiocie podania równocześnie z Radą; istotnie też Sekretarz Generalny ustalił od pewnego czasu porządek, że każdy dokument, zakomunikowany członkom Rady dla informacji, winien być w zasadzie zakomunikowany także wszystkim członkom Ligi. To zakomunikowanie może pozwolić państwu zainteresowanemu przedłożyć członkom Rady uwagi, które uzna za pożądane, nie ma jednak ono charakteru żądania (requête) ze strony Ligi celem otrzymania informacji w przedmiocie podania i nie wkłada na państwo zainteresowane obowiązku przedstawienia dowodów na swoją obronę. W wypadkach, w których na skutek petycji interwencja Ligi okaże się pilną, Sekretarz Generalny będzie mógł również zastosować wyżej wspomnianą procedurę, i w obec pilności sprawy zakomunikuje w najkrótszym czasie (telegraficznie,

[1] Zasada powyższa została zmienioną dwoma rezolucjami Rady Ligi Narodów z d. 25 października 1920 r. i 27 czerwca 1921 r., o czem patrz niżej.

jeśli uzna to za potrzebne) podanie, o które chodzi, członkom Rady. Każde mocarstwo, reprezentowane w Radzie, będzie mogło żądać natychmiastowego jej zwołania zgodnie z postanowieniami regulaminu obowiązującego. Ostrożność ta pozwoli zapobiec każdemu nagłemu aktowi ucisku narodowościowego".

W uzupełnieniu powyższej procedury rezolucja Rady, zapadła w 3 dni po zatwierdzeniu sprawozdania signore Tittoni'ego, wprowadza ze względów praktycznych postępowanie automatyczne. W myśl sprawozdania Tittoni'ego Liga może zająć się rozpatrzeniem petycji mniejszości tylko w tym wypadku, jeżeli ją poprze jeden z członków Rady. Dla uniknięcia możliwego zaognienia stosunków pomiędzy państwami na skutek takiego wmięszania się jednego mocarstwa w wewnętrzne sprawy drugiego, Rada Ligi Narodów uznała za pożądane, aby natychmiast po wpłynięciu odnośnej petycji do Sekretarjatu Przewodniczący Rady wraz z dwoma wyznaczonymi przez siebie członkami przystąpili niezwłocznie do jej rozpatrzenia: wrazie uznania jej za zasługującą na uwagę, komisja sporządza sprawozdanie i przedkłada je Radzie, która przystępuje do urzędowego załatwienia sprawy. Rezolucja z d. 27 czerwca stanowi dodatkowo, że petycja mniejszości, względnie zawiadomienie o pogwałceniu lub niebezpieczeństwie pogwałcenia postanowień traktatów o obronie mniejszości, winny być zakomunikowane uprzednio (z wyjątkiem wypadków szczególnej wagi) państwu zainteresowanemu, które ma prawo w dwumiesięcznym terminie przedstawić na nie swoje uwagi; uwagi te Sekretarz Generalny wraz z odpisem petycji czy zawiadomienia prześle wszystkim członkom Ligi. W myśl dodatkowej rezolucji Rady z d. 5 września 1923 r. na wniosek delegata królestwa SKS d-ra Spałajkowicza wszelkie petycje i zawiadomienia winny dotyczyć kwestyj, związanych z obroną mniejszości podług traktatów i nie mogą zawierać wyrażeń gwałtownych lub żądania zerwania więzów politycznych, łączących mniejszość z państwem, do którego należy, albo też pochodzić ze źródeł anonimowych lub niepewnych.

Dzięki zawartemu w traktatach postanowieniu, dozwalającemu na przedłożenie Trybunału Sprawiedliwości międzynarodowej każdego sporu, któryby wynikł ze zastosowania postanowień traktatów, ewentualne konflikty wychodzą ze sfery

politycznej, aby zostać przedłożonemi Sądowi, co ułatwia bezstronną decyzję, usuwając nawet pozory interwencji obcych mocarstw w wewnętrzne sprawy państwa. Tu jednak zaznaczyć należy, że za ostatnie lat pięć Stały Trybunał Sprawiedliwości w Hadze zaledwie w dwuch wypadkach wezwany był do wypowiedzenia się, i to w dodatku w charakterze nie orzeczenia, ale konsultacji prawnej. Nic w tem nie ma dziwnego: owszem, śmiało przypuszczać możemy, że skoro odesłanie sporu przed forum Trybunału Sprawiedliwości zawiera zawsze skargę jednego państwa przeciwko drugiemu, Rada Ligi Narodów skorzysta z każdej sposobności, aby niedopuścić do rozpatrzenia na tej drodze sporu in merito.

Innemi słowy, jeśli wskazaną w art. 12 traktatu o mniejszościach z Polską procedura postępowania w Radzie Ligi Narodów mogła wzbudzać w nas pewne obawy co do „naruszenia praw zwierzchniczych polskich i stwarzania w Polsce stosunków zdolnych utrudnić zgodne spółżycie narodów i wyznań"[1], to dziś wobec nowych przepisów proceduralnych, zainicjonowanych w 1920 r. sprawozdaniem Tittoni'ego, a rozwiniętych w późniejszych uchwałach Rady Ligi Narodów, obawy takie byłyby już zupełnie nieuzasadnione. Tem groźniejszem więc wydawac się musi niebezpieczeństwo, płynące z uchwalenia przez Sejm Ustawodawczy, w przeciwstawieniu do zasadniczych podstaw traktatu o miejszościach, art. 109 naszej Konstytucji, który upoważnia mniejszości do żądania autonomji personalnej w ramach samorządu powszechnego.

Artykuł 12 traktatu o mniejszościach z Polską, który, jak wiadomo, posłużył za wzór dla pozostałych dziewięciu traktatów mniejszościowych, zaprowadził w sporach, dotyczących mniejszości, niebezpieczny ze względu na drażliwości międzynarodowe tryb postępowania spornego, kontradyktoryjnego, w którem jedno z państw, obowiązkowo członek Rady Narodów, miało grać rolę oskarżyciela, drugie zaś, siedząc na ławie oskarżonych, musiałoby tłomaczyć się przed Radą z poczynionych mu przez oskarżyciela zarzutów. Zastosowanie takiej procedury do wypadków konkretnych, miast łagodzić spory, zaogniałoby je z pewnością. Zmieniono więc z biegiem czasu

[1] Por. Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej. Druk nº 933.

postępowanie w ten sposób, że zezwoliwszy na składanie petycyj bezpośrednio przez same mniejszości zainteresowane, poddano je uprzedniemu obowiązkowemu rozpatrzeniu przez Radę Trzech, która spór bądź bezpośrednio załatwi, bądź też, ale tylko w wyjątkowo ważnych wypadkach, przekaże go do rozpatrzenia Radzie Ligi Narodów. Należy dodać, że w myśl uchwały Rady Ligi Narodów z d. 10 czerwca 1925 r. ani przewodniczący ani członkowie tej Rady Trzech nie mogą być przedstawicielami państwa, którego obywatele wnieśli petycję, lub państwa bezpośrednio z niem sąsiadującego, ani też państwa, w którem większość ludności należy do tej samej co petenci grupy etnicznej[1]. Jak z sześcioletniej praktyki sądzić można, funkcje Rady Trzech polegają nie tyle na wydawaniu orzeczeń. chociażby ukrytych pod formą zwykłego sprawozdania, ile na medjacji i koncyljacji, co jest tem bardziej ułatwionem, że w przeciwstawieniu do Rady Ligi Narodów Rada Trzech nie zna ani posiedzeń publicznych, ani jawności obrad, ani protokułów, podlegających obowiązkowemu ogłoszeniu, urzęduje zaś przy zamkniętych drzwiach w gabinecie swego prezesa. Faktycznie więc dzisiaj organem normalnym dla załatwiania sporów mniejszościowych jest już nie Rada Ligi Narodów i nie Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze, lecz wyłoniona z Rady Ligi Narodów Rada Trzech. Ustanowioną zaś w art. 12 Traktatu o mniejszościach z Polską procedurę wnoszenia sporu do Rady Ligi Narodów obowiązkowo przez jednego z jej członków uważać należy za wyszłą z użycia per desuetudinem, skoro w przeciągu ostatnich lat sześciu nie było ani jednego wypadku jej zastosowania w praktyce, tak samo jak dwukrotnie w tym okresie czasu przedsięwzięta próba odesłania sporu do Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze dała zbyt niepożądane wyniki, aby można było oczekiwać dalszych kroków w tym kierunku.

Dzisiejsza procedura w sprawie skarg i petycyj, wnoszonych do Ligi Narodów przez jednostki lub grupy mniejszościowe przedstawiają się w ogólnych zarysach w sposób następujący.

W razie wpłynięcia do Sekretarjatu Ligi Narodów petycji lub skargi powyższej treści Sekretarz Generalny, o ile stwier-

[1] Por. Journal Officiel 1925 t. VI str. 879.

dzi, że zostały przytem zachowane przepisane formalności proceduralne, komunikuje je w odpisie rządowi państwa zainteresowanego, następnie wraz z odnośnemi jego uwagami rozsyła członkom Rady Ligi Narodów tytułem informacji. Przewodniczący Rady wraz z dwoma zaproszonymi przez siebie członkami (t. zw. Komitet Trzech) bada skargę pod względem treści, przyczem w razie potrzeby poleca Sekretarzowi Generalnemu przeprowadzenie uzupełniającego dochodzenia. Po rozpatrzeniu sprawy in merito Komitet Trzech skargę czy petycję bądź przekazuje Radzie Ligi Narodów, bądź odrzuca, przyczem, o ile to uzna za właściwe, może zwrócić się do zainteresowanego rządu z prośbą o zmianę zarządzeń, ktore uzna za niewłaściwe. Odpowiedzi zainteresowanego państwa Sekretarz Generalny petentom nie komunikuje; odmawiając przyjęcia skargi ze względów formalnych ma prawo, lecz nie obowiązek, wskazać petentom na pogwałcenie przepisów proceduralnych, ale pozostawiając ją bez dalszego biegu z innych powodów, nie jest obowiązany zawiadamiać o tem osoby czy grupy, które tę skargę podały [1].

Tak przedstawia się w ogólnych zarysach kwestja procedury przy rozpatrywaniu sporów, wynikłych na gruncie ochrony mniejszości, tak jak ją ustaliło Szóste Ogólne Zgromadzenie Ligi Narodów w grudniu 1925 r. Dodać należy, że na ostatniem (Siódmem) Ogólnem jej Zgromadzeniu we wrześniu 1926 r. sprawy mniejszościowe ne były wcale poruszane.

W naszej literaturze prawniczej zauważono słusznie, że traktaty o miejszości należy traktować dwojako. Jest to z jednej strony ochrona mniejszości i zagwarantowanie im pewnych praw. Z drugiej strony jest to częściowo także ochrona większości przed zakusami mniejszości. Większość w danem państwie, opierając się na zobowiązaniach, wypływających z postanowień traktatów o mniejszościach, nie będzie czuła się w obowiązku przekraczać tych granic i dawać więcej, niż to, do czego się zobowiązała. Wyraźnie stwierdziła to Czechosłowacja jak w swej Konstytucji tak i przez usta swych przedstawicieli w Lidze Narodów [2]. Polska, niestety, postąpiła inaczej: art. 109

[1] Por. Journal Officiel 1926 t. VII str. 986—988, (nota Sekretarza Generalnego z d. 1 czerwca 1926 r.).

[2] Por. Koźmiński l. c. str. 75. Por. Senior. Das Minoritätenproblem und das sittliche Recht 1926 str. 46.

naszej Konstytucji wyraźnie odbiega od postanowień traktatu o mniejszościach, przekracza je znacznie i daje bez porównania więcej, bo zapowiedź autonomji personalnej dla mniejszości przez stworzenie autonomicznych związków mniejszościowych o charakterze publiczno-prawnym w obrębie samorządu powszechnego.

„Zdaje się niewątpliwem — powiedział na Szóstem Ogólnem Zebraniu Ligi Narodów delegat brazylijski de Mello Franco — że twórcy systemu ochrony mniejszości nie myśleli bynajmniej o stworzeniu w łonie pewnych państw grup mieszkańców, uważających się za obcych w ogólnym organiźmie narodowym, lecz że na odwrót chcieli dać im statut ochrony prawnej, zdolnej zapewnić poszanowanie i nietykalność osobistości, i przygotować tym sposobem stopniowo warunki, niezbędne do stworzenia zupełnej jedności narodowej". A Sir Austen Chamberlain dodał, że „treść traktatów o mniejszościach i cel, który przyświeca Radzie Ligi Narodów w wykonywaniu zadania, powierzonego jej przez traktaty, polega na zapewnieniu mniejszościom takiego stopnia ochrony i sprawiedliwości, któryby doprowadził w końcu do stopniowego ich zlania się ze społeczeństwem, do którego należą" [1].

Grünwald. Das Recht der nationalen Minoritäten und der Völkerbund 1926 str. 17 i nast.

[1] „Il me semble irrécusable que ceux qui ont conçu ce système de protection, ne songeaient pas à créer dans le sein de certains Etats une masse d'habitants se consi érant perpétuellement étrangers à l'organisme général de la nation, mais au contraire, qu'ils voulaient pour les éléments de cette masse, le statut de protection juridique capable d'assurer le respect et l'inviolabilité des personnes et de préparer peu à peu les conditions nécessaires à l'établi sement de la complète unité nationale" (de Mello-Franco). „L'objet des traités des minorités et le but que poursuit le Conceil lorsqu'il accomplit la tâche que lui ont confiéé ces traités, sont d'assurer aux minorités le degré de protection et de justice qui les mettera graduellement en mésure de se fondre dans la communauté à laquelle elles appartiennent" (Chamberlain) Por. Fouques-Duparc. Le développement de la protection des minorités w Revue de Droit International Public et de Législation Comparée 1926 3ème série t. VII str. 518—519.

Słusznie też z tego powodu zauważono w literaturze prawniczej, że dotychczasowa obserwacja co do funkcjonowania klauzul o mniejszościach wyjaśniła dostatecznie, iż mniejszości nie mogą spodziewać się prawa korzystania z postanowień traktatów mniejszościowych, ustanowionych na ich korzyść, o ile same w dobrej wierze nie uznają klauzul terytorjalnych, które są podstawą traktatów, to jest, innemi słowy, jeśli nie uznają narodowego charakteru państwa, w którem mieszkają [1]. Albowiem traktaty pokojowe, na których podstawie zawarte zostały traktaty mniejszościowe, stanowią nietylko słuszne zakończenie wojny, lecz i podstawę, na której wszystkie ludy i społeczności Europy winny żyć razem na stopie równości i przyjaźni [2].

Co więcej, Liga Narodów uznała sama, że skoro powierzoną jej została opieka nad mniejszościami, to zadaniem jej jest również pilnować, aby te mniejszości spełniały też swoje obowiązki lojalności wobec państwa, w którem mieszkają. Trzecie Zgromadzenie Ligi Narodów na sesji plenarnej z d.21-go września 1922 r. uznając zasadnicze prawo mniejszości do tego, by je Liga Narodów broniła od wszelkiego ucisku, podkreśliło obowiązek, ciążący na osobach, należących do mniejszości rasowych, etnicznych i językowych do współdziałania w charakterze lojalnych obywateli z państwem, do którego obecnie należą. Sekretarjat Ligi, mający dostarczać wiadomości, jak są wykonywane traktaty, tyczące się mniejszosci, powinien nie tylko pomagać Radzie Ligi w badaniu skarg, dotyczących naruszenia traktatów o mniejszościach, lecz także wspierać Radę Ligi, by mogła zdać sobie sprawę z tego, w jaki sposób osoby, należące do mniejszości rasowych, językowych i religijnych spełniają swoje zadanie wobec państwa [3].

---

[1] Por. Evans w British Yearbook of International Law 1924 str. 120, v. Heyking w Niemeyer's Zeitschrift für internationales Recht 1926 t. XXXVI str. 41 — 73).

[2] Por. t. zw. lettre d'envoi prezesa paryskiej Konferencji Pokojowej Georges Clémenceau do hr. Brockdorff-Rantzau, przewodniczącego delegacji niemieckiej z d. 16 czerwca 1919 r. przy przesłaniu mu do wglądu ostatecznego tekstu projektu traktatu wersalskiego: „ce traité ne constitue pas seulement un juste règlement de la grande guerre, mais il établit encore la base sur la quelle les peuples de l'Europe peuvent vivre ensemble sur un pied d'amitié et d'égalité". Por. Le Temps 19 juin 1919).

[3] Por. Kutrzeba l. c. t. I str. 132.

ROZDZIAŁ VI.

Clausula rebus sic stantibus w prawie Narodów. — Protokuł londyński 1871 r. w sprawie zniesienia neutralizacji morza Czarnego. — Zniesienie porto-franco w Batumie w 1886 r. — Aneksja Bosnji i Hercegowiny w 1908 r. — Zniesienie konwencyj rosyjsko-mongolskich przez rząd chiński w Pekinie w 1914 r. — Zniesienie kapitulacyj, jurysdykcji konsularnej i protektoratu nąd katolikami w państwach wschodnich. — Art. 31 i 435 Traktatu Wersalskiego. — Interpretacja art. 19 Paktu Ligi Narodów. — Zakończenie.

In the last resort the whole of the duties of States are subordinated to the right of self-preservation.

William Edward Hall.

Mieliśmy sposobność zwrócić poprzednio uwagę na to, że przesłanką przy ustanowieniu naszych zobowiązań międzynarodowych w dziedzinie ochrony mniejszości była stosowana już sporadycznie od początków XIX stulecia, a ustalona ostatecznie na kongresie berlińskim praktyka wielkich mocarstw w stosunku do wszystkich narodów, odzyskujących swoją niepodległość.

Praktyka taka tłómaczyła się obawą, że świeżo powołane do samodzielnego życia narody nie potrafią zachować należytej bezstronności w stosunku do swych dawnych ciemiężców lub nowych współobywateli, obcych rasą, mową lub wyznaniem. Taką obawę żywiła niewątpliwie wobec zmartwychpowstającej Polski paryska Konferencja Pokojowa 1919 r. narzucając jej traktat o mniejszościach, nie szkodliwy wprawdzie co do treści, lecz co do formy niewątpliwie bardzo dla nas przykry. Takie postawienie kwestji mogło znajdować

swe uzasadnienie w tem, że powstająca z grobu Polska w d. 28 czerwca 1919 r., to jest w dniu podpisania traktatu wersalskiego, nie posiadała jeszcze żadnych ustaw zasadniczych, żadnego urządzenia prawnego, żadnej konstytucji. Ale z dniem 17 marca 1921 r., w którym została uchwalona dziś obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej, odpaść musiały wszelkie uzasadnione czy nieuzasadnione obawy co do naszej tolerancji wyznaniowej i dobrej wiary w kwestji równości obywatelskiej. Z dniem tym traktat o mniejszościach stracił swą dawną rację bytu, tembardziej, że w kierunku ochrony mniejszości poszliśmy dobrowolnie znacznie dalej, niż od nas żądano, a przez sześć lat z górą, które przeżyliśmy pod jej skrzydłami, nie było ani jednego wypadku jej pogwałcenia w tym kierunku, w jakim mogły spodziewać się tego Mocarstwa.

Cessante ratione legis cessat lex ipsa[1]. Z chwilą uznania przez Konstytucję 1921 r. zasady tolerancji religijnej i równości obywatelskiej jako kardynalnych podstaw naszego ustroju politycznego odpadł powód, dla którego Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone narzuciły Polsce ochronę mniejszości. Obecnie więc z prawnego punktu widzenia nie stoi nic na przeszkodzie, aby w chwili odpowiedniej i dla nas pomyślnej, kiedy Polska praworządna, silna i bogata zajmie należne jej miejsce w rodzinie państw zorganizowanych, rząd polski wypowiedział swym kontrahentom narzucony mu w swoim czasie traktat o mniejszościach. Przewidziane w art. 12 tego traktatu uzyskanie zgody większości Rady Ligi Narodów stałoby tylko w związku z ogólną zasadą, wypowiedzianą w protokule konferencji londyńskiej 1871 r., i byłoby zakończeniem sprawy z formalnego punktu widzenia. Wybór najodpowiedniejszego w tym względzie czasu jest jednak kwestją faktu, nie prawa i, jako taka, wchodzi już w zakres polityki bieżącej.

W przeciwstawieniu do umów prawa cywilnego, streszczających się w związaniu woli kontrahentów, stanowią traktaty międzynarodowe mniej lub więcej wierne odbicie całokształtu stosunków, które je powołały do życia, i ustalenie

[1] Por. Bouffall. Układy w Locarno a bezpieczeństwo Polski. 1926 str. 14.

pewnego stanu rzeczy, wytworzonego przez szereg warunków, w dziedzinie wzajemnego ustosunkowania się sił politycznych[1]. Ale „wszystko płynie", jak mawiał nieboszczyk Heraklit, i życie, idąc niezmiennie naprzód, wytwarza coraz nowe ukształtowanie się tych warunków, wśród których żyje i rozwija się społeczność międzynarodowa.

Każdy traktat międzynarodowy stanowi wyraz pewnego ustosunkowania, jakie w chwili jego zawarcia zachodziło pomiędzy moralnemi i materjalnemi siłami stron umawiających się. Dopóki ustosunkowanie to pozostaje bez zmiany, dopóki ocena układu sił w przekonaniu kontrahentów odpowiada rzeczywistości, traktat międzynarodowy zachowuje swoją moc obowiązującą. Ale w chwili, gdy w układzie sił zajdą zmiany zasadnicze, umowa międzynarodowa przestaje odbijać istotny jego wygląd, co nie może pozostać bez wpływu na prawną strukturę samego zobowiązania. Państwo zobowiązuje się w pewnym określonym celu, ale z zasadniczą zmianą stosunków cel ten przestaje istnieć, a gdy zabraknie celu, ustać musi również samo zobowiązanie[2].

[1] Każda umowa międzynarodowa ma w swojej treści bądź faktyczny kompromis sprzecznych interesów, bądź uzgodnienie wspólnych interesów identycznej natury, „des compromis factices d'intérêts opposés et la concordance d'intérêts identiques et composés" podług nomenklatury prof. Martensa, autora projektu międzynarodowego sądu rozjemczego na drugiej konferencji pokojowej w Hadze, i pod tym względem słuszną uwagę robi Niemeyer (Das Seekriegsracht nach der Londoner Deklaration 1909 str. 33), że rezultat rokowań powinien polegać zawsze na wynalezieniu diagonali w paralelogramie sprzecznych interesów.

[2] Phillimore Commentaries upon International Law t. II str. 109. „When that state of things which was essential to the moving cause of the promise and engagement has undergone a material change or has ceased, the foundation of the promise or engagement is gone, and their obligation has ceased. This proposition rests upon the principle that the condition of rebus sic stantibus is tacitly annexed to every covenant". Wharton. International Law t. II str. 238. „Stipulations in treaties based on a particular state of facts become inoperative when those facts are so materially modified that these stipulations cannot be rightfully enforced". Fauchille. Traité de droit international public 1926 n^{0} 853. „L'éternité des traités étant aussi absurde et aussi irréalisable que l'éternité des constitutions, les traités conclus sans la fixation de durée doivent être censés

Polityczne umowy międzynarodowe zawierane są zazwyczaj pod przymusem. Przymus taki, płynący z układu każdorazowego stosunków danej chwili, stanowi w większości wypadków istotę genezy powstania samego zobowiązania. W przeciwstawieniu do prawa cywilnego, w którem zobowiązanie, zawarte pod przymusem, jest ipso jure nieważne, w prawie Narodów działa stara zasada rzymska: „quamvis coactus tamen voluisti", chyba że przymus został zastosowany bezpośrednio do osób, które dane zobowiązanie podpisały. Kiedy w pierwszej połowie listopada 1918 r. podczas pertraktacyj o zawarcie rozejmu w lesie w Compiègne pod Paryżem, w dziś tak zwanej clairière de l'Armistice, w miejscu, gdzie wykuty w głazie napis głosi upadek zbrodniczej dumy cesarstwa niemieckiego[1], pełnomocnicy niemieccy starali się wynajdywać coraz nowe trudności, aby wytargować najłagodniejsze warunki, marszałek Foch na każdą nową propozycję odpowiadał niezmiennie: „si c'est ainsi, je cogne", i Niemcy, wobec wybuchu rewolucji u siebie w domu i groźby wkroczenia wojsk sprzymierzonych na te-

---

contenir une clause rebus sic stantibus, c'est à dire avoir été signés sous la réserve tacite qu'ils cesseront d'être en vigueur quand les circonstances à raison des quelles ils ont été conclus auront cessé d'exister". Por. jeszcze Vattel. Droit des gens 1763 t. III str. 278, Westlake. International Law 1904 t. I str. 284. Mérignhac. Traité de droit international public 1905 t. II str. 670. Pradier-Fodéré. Traité de droit international public européen et américain t. II str. 928, Calvo. Droit international t. I str. 678. Por. także Jellinek. Die rechtliche Natur der Staatsverträge str. 62 i nast. „Eine Gebundenheit des Staates in alle Ewigkeit gehört zu dem rechtlich Unmöglichen. Die Erstarrung der Staaten, der Tod der Weltgeschichte wäre die Konsequenz", i mowę księcia Bismarck'a w Sejmie Rzeszy 6 lutego 1888 r. „Keine Grossmacht kann auf die Dauer in Widerspruch mit den Interessen ihreseigenen Volkes an dem Wortlaut irgend eines Vertrages kleben; sie ist schliesslich verpflichtet ganz offen zu erklären: die Zeiten sind geändert, ich kann das nicht mehr, und muss das vor ihrem Volke und dem vertragschliessenden Teile nach Möglichkeit rechtfertigen". Reden. ed. Philipp Stein t. XII str. 136—137).

[1] „Içi succomba le criminel orgueil de l'Empire Allemand vaincu par le commun effort des peuples libres qu'il prétendait asservir".

rytorjum niemieckie, zgodziły się wreszcie na warunki, podyktowane im przez aljantów. Państwo, które przyjmuje na siebie zobowiązanie pod przymusem, czyni to z całą świadomością, en pleine connaissance de cause w tym celu, aby uniknąć jeszcze gorszych następstw: przymus niewątpliwie zaciężył na jego decyzji, nie był jednak wyłącznym czynnikiem w tym wypadku. Umowa międzynarodowa ma na celu zastąpić niestałość siły stałością prawa, więc gdyby przymus miał unieważniać zobowiązanie, o stałości stosunków w prawie Narodów nie mogło by być mowy. Świat musiałby powrócić do teorji kanclerza niemieckiego Bethmana-Hollwegh'a, który w przededniu wybuchu wielkiej wojny europejskiej w rozmowie z ambasadorem angielskim w Berlinie nazwał traktat, poręczający neutralność Belgji, świstkiem papieru bez znaczenia, *„a scrap of paper of no importance"*.

Umowy międzynarodowe biorą swój początek ze wzajemnego porozumienia się mocarstw pomiędzy sobą. Podstawę stosunku prawnego w tym wypadku stanowi wprawdzie wola stron umawiających się, ale o tyle tylko i dopóty, o ile i dopóki wola ta zachowuje swoje pierwotne napięcie w zależności od dalszego trwania tych warunków, które ją powołały do życia. Wola ta ulega zmianie jednocześnie ze zmianą tych warunków i zanika z chwilą, gdy przestaną istnieć warunki, które ją do życia powołały. Innemi słowy, umowa międzynarodowa, mająca na celu utrzymanie określonego stanu rzeczy, istnieje tak długo, jak długo istnieją warunki, które złożyły się na jego wytworzenie. Ten stan rzeczy został stwierdzony zgodną wolą stron umawiających się, więc skoro zabraknie woli z jednej strony, to i dotychczasowy stan rzeczy w przewidzianej formie nadal utrzymać się nie jest w stanie.

Jeżeli nawet prawo cywilne zna wypadki rozwiązania lub zmiany zobowiązania bez uprzedniego porozumienia się kontrahentów mocą samego prawa, jak np. w wypadku zbytniego obciążenia jednej ze stron (laesio e normis) lub ustania jego podstawy (causa), to tem bardziej musimy uznać ten sam skutek przy zobowiązaniach z dziedziny prawa publicznego.

Bezterminowość traktatów międzynarodowych i ta okoliczność, że są one zazwyczaj zawierane pod przymusem,

mają ten skutek, że strona przymuszona skorzysta zawsze z każdej sposobności, aby je pogwałcić i zerwać. Faktycznie więc każdy traktat istnieje tak długo, jak długo istnieją okoliczności, które powołały go do życia.

Tym sposobem z punktu widzenia realnych stosunków międzynarodowych musimy stwierdzić fakt niezbity, że w dziedzinie zobowiązań prawa Narodów, na których straży nie stoi egzekutywa [1], o dalszem trwaniu czy też ustaniu stosunku prawnego rozstrzyga jednostronna decyzja strony zobowiązanej. Tylko że decyzja taka zależeć będzie oczywiście nie od jej fantazji, ale od całokształtu warunków politycznych danej chwili, to jest, mówiąc wyraźniej, od faktycznej możności przeprowadzenia swego punktu widzenia na drodze faktu dokonanego [2].

W tłómaczeniu na język współczesnego prawa Narodów oznacza to, że państwa zawierają ze sobą umowy polityczne z tym domniemanym warunkiem, iż będą one obowiązywały tak długo, jak długo stosunki, które powołały je do życia,

[1] Skoro państwo współczesne żadnej władzy ponad sobą nie uznaje i uznać bez zrzeczenia się swej udzielności nie może, przeto też w układzie stosunków dzisiejszych nie istnieje i istnieć nie może taka organizacja międzynarodowa, któraby posiadała jurysdykcję ponad poszczególnemi państwami, a gdzie nie ma jurysdykcji, tam nie może być mowy o egzekutywie. Pakt Ligi Narodów zbudowany jest na uznaniu zupełnej niezależności i suwerenności poszczególnych państw, wchodzących w skład tej organizacji, stąd też Liga Nar dów nie posiada bynajmniej charakteru nadpaństwa. Warunek jednomyślności przy załatwianiu wszelkich spraw zarówno w Radzie jak i w Zgromadzeniu wyklucza absolutnie wszelki przymus, bo nawet w wypadku napaści na jednego z członków Ligi ocena faktycznego stanu rzeczy należy do każdego mocarstwa w szczególności.

[2] Oppenheim. International Law ed. 1920 t. I str. 689—691. „That this condition involves a large amount of danger cannot be denied, for it can be, and indeed frequently has been, abused for the purpose of hiding the violation of treaties behind the shield of law, and of covering shameful wrong with the mantle of the righteousness. But all this cannot alter the fact that this exceptional condition is as necessary for International Law and international intercourse as the very rule *pacta sunt servanda*. When the existence, or the vital development of a State stands in unavoidable conflict with its treaty obligations, the latter must give way, for self - preservation and development in accordance with the growth and the vital requirement of the nation, are the primary duties of every State".

nie ulegną zasadniczej zmianie. Warunek ten nosi specjalną nazwę klauzuli rebus sic stantibus, albo klauzuli rebus se sic habentibus [1].

Klauzula powyższa, nieznana prawnikom rzymskim, zainicjonowana pierwotnie w dziedzinie etyki przez Senekę, a rozwinięta później przez ś-go Tomasza z Akwinu, usankcjonowała w średniowieczu system regulowania skutków aktu prawnego stosownie do zmienionych warunków, si aliquid intervenit novi, si sunt mutatae conditiones negotii. Zasadę tę wprowadzili uczeni XIV i XV stulecia na gruncie wykładów uniwersyteckich prawa rzymskiego. Teorja ich walczyła przez dłuższy czas z konsekwencjami skostniałego prawa formalnego i przechodząc w nauce i praktyce rozmaite koleje, upadła w XIX stuleciu pod naporem prądów indywidualistycznych, ograniczających znacznie pierwiastek swobodnej oceny sędziowskiej [2]. Dziś jednak nauka prawa cywilnego wraca powoli do dawnych poglądów, a to dzięki powszechnej dążności do rozszerzenia sfery interpretacji sędziowskiej i dozwolenia uchylania na tej drodze stosunku prawnego na skutek zasadniczej zmiany warunków, które legły u jego podstawy [3].

Teorję klauzuli rebus sic stantibus w zastosowaniu do prawa Narodów rozwinął i uzasadnił John Stuart Mill w swej znanej powszechnie rozprawie o zobowiązaniach traktatowych, ogłoszonej w 1870 r. w grudniowym zeszycie „Fortnightly Review" w okresie najsilniejszego roznamiętnienia europejskiej opinji publicznej z powodu konfliktu, jaki wybuchł w tym czasie pomiędzy Anglją i Rosją na skutek pamiętnej noty księcia Gorczakowa w sprawie neutralizacji morza Czarnego.

[1] Por. Bouffall. Układy w Lokarno a bezpieczeństwo Polski 1926 str. 10—13.

[2] „L'esprit de notre législation est d'enchaîner le juge pour prévenir l'arbitraire" (Laurent. Principes de droit civil français t. XVI str. 238).

[3] Por. Przybyłowski. Klauzula rebus sic stantibus w rozwoju historycznym 1926 str. 72—74.—Pfaff. Die Klausel Rebus sic stantibus in der Doktrin und der oesterreichischen Gesetzgebung 1898. str. 75 i nast. Windscheid Pandekten t. I § 98 nota 5.

Wiadomo, że traktat paryski z d. 30 marca 1856 r. narzucił zwyciężonej w kampanji krymskiej Rosji zneutralizowanie morza Czarnego, zabraniając fortyfikowania jego wybrzeży i utrzymywania na niem floty wojennej, co stanowiło niewątpliwie dotkliwe ograniczenie suwerenitetu tego mocarstwa[1]. Ale klęska Francji pod Sedanem zmieniła zasadniczo układ sił politycznych w Europie. W przededniu wybuchu wojny 1870 r. Prusy, pragnąc zapewnić sobie życzliwą neutralność Rosji w przyszłej wojnie z dziedzicznym wrogiem z tamtej strony Renu, zawarły z nią umowę, zapewniającą jej swoje poparcie w kwestji rewizji traktatu paryskiego, Włochy i Austrja, zajęte własnemi sprawami, pozostawały na uboczu, Anglja sama jedna, jak się zdawało, nie była w stanie zmusić północnego niedźwiedzia do poszanowania traktatów. W tym stanie rzeczy kanclerz rosyjski książe Gorczakow postanowił wykorzystać moment psychologiczny ówczesnych wypadków, aby notą okrężną 31 października 1870 r. zawiadomić mocarstwa, które podpisały traktat paryski, że Rosja nie uważa się nadal za związaną postanowieniami artykułów 11, 13 i 14 traktatu 30 marca 1856 r. tudzież dołączonej doń konwencji o cieśninach. Oświadczenie powyższe umotywował książe Gorczakow niezależnie od zmian, jakie w międzyczasie były zaszły w wewnętrznym ustroju księstw naddunajskich (Mołdawja i Wołochy), zasadniczemi przeobrażeniami w uzbrojeniu floty wojennej, a w szczególności wprowadzeniem stalowego opancerzenia statków, dzięki czemu w razie wybuchu wojny europejskiej krążowniki nieprzyjacielskie mogłyby z łatwością sforsować Dardanele i Bosfor i zbombardować bezbronne porty rosyjskie na morzu Czarnem[2].

[1] Ks. Bismarck w swych Pamiętnikach (Gedanken und Erinnerungen t. II str. 104) uważa odnośne postanowienia traktatu paryskiego jako „politisch unvernünftige und deshalb auf die Dauer unmögliche Stipulationen".

[2] „Le traité du 18/30 mars 1856 — pisał w swej nocie kanclerz rosyjski — n'a d'ailleurs pas échappé aux dérogations dont la plupart des transactions européennes ont été frappées, et en présence desquelles il serait difficile d'affirmer que le droit écrit, fondé sur le respect des traités comme base du droit public et régle des rapports entre les Etats ait conservé la même sanction morale qu'il a pu avoir dans d'autres temps". (Zob. Goellner. l. c. str. 37—38. Punkt widzenia ks. Gorczakowa zyskał uznanie konferencji na posiedzeniu 3 lutego 1871 r. „Les stipulations du traité de Paris — czytamy w protokule tego posiedzenia— écrites sous l'influence des événements alors encore trop récents de la guerre ne se trouvent plus en accord avec la situation créée par l'état de paix heureusement rétablie en Orient". (Zob. Schmidt. Ueber die völkerrechtliche clausula rebus sic stantibus 1907 str. 50.

Treść noty rosyjskiej wzburzyła opinję publiczną w całej Europie, szczególniej zaś po tamtej stronie kanału. Angielscy politycy i mężowie stanu wystąpili w Parlamencie, na zebraniach publicznych i w prasie, zarzucając rządowi rosyjskiemu wiarołomstwo, brak uczciwości i złą wiarę przy wykonywaniu zobowiązań traktatowych i twierdząc, że przyjęcie rosyjskiego punktu widzenia oznaczałoby koniec współczesnego prawa narodów. W dniu 19 listopada 1870 r. lord Granville, ówczesny angielski sekretarz stanu do spraw zagranicznych, założył w Petersburgu energiczny protest przeciwko rosyjskiej nocie, i wojna pomiędzy Rosją i Anglją zdawała się wisieć na włosku. W najgorętszej chwili znakomity filozof angielski John Stuart Mill nie zawahał się rzucić wysokiego autorytetu swego nazwiska na szalę namiętnych sporów i stanął w obronie rosyjskiego punktu widzenia, wykazując z nieubłaganą logiką całą absurdalność teorji wieczystości traktatów międzynarodowych i czczość patetycznych deklamacyj lorda Granville, twierdząc nie bezsłuszności, że moc obowiązująca traktatu nie może przeciągać się poza okres życia jednego pokolenia ze względu na zmiany zasadnicze, jakie zwykły w międzyczasie zachodzić w życiu narodów i całej ludzkości[1].

Na skutek protestu rządu angielskiego cesarz Aleksander II zgodził się na przekazanie sporu zwołanej z tym celu do Londynu konferencji międzynarodowej z przedstawicieli państw, które podpisały traktatat paryski. Konferencja londyńska po złożeniu w dniu 17 stycznia 1871 r. głębokiego ukłonu w stronę ogólnej zasady, że rozwiązanie umowy międzynarodowej może nastąpić nieinaczej jak tylko za wspólnem porozumieniem się państw zainteresowanych[2], uznała (13 marca)

[1] John Stuart Mill. Treaty Obligations w dwutygodniku Fortnightly Review Dec. 1 st., 1870.

[2] „Les plénipotentiaires de l'Allemagne, de l'Angleterre, de l'Autriche, de l'Italie, de la Russie et de la Turquie reconnaissent que c'est un prin-

punkt widzenia Rosji za uzasadniony i zwolniła ją z zobowiązań, wypływających z art. 11, 13 i 14 traktatu paryskiego tudzież z dołączonej doń konwencji o cieśninach, uznając tym sposobem klauzulę rebus sic stantibus jako jedną z podstawowych zasad współczesnego prawa Narodów [1].

Na mocy traktatu berlińskiego 1878 r. Turcja ustąpiła Rosji Kars, Ardagan i port na morzu Czarnem Baku, przyczem w art. 59 dodano: „Sa Majesté l'Empereur de Russie déclare que son intention est d'ériger Batoum en port franc, essentiellement commercial". Ustanowienie wolnego portu w Batumie miało poważne znaczenie dla handlu Francji, Anglji i Turcji z Persją, a chociaż art. 59 traktatu mówi nie o zobowiązaniu, lecz tylko o zamiarze Rosji zrobienia z Batumu wolnego portu, to jednak wobec zamieszczenia powyższego oświadczenia w traktacie międzynarodowym nie ulega najmniejszej wątpliwości, że mamy

cipe essentiel du droit des gens qu'aucune Puissance ne puisse se libérer des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations, qu' à la suite de l'assentiment des parties contractantes au moyen d'une entente amicale" (por. Martens. Nouveau Recueil Général de Traités t. XVIII str. 273). Francja, której przedstawiciel Jules Favre nie mógł z powodu wypadków wojennych wziąć udziału w konferencji, oświadczyła, że podpisze deklarację, jaka na niej zostanie opracowaną: przedstawiciel Francji podpisał protokuł 17 stycznia w d. 13 marca 1871 r.

[1] Zob. Martens. Nouveau Recueil Général de Traités t. XVIII str. 303. Nawet przedstawiciel Turcji, a więc państwa najbardziej w utrzymaniu status quo na morzu Czarnem zainteresowanego, nie wystąpił przeciwko zasadzie, na którą powoływał się ks. Gorczakow, lecz tylko twierdził, że zasada ta w danym wypadku nie winna mieć zastosowania („Le traitè de 1856 est d'une date trop récente pour qu'il se soient produit par la marche du temps des changements propres à affaiblir la raison d'être des stipulations relatives à la neutralisation de la mer Noire"). Słusznie w obec tego zaznacza Kaufmann. Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sics antibus 1911 str. 18. „Für die Frage der Klauzel dürfte es nur das eine klarstellen, dass sie von Russland als Rechtsfertigungsnorm für sein Verhalten verwandelt wurde, und das die anderen Staaten sie nicht als solche ablehnten, sondern vielmehr auf sie eingingen und sie daher, wenn auch Platzgreifen in concreto geleugnet wurde, als Institut anerkannten". Innego zdania jest Schmidt l. c. str. 51, który uważa, że Rosja, podpisując protokuł 17 stycznia 1871 r., zrzekła się możności powoływania się na clausula rebus sic stantibus (?!).

tu do czynienia z istotnem zobowiązaniem w znaczeniu vinculum iuris. Tymczasem Rosja w siedem lat po ustanowieniu w Batumie porto franco zniosła najpierw tranzyt towarów europejskich z Batumu do granicy perskiej, następnie zaś cesarz Aleksander III ukazem 23 czerwca 1886 r. skasował sam wolny port batumski. Zawiadamiając o tem mocarstwa notą okrężną z d. 3 lipca tegoż roku, rosyjski minister spraw zagranicznych Giers powołał się dla uzasadnienia jej treści na szereg wypadków, które zmieniły stan rzeczy, jaki miał miejsce przy podpisaniu traktatu berlińskiego, a więc zniesienie tranzytu, trudność utrzymania lądowej granicy celnej, konieczność ekonomicznego rozwoju Batumu itp. Mocarstwa, które podpisały traktat berliński, przyjęły to oświadczenie rządu rosyjskiego bez protestu z wyjątkiem jednej tylko Anglji, której odpowiedź zwracała się jednak nie przeciwko powołaniu się przez Rosję na klauzulę rebus sic stantibus, lecz przeciwko zawartemu w dołączonem do noty rosyjskiej memorandum twierdzeniu, jakoby art. 59 traktatu berlińskiego mieścił w sobie jedynie tylko zarejestrowanie urzędowe dobrowolnego oświadczenia cesarza Aleksandra II, który też oświadczenie swoje w każdej chwili cofnąć może.

Powyższy pogląd rządu rosyjskiego znalazł obrońcę w znakomitym uczonym profesorze Martensie, który będąc jednocześnie wyższym urzędnikiem ministerstwa spraw zagranicznych przy moście Śpiewaczym w Petersburgu, musiał z obowiązku służbowego stawać zawsze po stronie swojego ministra nawet wówczas, kiedy ten nie miał racji [1]. Doktryna rosyjska bierze w danym wypadku swój początek z metternichowskiej wykładni traktatu wiedeńskiego, albowiem kanclerz austrjacki twierdził w swoim czasie, że umowy, zawarte na kongresie wiedeńskim w drodze bezpośrednich porozumiewań się pomiędzy zainteresowanemi państwami,a później dołączone do ogólnego aktu w formie anneksów, posiadają znaczenie nie zobowiązań międzynarodowych w ścisłem znaczeniu tego

[1] F. de Martens. Traité de droit international t. I. str. 183. „L'article 59 occupe dans le traité de Berlin une place à part, car il n'est pas, comme les autres, le produit d'un accord collectif, mais il se borne à enrégistrer une déclaration libre et spontanée de S. M. l'Empereur Alexandre II".

słowa, lecz tylko zarejestrowanych deklaracyj, które przez strony zainteresowane w każdej chwili cofnięte być mogą [1]. Tylko że ta metternichowska „teorja registracji" (théorie de l'enrégistrement) nie znalazła uznania w kancelarjach dyplomatycznych, a tem mniej w podręcznikach prawa Narodów nawet wówczas, kiedy jej twórca kierował losami Europy, aż ją sobie po pół wieku przypomniano w Petersburgu, używając jej jako niefortunnego argumentu dodatkowego dla poparcia słusznej w zasadzie doktryny o możności jednostronnego zerwania zobowiązania międzynarodowego, nie odpowiadającego już dzisiaj warunkom, w jakich zostało zawartem.

Art. 25 traktatu berlińskiego 1878 r., uzupełniony późniejszą konwencją 21 kwietnia 1879 r. przyznał Austro-Węgrom nieograniczony co do terminu mandat do okupacji i zarządu Bosnji i Hercegowiny, tudzież prawo do utrzymywania własnych załóg wojskowych w t. zw. sandżaku nowobazarskim pomiędzy Serbją a Czarnogórzem w celu zachowania w swem ręku kontroli dróg handlowych i strategicznych. W myśl układu Aleksandra II z Franciszkiem-Józefem w Reichstadtcie 8 lipca 1876 r., zatwierdzonego późniejszą peszteńską umową austro-rosyjską (t. zw. konwencją Nowikow - Andrassy 15-go stycznia 1877 r.), przyłączenie do Austrji Bośni i Hercegowiny miało być zapłatą Rosji z kieszeni jej pobratymców — Słowian za zachowanie przez Austrję neutralności w czasie wojny turecko-rosyjskiej. Jeżeli jednak na kongresie berlińskim zastąpiono anneksję okupacją, to tylko ze względu na Węgry, dla których nie mogło być pożądanem wprowadzenie do monarcji dualistycznej przeszło miljona nowych poddanych pochodzenia słowiańskiego.

Ale od czasu traktatu berlińskiego stosunki polityczne na półwyspie bałkańskim uległy zasadniczej zmianie, w pierwszym rzędzie dzięki wybuchowi rewolucji młodotureckiej 1908 r. i ogłoszeniu konstytucji. Austrja zrozumiała, że zasadnicza przebudowa ustroju politycznego cesarstwa ottomańskiego oznacza prawdopodobnie początek powrotu do zdrowia „chorego człowieka", uniemożliwiając już w najbliższej przyszłości zamachy na całość terytorjalną Turcji ze strony chciwych

[1] Zob. Schmidt l. c. str. 153—154.

sukcesji spadkobierców europejskich, i postanowiła skorzystać z nadającej się sposobności zabezpieczenia swoich żywotnych interesów niezależnie od tego, jak je był w swoim czasie ujął traktat berliński.

Prawie więc jednocześnie, kiedy książe Ferdynand wkładał w Tyrnowie na głowę koronę królewską, ogłaszając się carem Bułgarji i zrywając ostatnie węzły łączące ją z dawnym suwerenem, ambasadorowie austrjaccy, uwierzytelnieni w Paryżu i przy wielkich dworach europejskich, zawiadomili z polecenia swego ministra spraw zagranicznych rządy odnośnych państw o powziętem przez Austrję postanowieniu zaanektowania Bosnji i Hercegowiny. Zaraz nazajutrz margrabia Pallavicini, świeży następca barona Calice na stanowisku ambasadora austrjackiego nad Bosforem, wręczył Wysokiej Porcie notę z oświadczeniem, że „konieczność nakazuje rządowi austro-węgierskiemu zwolnić się z zastrzeżeń, zawartych w konwencji 1879 r. i powrócić w stosunku do Bosnji i Hercegowiny do dawnej swobody działania [1]. Na drugi dzień, 7 października, ukazały się w Wiedniu i w Budapeszcie trzy reskrypty cesarza i króla do prezesa rady ministrów, do ministra spraw zagranicznych i do wspólnego ministra skarbu tudzież proklamacja do ludności Bosnji i Hercegowiny o przyłączeniu tych dwuch prowincyj do monarchji Habsburgów. Jednocześnie Austrja, pragnąc dać dowód swego désintéressement w sprawie ekspansji ekonomicznej w kierunku Salonik i wybrzeża morza Egejskiego—co przed rokiem mniej więcej było wprowadziło przykry rozdźwięk w jej stosunkach z Rosją — nakazała ewakuację sandżaku nowobazarskiego, w którym zresztą utrzymywała garnizony tylko w trzech miejscach (Plewlje, Priboje i Prjepolje), przeprowadzając ją wyjątkowo pośpiesznie, bo w przeciągu dwóch dni, od 26 do 28 października.

Poparta przez Londyn, Rzym i Petersburg propozycja Turcji załatwienia sprawy aneksji na drodze konferencji mię-

[1] Nota austrjacka 6-go października 1908 r. „L'Austriche Hongrie se voit donc dans l'impérieuse nécessité de s'affranchir des réserves contenues dans la convention de Constantinople et de reprendre quant à la Bosnie et l'Herzégovine son ancienne liberté d'action". Vialatte. La vie politique dans les deux mondes 1910 t. III str. 157).

dzynarodowej spotkała się z energicznym sprzeciwem Austro-Węgier, które nie miały wprawdzie żadnego zastrzeżenia co do samego zwołania konferencji, ale zgadzały się na nią tylko pod tym warunkiem, że sprawa anneksji Bosnji i Hercegowiny zostanie na niej załatwiona na drodze zaregestrowania faktu dokonanego bez uprzedniej dyskusji nad meritum sprawy[1]. Baron Aehrenthal, któremu pomyślne dla Austrji załatwienie tej sprawy przyniosło jako nagrodę tytuł hrabiowski, w mowie, wygłoszonej na posiedzeniu wspólnych delegacyj, podkreślił wyraźnie, że Austrja zdecydowała się na krok tak stanowczy pod naciskiem okoliczności, gdyż ani traktat berliński, ani konwencja 1879 r. nie odpowiadały już nowym warunkom układu sił na półwyspie bałkańskim. Jednocześnie Austrja rozpoczęła w tej sprawie rokowania bezpośrednio z Turcją ku wielkiemu niezadowoleniu Rosji, która aczkowiek sama trzydzieści lat temu nie zawahała się powoływać na klauzulę rebus sic stantibus w sprawie deneutralizacji wybrzeży morza Czarnego, to jednak dziś wychodziła z tego punktu widzenia, iż żadne państwo nie ma prawa zrzucać się jednostronnie ze swych zobowiązań traktatowych[2]. Usiłowania rządu rosyjskiego przeniesienia sprawy na grunt międzynarodowy w utajonej chęci wytargowania przy tej sposobności zmiany postanowień konferencji londyńskiej co do cieśnin[3] nie zostały uwieńczone powodzeniem. Natomiast bezpośrednie układy Austrji z Turcją

[1] Nota austrjacka 11 listopada 1908 r. „Le gouvernement austrohongrois consent à ce que l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine soit inscrite au programme, à condition qu'elle ne soit pas discutée". (Vialatte l. c. t. III str. 166).

[2] Nota rosyjska 22 listopada 1908 r. „Le gouvernement russe estime que l'entente projetée avec la Turquie ne saurait précéder la solution définitive de la question de la Bosnie et de l'Herzégovine, ni prévenir la libre discussion de la conférence, puisque, d'aprés le principe reconnu par la conférence de Londres en 1871, ancune Puissance ne peut unilatéralement se dégager des obligations d'un traité (Por. Vialatte l. c. III str. 167).

[3] Nota rosyjska 25 grudnia 1908 r. „Etant donné qu'une Puissance a décidé de modifier l'un des articles de ce traité parcequ'il la gène, et que la Russie ne peut pas l'empècher, elle a le devoir moral d'indiquer d'autres articles qui lui sont défavorables à elle même". Vialatte l. c. t. III str. 169).

doprowadziły w końcu do uznania przez Wysoką Portę faktycznego stanu rzeczy, wytworzonego przez anneksję Bosnji i Hercegowiny[1], poczem mocarstwa, które w swoim czasie podpisały traktat berliński, uznały drogą wymiany not art. 25 traktatu berlińskiego za zniesiony, uświęcając tym sposobem, jak i w poprzednim wypadku, zasadę klauzuli rebus sic stantibus[2].

W 1913 r. na skutek intryg rosyjskich Chiny zmuszone były nadać Mongolji szeroką autonomję pod władzą zwierzchnika duchownego Chutuchty, jednego z kilkudziesięciu istniejących na Wschodzie „żywych Buddów"; poczem Chutuchta zawarł z cesarskim rządem rosyjskim dwie konwencje z d. 5 listopada 1913 r. i 7 czerwca 1915 r. w sprawie ustalenia granic i położenia prawnego cudzoziemców. Ale w kilka lat później na skutek klęski rosyjskiej w wielkiej wojnie Chiny zdołały odzyskać swe dawne stanowisko w Mongolji i zmusiły Chutuchtę do zrzeczenia się autonomji, poczem rząd centralny w Pekinie dekretem z d. 22 listopada 1919 r. zniósł

[1] Art. 2 Układu turecko-austrjackiego z d 26 lutego 1909 r. „La convention du 21 Avril 1879 ainsi que la protestation de la Sublime Porte contre la décision du gouvernement commun d'Autriche Hongrie concernant la Bosnie et l'Herzégovine, et toutes les autres dispositions et stipulations existantes entre les Hautes Parties Contractantes et contraires à cette décission sont abrogées et remplacées par le présent protocole qui constate que toute divergence au sujet de ces deux provinces est applanie entre Elles et que le gouvernement ottoman reconnait d'une façon expresse le nouvel état des choses en Bosnie-Herzégovine créé par ladite décision". (Vialette l. c. str. 172). Jednocześnie Austro-Węgry zgodziły się na wypłacenie Turcji sumy $2^{1/2}$ miljonów funtów tureckich tytułem wynagrodzenia za znajdujące się w Bosnji i Hercegowinie dobra państwowe pod warunkiem że wybrani za wspólnem porozumieniem się eksperci zakwalifikują je jako własność cesarstwa ottomańskiego, nie zaś tych prowincyj, a użyte w art. 5 protokułu wyrażenie „contrevaleur de ces biens immeubles" nie pozostawia żadnej wątpliwości co do tega, że mamy tu do czynienia z istotnem nabyciem przez Austrję dóbr tureckich nie zaś z ukrytą formą wynagrodzenia za aneksję (Por. Kauffman l. c. str. 36).

[2] Por. w tej kwestji Bouffałł. Bosfor i Dardanele wobec aneksji Bosnji i Hercegowiny 1908 str. 35 i nast. Lémonon. L'Europe et la politique britannique 1910 str. 461—477.

obie wspomniane konwencje z Rosją, powołując się na zasadniczą zmianę prawno-politycznego stanowiska Mongolji, która, straciwszy autonomję, wróciła pod władzę Chin w charakterze zwykłej prowincji, jaką była przed r. 1913[2].

Z innych wypadków powołania się na klauzulę rebus sic stantibus należy przytoczyć zawiadomienie mocarstw europejskich przez Persję za pośrednictwem rządu holenderskiego (w myśl postanowień konwencyj pokojowych haskich 1899 i 1907 r.), że wobec zmiany dotychczasowego układu sił na Wschodzie państwo to przestaje uważać się za związane postanowieniami traktatu anglorosyjskiego 30 sierpnia 1907 r. o podziale Persji na sfery wpływów, rosyjskich na północy i angielskich na południu. Podobnież w dniu 2 kwietnia 1924 r. rząd sowiecki zawiadomił mocarstwa, że wszystkie tajne traktaty polityczne, zawarte przez były rząd carski, zostały przezeń unieważnione ipso iure, inne zaś umowy i konwencje zachowują nadal znaczenie prawne, o ile po uprzedniem zbadaniu ich treści z punktu widzenia klauzuli rebus sic stantibus oddzielnie dla każdej umowy i dla każdego państwa, uznane zostaną przez Rosję za obowiązujące i nadal. Wreszcie na tą samą klauzulę powołał się i papież Benedykt XV w swej encyklice z d. 21 listopada 1921 r., gdy mówiąc o konwencjach, zawartych różnemi czasy przez Stolicę Apostolską, dodał, iż na skutek wojny wszechświatowej niektóre państwa współczesne do tego stopnia zmieniły swój zasadniczy ustrój państwowy, że nie mogą być dziś uważane za te same osoby prawne, z któremi Watykan w swoim czasie zawarł był odpowiednie umowy, skąd płynie wniosek, że wszelkie zawarte w tych warunkach traktaty i konwencje straciły ipso iure wszelkie znaczenie prawne[1].

[2] W 1921 r. rosyjski generał baron Ungern-Sternberg, schroniwszy się po upadku Kołczaka z częścią wojsk kontrrewolucyjnych na terytorjum mongolskie, przywrócił władzę Chutuchty, ale w kilka miesięcy później rozbity przez bolszewików został przez nich rozstrzelany, poczem z części Mongolji, przyłączonej do dawnej gubernji irkutskiej, stworzoną została sowiecka respublika mongolsko-buriacka, wchodząca w skład Z. S. S. F. R. w Moskwie.

[1] Fauchille. Traité de droit international public 1926 №№ 853 i 899.

Skoro więc przy zawieraniu traktatów i umów międzynarodowych strony umawiające się zwykły brać pod uwagę całokształt okoliczności i warunków, które stanowią ich podłoże faktyczne, to zasadnicza zmiana, a tembardziej ustanie tych warunków winny pociągnąć za sobą uprawnienie strony zainteresowanej do odpowiedniej zmiany lub zniesienia samego zobowiązania[1]. Najbardziej przekonywującym dowodem słuszności tego twierdzenia jest historja powstania, rozwoju i stopniowego zanikania systemu tak zwanych kapitulacji, czyli umów, zawieranych przez państwa zachodnie, cywilizowane z państwami wschodniemi o nieuregulowanych w europejskiem znaczeniu tego słowa stosunkach prawnych w dziedzinie ustroju państwowego, ustawodawstwa cywilnego i karnego oraz organizacji sądowej. Dzięki różnicy naszych zachodnich urządzeń, zwyczajów i wierzeń od zwyczajów, urządzeń i wierzeń Wschodu, mocarstwa europejskie, wchodząc w kontakt z państwami odmiennej cywilizacji i kultury, zwykły były wymawiać sobie pewne specjalne prawa i przywileje, które aczkolwiek celowe i nawet niezbędne, stały niewątpliwie w sprzeczności z jednością narodową i suwerenitetem państw wschodnich. Z chwilą jednak kiedy ustrój państwowy tego czy innego mocarstwa wschodniego dzięki bliższemu jego zetknięciu się z kulturą zachodnią i umiejętnemu przyswojeniu sobie europejskich urządzeń, zbliżał się do ogólnego typu narodów cywilizowanych, system kapitulacji, oparty na usprawiedliwionej nieufności Europy do wschodnich urządzeń prawno-państwowych, stawał w zasadniczej sprzeczności z no-

[1] Kwestja powyższa nie była jeszcze nigdy dotąd przedmiotem rozpatrywania w drodze sądowego lub polubownego postępowania międzynarodowego, chociaż z natury rzeczy nadaje się najzupełniej do obu. Natomiast istnieje nieobojętny dla nas wyrok szwajcarskiego sądu związkowego z 1888 r., stanowiący ciekawy precedens dla ewentualnych sporów w kwestji klauzuli rebus sic stantibus. A mianowicie, dwa kantony szwajcerskie Lucerna i Aargau w r. 1830, a więc na lat 18 przed uchwaleniem obecnej konstytucji, kiedy ówczesny związek helwecki posiadał wszelkie cechy związku państw, nie zaś państwa związkowego, zawarły ze sobą układ, na mocy którego Kanton Lucerna przyznał na rzecz Kantonu Aargau pewne uprawnienia podatkowe na swojem terytorjum. Układ ten okazał się uciążliwym dla Lucerny, i rząd kantonalny po zużyciu wszelkiah środków rozwiązania go za wspólnem porozumieniem, wymówił go jednostron-

wem podłożem faktycznem, jakie się dzięki recepcji systemu praworządności wytworzyło w tym kraju. Korzystało z tego każde zainteresowane państwo wschodnie, aby wychodząc z założenia klauzuli rebus sic stantibus jednostronnym aktem swej woli znosić takie dotkliwe dla siebie ograniczenia, pozostawiając późniejszemu porozumieniu się z mocarstwami europejskiemi formalne zarejestrowanie zmiany, dokonanej faktycznie w systemie stosunków międzynarodowych.

Podbój półwyspu bałkańskiego przez Turków, zdobycie Konstantynopola i usadowienie się potęgi muzułmańskiej na Dunaju stanowi w historji powszechnej punkt zwrotny, od którego zaczyna się nowa koncepcja Europy, nie tej dawnej, związanej integralnie wspólnością interesów całego świata chrześcijańskiego w nieubłaganej walce z Saracenami, jak to np. miało miejsce za Ryszarda Coeur de Lion, Ludwika świętego lub Fryderyka Barbarossy, ale Europy nowej, o interesach narodowych wyraźnie zróżniczkowanych nierzadko wręcz ze sobą sprzecznych, które jednak potrafi utrzymać w szachu zarysowywująca się powoli ale wyraźnie już w owym czasie teorja równowagi politycznej. Polityka Karola V, zmierzająca do przywrócenia monarchji Karola Wielkiego, musiała zderzyć się gwałtownie z dążeniem królów francuskich do osłabienia świętego państwa rzymskiego. Franciszek I, król arcychrześcijański, nie zawahał się pomimo gromów Rzymu szukać w swej walce z Habsburgami przymierza i sojuszu z niewiernymi. Owocem tego dążenia były „kapitulacje", to jest specjalne konwencje, zawarte przez Francję z Turcją

nie swemu kontrahentowi, na skutek czego Kanton Aargau zaskarżył go do Sądu Związkowego. Sąd Związkowy uznał, że w danym wypadku Kanton Lucerna nie miał prawa zrywać umowy jednostronnie, natomiast w motywach swych wskazał, że jednostronne zerwanie umowy może mieć miejsce i w tych wypadkach, „wo ihr Fortbestand mit den Lebensbedingungen des verpflichteten Staats als selbständigen Gemeinwesens oder dessen wesentlichen Zwecken unvereinbar sei, oder wo eine Veränderung solcher Umstände eingetreten ist, welche nach der erkenbaren Absicht der Parteien zur Zeit ihren Begründung die stillschweigende Bedingung ihres Bestandes bildeten", czyli innemi słowy uznał klauzulę rebus sic stantibus w znaczeniu instytu ji prawnej. (Por. Schmidt l. c. str. 78, Kauffmann l. c. str. 38).

w 1535 r. na wzór owych pierwotnych capitolazione które począwszy od początków XV wieku zdołały zawrzeć miasta włoskie, Amalfi, Genua, Florencja i Wenecja.

Te kapitulacje, które z biegiem czasu posłużyły jako wzór dla umów tej samej treści, zawartych z Turcją i innemi państwami mahometańskiemi przez większość mocarstw europejskich, zostały w XIX stuleciu rozszerzone także i na państwa Dalekiego Wschodu, Chiny, Japonję, Koreę, Siam i Madagaskar. Kapitulacje, zezwalając kupcom europejskim zakładać na Wschodzie faktorje czyli kantory w kupieckie, przyznawały im również pewien samorząd wewnętrzny, a przedewszystkiem możność sądzenia się podług praw kraju ojczystego. Tym sposobem powstała na Wschodzie specjalna jurysdykcja konsularna, stawiająca zamieszkałych tam Europejczyków w położeniu poniekąd uprzywilejowanem. Z biegiem czasu utarł się w wielu miejscowościach zwyczaj rozciągania opieki obcych konsulów i na pewne kategorje obywateli miejscowych, jak np. na urzędników, pracujących w kantorach europejskich, osobistą służbę obcych kupców lub wszystkich nowonawróconych na chrześcijaństwo; to ostatnie, szczególniej na Dalekim Wschodzie, pociągało za sobą niejednokrotnie poważne nadużycia.

Aczkolwiek podług nauki proroka muzułmanin, któryby zabił chrześcjanina, czy żyda czy nawet poganina, nie zazna nigdy woni zapachów rajskich, rozchodzących się w promieniu czterdziestu lat drogi, odbywanej na szybkonogim wielbłądzie [1], to jednak z drugiej strony wiadomo, że niewierni giaurowie są mieszkańcami domu wojny [2], a prawo na Wschodzie jest tak ściśle związane z religją miejscową, że stosowanie jego przepisów do osób obcych wierzeń byłoby absolutnie niemożliwem. Dla tego też system kapitulacyj i jurysdykcji konsularnej na Wschodzie miał przy swem ustanowieniu na względzie obronę życia, wolności i mienia cudzoziemców przed

[1] Fetwa szeika Selima El-Bichri, rektora uniwersytetu El-Kras (Alkazar) w Marokko, wydana w 1896 r. z powodu rzezi armeńskiej w Azji Mniejszej. (Por. Samné et Goblet. La politique orientale 1910 App. III str. 296).

[2] Mandelstam. La justice ottomane str. 198

ustawodawstwem miejscowem, dopóki to ustawodawstwo nie zostanie uzgodnionem z duchem ustawodawstwa europejskiego, nie dającym się pogodzić ani z przepiłowywaniem zbrodniarza pomiędzy dwoma deskami, jak to radzi czynią chińczycy, ani z wypalaniem mu oczu lub z przecinaniem mięśni na dłoniach, które po zasypaniu ran kamforą i ściągnięciu ich na pewien czas mokremi rzemykami z baraniej skóry już nigdy potem rozprostować się nie dadzą, czego autor bywał niejednokrotnie świadkiem, bawiąc przez dłuższy czas w Marokko jeszcze przed okupacją francuską. Ale ten wyjątkowy system, na który państwa wschodnie zgodziły się—poczęści, bo rozumiały korzyść dla siebie z zawiązania stosunków handlowych z Zachodem, poczęści pod groźbą ognia z ciężkich dział okrętowych—stoi w rażącej sprzeczności zarówno z pojęciem jedności państwowej, jak i z zasadą suwerenitetu mocarstwa niezależnego. Stąd też te państwa wschodnie, które w dobrej wierze weszły ua drogę przystosowania swych urządzeń prawnopolitycznych, swego ustawodawstwa cywilnego i karnego oraz swej organizacji sądowej do ogólnie przyjętych w Europie systemów, nie doznały żadnej przeszkody ze strony mocarstw europejskich co do zniesienia kapitulacyj i specjalnej jurysdykcji konsularnej (np. Japonja i w pewnej mierze Siam).

Co więcej, mocarstwa europejskie uzależniały niejednokrotnie zniesienie kapitulacyj od uzgodnienia ustawodawstwa miejscowego z ogóluym duchem ustawodawstwa w Europie: tak np. art. 7 traktatu przyjaźni i handlu, zawartego pomiędzy Francją a Abissynją 20 stycznia 1908 r. stanowi, że wszelkie kwestje sporne jakiejkolwiek bądź natury, karne lub też inne, pomiędzy obywatelami francuskimi lub znajdującymi się pod opieką Francji należą do jurysdykcji francuskiej, d o p ó k i u s t a w o d a w s t w o C e s a r s t w a E t j o p j i n i e z o s t a n i e u z g o d n i o n e m z u s t a w o d a w s t w e m E u r o p y[1],

[1] „Toutes les affaires de quelque nature qu'elles soient, criminelles ou autres, entre les ressortissants et les protégés français relévent désormais de la juridiction française, jusqu'à ce que la législation de l'Empire d'Ethiopie soit en concordance avec les législations d'Europe". To samo art. 11, 12 i 13 traktatów handlowych, zawartych przez Chiny ze Stanami Zjednoczonymi i Japonją 5 września 1902 r. i 8 października 1903 roku.

a na konferencji waszyngtońskiej przedstawiciele mocarstw uzależnili stopniowe zniesienie kapitulacji w Chinach od zakończenia przez rząd centralny w Pekinie zamierzonych reform prawodawczych i przedstawienia przezeń odpowiednich gwarancyj, powołując w tym ceiu komisję dla zbadania dzisiejszego stanu ustawodawstwa chińskiego i chińskiej organizacji sądowej i dla poczynienia wniosków co do stopniowego zniesienia obcej jurysdykcji konsularnej w tym kraju[1].

Jeżeli więc istotnej podstawy systemu kapitulacyj, narzuconych Wschodowi przez mocarstwa zachodnie, szukać należy w d ą ż n o ś c i cywilizowanych państw chrześcijańskich do wyjęcia swoich obywateli z pod niezgodnych z naszą kulturą i cywilizacją ustawodawstw wschodnich, to z chwilą, gdy państwo europejskie obejmie zarząd kraju wschodniego, bądź też wchodzącej w skład jego prowincji, niezależnie od formy, w jaką wyleje się ten zarząd (czasowa okupacja, protektorat czy aneksja), kapitulacje i system jurysdykcji konsularnej tracą e o i p s o swą rację bytu, a więc mogą być wypowiadane jednostronnie przez państwo, które ten zarząd objęło.

Uznała tę zasadę Rada Ligi Narodów, kiedy, opracowując w myśl art. 22 Paktu mandaty Francji dla Syrji i Libanu (12 sierpnia 1922 r.) i Anglji dla Palestyny (24 lipca 1922 r.), zniosła w tych krajach specjalne prawa i przywileje cudzoziemców pod warunkiem wprowadzenia do nich odpowiedniej organizacji sądowej, a opozycja Stanów Zjednoczonych w tej sprawie (teoretyczna zresztą i załagodzona konwencją waszyngtońską 4 kwietnia 1924 r.) tłómaczy się tylko zasadniczem stanowiskiem wobec Ligi Narodów, jakie zajęło to państwo od czasu odmowy raktyfikacji traktatu wersalskiego.

Wychodząc z tego samego punktu widzenia, Austro-Węgry natychmiast po objęciu zarządu dwoma okupowanemi z upoważnienia kongresu berlińskiego prowincjami tureckiemi, Bosnją i Hercegowiną, w której działały kapitulacje, zawarte przez Wysoką Portę z Anglją, Francją, Niemcami, Włochami i Rosją, zniosły jurysdykcję konsularną i uprzywilejowaną

[1] Zob. T e m p s 21 p a ź d z i e r n i k a 1921 r. i 1 m a r c a 1923 r. Na skutek znanych wypadków prace tej komisji zostały odłożone bez wskazania terminu.

opieką nad cudzoziemcami jednostronnym dekretem z d. 5 listopada 1880 r., zaprowadzając jednocześnie w obu krajach europejską organizację sądową i europejski system administracyjny, a zainteresowane mocarstwa ten jednostronny akt rządu austro-węgierskiego przyjęły do wiadomości bez protestu[1]. Podobnież i Anglja, uzyskawszy w przeddzień podpisania traktatu berlińskiego na mocy dwuch zawartych z Turcją konwencyj 4 czerwca i 1 lipca 1878 r. takiż sam zarząd prowizoryczny Cypru, który i nadal miał pozostawać pod nominalnem zwierzchnictwem sułtana, zawiadomiła mocarstwa, że na skutek zreformowania administracji i sądownictwa miejscowego na mocy dekretu angielskiego Wysokiego Komisarza z d. 17 stycznia 1879 r. kapitulacje, zawarte przez dawny rząd turecki należy uważać za zniesione, co również nie wywołało żadnego sprzeciwu. Natomiast w Tunisie kapitulacje zostały zniesione nie jednostronnem zarządzeniem władz francuskich, ale na skutek pertraktacyj z państwami zainteresowanemi; takie odstępstwo od ogólnej zasady tłomaczy się tem, że Francja, objąwszy protektorat nad Tunisem na mocy traktatu zawartego w Kasr-Bardo, zobowiązała się do utrzymania w dalszym ciągu wszystkich zobowiązań międzynarodowych, zawartych przez rząd beja tunetańskiego[2], w tej liczbie i kapitulacyj z Włochami (1868) i Anglją (1875). Dodać należy, że traktat 1881 r. nosi ze względów politycznych charakter umowy gwarancyjnej[3] i nie określa wyraźnie stanowiska Francji

[1] Por. Féraud. Les justices mixtes dans les pays horschrétiens 1881 str. 125.

[2] Por. art. 4 traktatu 12 maja 1881 r. „Le gouvernement de la République Française se porte garant de l'exécution des traités actuellement existants entre le gouvernement de la Régence et les diverses Puissances européennes".

[3] Zob. Despagnet. Essai sur les protectorats 1896 str. 386—387. „Il n'est pas douteux que, étant données les circonstances dans lesquelles a été conclu le traité de Bardo, la clause de garantie pour les traités de la Tunisie a été insérée par la France afin de calmer les inquiétudes que pouvait faire naître l'établissement de son protectorat; de sorte que cette clause, une fois connue des Puissances intéresées, a écarté les résistances de ces dernières et constitue ainsi une espèce de condition de leur sentiment politique à l'extention politique de l'autorité française dans la Régence".

w Tunisie, gdyż nawet słowo protektorat zostało użytem po raz pierwszy w dodatkowym traktacie 8 czerwca 1883 r. Tak samo i ogłoszenie protektoratu francuskiego nad Marokkiem 30 marca 1912 r. poprzedziło zawarcie znanej konwencji francusko-niemieckiej 4 listopada 1911 r., przewidującej zniesienie jurysdykcji konsularnej w tym kraju za uprzedniem porozumieniu się z zainteresowanemi państwami. Ale Japonja, która sama dopiero w roku 1899 doczekała się po długich staraniach zniesienia kapitulacyj u siebie w domu, po zaanektowaniu Korei 22 sierpnia 1910 r. zniosła jednostronnem zarządzeniem obowiązujące w tym kraju kapitulacje, które cesarski rząd koreański zawarł był ze Stanami Zjednoczonemi, Anglją, Niemcami i Francją, podobnież jak i Włochy, które po aneksji Tripoli i Cyrenaiki na mocy pierwszego traktatu pokoju w Lozannie 18 października 1912 r. zawiadomiły mocarstwa, że istniejące w tych dwuch dawnych prowincjach tureckich kapitulacje należy na skutek przejścia ich pod władzę Włoch uważać za nadal nieistniejące: w obu wypadkach zarządzenia takie nie wywołały protestu ze strony zainteresowanych mocarstw.

Zachodzi jednak pytanie, czy powyższa praktyka mocarstw, aczkolwiek niewątpliwie zgodna z teorją domniemanej klauzuli rebus sic stantibus, nie stoi w sprzeczności z ogólną zasadą prawa Narodów, że w wypadkach t. zw. sukcesji uniwersalnej nowe państwo, wstępując na miejsce starego, dziedziczy nie tylko wszystkie jego uprawnienia lecz i zobowiązania, do których w pierwszym rzędzie należą oczywiście zawarte przez te państwa zobowiązania międzynarodowe.

Mocarstwo, które bądź zaanektowało cudze terytorjum w całości lub częściowo, bądź też ogłosiło nad niem swój zarząd faktyczny na mocy mandatu międzynarodowego, należy uważać niewątpliwie za ogólnego spadkobiercę tego państwa, które przedtem wykonywało swoje prawa zwierzchnicze na danem terytorjum. To znaczy, że na nowe państwo przechodzą istotne zobowiązania dawnego państwa, nie wszystkie jednak, tylko te, które ustalają, ograniczają lub zmieniają w jakimkolwiek bądź zakresie jego aktualny stan posiadania. nowe państwo, wstępując na miejsce dawnego, winno uszanować wszystkie te przez poprzednika swego zawarte zobo-

wiązania międzynarodowe, których natura i przedmiot są takie, iż nie zachodzi żadna trudność co do przeniesienia ich na nowy podmiot. Do takich zobowiązań należą przedewszystkiem traktaty, ustalające granice państwowe: zobowiązania te przechodzą eo ipso na nowe mocarstwo, które wstępuje na miejsce dawnego. Natomiast konwencje treści ekonomicznej jak traktaty handlowe, a przedewszystkiem umowy polityczne, jak przymierza lub porozumienia regjonalne i takie, których treść stoi w zasadniczej sprzeczności z istotą suwerenitetu współczesnego państwa cywilizowanego, a w tej liczbie i kapitulacje, jako zobowiązania, związane integralnie z ustrojem wewnętrznym danego państwa, nie przechodzą na nowe mocarstwo [1], albowiem ograniczenie własnego suwerenitetu może nastąpić nieinaczej jak za wyraźną, specjalnie w tym celu wyrażoną wolą danego państwa. Causa libertatis est favorabilis. Stąd też przy ocenianiu skutków prawnych ograniczenia przyrodzonego prawa każdego państwa do wolności i niepodległości należy zawsze wychodzić z założenia zwężającego, nie rozszerzającego zakres tych ograniczeń.

Ale najbardziej przekonywującym dowodem ścisłego związku, zachodzącego pomiędzy specyficznym ustrojem państw wschodnich a treścią zawieranych przez nie kapitulacyj, są dzieje zniesienia przez rząd turecki na mocy jednostronnego aktu jurysdykcji konsularnej na całej przestrzeni byłego cesarstwa ottomańskiego w związku z wprowadzeniem konstytucji i wzorowanego na europejskiem ustawodawstwie sądownictwa.

Korzystając z zamieszania, wywołanego przez wybuch wielkiej wojny, Wysoka Porta, która od dnia uroczystego wprowadzenia Turcji do koncertu europejskiego nie ustawała w staraniach względem zniesienia kapitulacyj w drodze porozumienia się międzynarodowego, notą z d. 9 września 1914 r. zawiadomiła mocarstwa, że od dnia 2 października uważać będzie obowiązujący dotyczas system kapitulacji za nieistniejący. Tym sposobem Turcja aktem jednostronnym zniosła

[1] Por. Despagnet. Cours de droit international public str. 97 — 99.

odnośne postanowienia szeregu traktatów i konwencyj międzynarodowych, które sama w swoim czasie była podpisała, pomimo, że traktat berliński, jak i szereg innych umów późniejszych, wiąże ewentualne zniesienie lub zmianę systemu jurysdykcji konsularnej ze zgodą mocarstw zainteresowanych, czyniąc tę zgodę zależną od przeprowadzenia odpowiednich reform w ogólnej organizacji sądownictwa ottomańskiego [1].

Powyższe oświadczenie rządu tureckiego wywołało jednogłośny protest Anglji, Francji, Włoch, Rosji i Stanów Zjednoczonych, tudzież Niemiec i Austrji, ale gdy Turcja w wojnie europejskiej stanęła po stronie mocarstw centralnych, zarówno Niemcy jak i Austro-Węgry zgodziły się na zniesienie kapitulacyj w stosunku do swych współobywateli i zawarły z Turcją odnośne konwencje, unieważnione następnie przez traktaty pokojowe, zawarte w Wersalu, Saint-Germain-en-Laye i w Trianon. Traktat pokojowy zawarty w Sèvres 10 sierpnia 1920 r. pomiędzy państwami ówczesnej Ententy a Turcją, przywrócił system kapitulacyj w stosunku do państw sprzymierzonych, nawet tych, które przed wybuchem wojny europejskiej z nich (jak np. Japonja) nie korzystały. Ale traktat w Sèvres, jak wiadomo, nie został ratyfikowany, i postanowienia jego nie weszły w życie. Na konferencji, zwołanej do Lozanny 21 listopada 1922 r., która miała zająć się opracowaniem nowego traktatu pokojowego z Turcją, pełnomocnicy tureccy zaprotestowali stanowczo przeciwko systemowi kapitulacyj, twierdząc, że gruntowna przebudowa ustroju państwowego Turcji na zasadach konstytucjonalizmu europejskiego na skutek rewolucji tureckiej 1908 r. stanowi już sama przez się dostateczną gwarancję praworządności, której brak stanowił podstawę obowiązującego systemu, stanowiącego dotkliwe ograniczenie suwerenitetu Turcji. Na skutek nieprzejednanego stanowiska rządu tureckiego w tej sprawie obrady konferencji uległy zawieszeniu, a po ich wznowieniu 23 kwietnia 1923 r. i po odrzuceniu przez Turcję wszystkich propozycyj, zmierza-

[1] Por. traktat berliński 13 lipca 1878 r. art. 8 in fine: „Les droits de juridiction et de protection consulaire tels qu'ils ils ont été consacrés par les capitulations et les usages, resteront en pleine vigueur tant qu'ils n'auront pas été modifiés du consentement des parties intéressés".

jących do uregulowania tej sprawy na podstawie wspólnego porozumienia się, ostateczna redakcja art. 28 nowego traktatu pokojowego, w którym Wysokie strony umawiające się, oświadczają, iż każda w tem „uznaje, co ją dotyczy, zupełne zniesienie kapitulacyj w Turcji z każdego punktu widzenia" [1], uświęciła zniesienie systemu jurysdykcji konsularnej w Turcji na mocy jednostronnego aktu rządu Tureckiego, przyjętego przez mocarstwa do wiadomości na konferencji międzynarodowej w Lozannie. Logiczną konsekwencją tej reformy było — wobec świeżego podlania dawnego religijnego fanatyzmu starych turków nowowyhodowanym nacjonalistycznym szowinizmem młodotureckim — przyjęcie przez Europę do wiadomości postanowień konwencji turecko-greckiej z d. 30 stycznia 1923 r. o obowiązkowem opuszczeniu przez ludność muzułmańską całej Grecji z wyjątkiem Tracji i takiej samej emigracji ludności greckiej z całej Turcji z wyjątkiem Konstantynopola [2].

Inaczej przedstawia się kwestja kapitulacyj w Bułgarji, dawnej prowincji tureckiej, którą traktat berliński podniósł do rzędu półudzielnego księstwa, pozostającego w lennej zależności od sułtana. System jurysdykcji konsularnej w Bułgarji tem się faktycznie różnił od systemu kapitulacyj w innych prowincjach cesarstwa ottomańskiego, że nie uwzględniał rozszerzającej interpretacji, jaką systemowi temu nadało z biegiem czasu prawo zwyczajowe. Rokowania z wielkiemi mocarstwami europejskiemi w sprawie zniesienia kapitulacyj, rozpoczęte przez rząd bułgarski niemal nazajutrz po zamknięciu kongresu berlińskiego, nie zostały uwieńczone pomyślnym skutkiem, lecz gdy w d. 5 października 1908 r. książe Ferdynand ogłosił się w Tyrnowie carem bułgarskim, zrywając tym

[1] Por. traktat w Lozannie 24 lipca 1923 art. 28. „Les Hautes Parties Contraktantes déclarent accepter, chacune en ce qui la concerne, l'abolition complète des capitulations en Turquie à tous les points de vue", (zamiast proponowanej przez mocarstwa redakcji: „sont d'accord pour abroger les capitulations"). Por. Fauchille l. c. t. I. cz. 1 str. 166.

[2] Słuszną uwagę robi pod tym względem Krstitch. Les minorités, l'Etat et la communauté internationale. 1924. „Cette solution constitue l'aveu des Turcs eux mêmes de l'incompatibilité de la vie des minorités avec l'existence même de l'Etat turc".

sposobem ostatnie węzły zależności od swego dawnego suzerena, pierwszym krokiem rządu bułgarskiego było wystosowanie przez ministra sprawiedliwości cyrkularza do wszystkich sądów z poleceniem niestosowania nadal kapitulacyj. Krok ten wywołał ostry protest mocarstw europejskich i otworzył nowa erę rokowań dyplomatycznych aż do czasu, kiedy w listopadzie 1915 r. Bułgarja stanęła po stronie państw centralnych przeciwko państwom Ententy, a narzucony Bułgarji przez zwycięzców traktat pokojowy w Neuilly 27 października 1919 r. potwierdził wyraźnie dawne prawa i przywileje cudzoziemców w tym kraju tudzież prawa jurysdykcji i opieki konsularnej na mocy traktatów, kapitulacyj i prawa zwyczajowego [1].

Utrzymanie systemu kapitulacyj w Bułgarji jako w dawnej części byłego cesarstwa ottomańskiego dziś po zniesieniu tego systemu w samej Turcji nie daje się niczem wytłómaczyć. W odnośnem postanowieniu traktatu pokojowego w Neuilly widzieć można tylko akt zemsty mocarstw byłej Ententy względem państwa, które przez przyłączenie się do Koalicji państw centralnych przedłużyło niepotrzebnie krwawą hekatombę za grzechy narodów, z drugiej zaś stwierdzenie niewątpliwego faktu, że stworzenie nowego stanu rzeczy w stosunkach międzynarodowych na drodze t. zw. „*fait accompli*" wymaga nietylko wyboru odpowiedniej chwili, lecz i co najważniejsza, możności poparcia faktu dokonanego tym ostatnim argumentem, jakim w prawie Narodów jest siła, niekoniecznie siła brutalna, znajdująca swój wyraz w wystąpieniu z bronią w ręku, lecz przedewszystkiem ta, która płynie z umiejętnego przygotowania terenu, odpowiedniego urobienia przychylnej opinji publicznej i wyzyskania na swoją korzyść wszystkich atutów w skomplikowanej grze o zwycięstwo.

W systemie Traktatu Wersalskiego (który pod tym względem przyjmuie teorję, głoszoną przez wybitnych uczonych, począwszy od znakomitego Vattel'a) warunki i okoliczności, które powołują do życia dane zobowiązanie międzynarodowe,

[1] Art. 175 traktatu w Neuilly 97 listopada 1919 r. „Les immunités et privilèges des sujets étrangers ainsi que les droits de juridi tion et de protection consulaires attribués en Bulgarie aux Puissances alliées et associées en vertu des capitulations et usages ainsi que des traités pouront faire l'objet de conventions spéciales entre chacune des Puissances alliées et associées intéressées et la Bulgarie".

stanowią istotną przyczynę takiego zobowiązania, to znaczy, że zasadnicza zmiana tych warunków i okoliczności znosi samo zobowiązanie, względnie wykonanie jego zawiesza. W myśl art. 31 tego traktatu mocarstwa uznały, iż umowy 1839 r., które nadały Belgji ustrój przedwojenny, nie odpowiadają obecnemu położeniu rzeczy[1], a więc winny być zastąpione nowemi, a art. 435 stwierdza, że postanowienia traktatu wiedeńskiego 1815 r., dotyczące strefy neutralnej Sabaudji, jako nieodpowiadające obecnym warunkom, zostały już zniesione na skutek porozumienia się pomiędzy Francją i Szwajcarją, co inne mocarstwa obowiązują się uznać, tudzież stanowi, iż postanowienia tego traktatu oraz innych aktów dodatkowych co do pewnych stref Wyższej Sabandji oraz okręgu Gers, jako nieodpowiadające już obecnym okolicznościom, winny być również zniesione za zobopólną zgodą Francji i Szwajcarji[2]. Jeżeli w wypadkach pierwszym i trzecim (Belgja i okręg Gers) mamy tylko potwierdzenie ogólnej zasady, wypowiedzianej w protokule londyńskim 1871 r., że żadne państwo nie może zrzucić się ze swych zobowiązań międzynarodowych bez zgody swoich kontrahentów, to w wypadku drugim, dotyczącym stref neutralnych Wyższej Sabandji, widzimy już uznanie faktu dokonanego na mocy zgody dwóch państw ze sobą sąsiadujących, ale bez porozumienia się z innemi państwami, które jednak w swoim czasie traktat wiedeński podpisały. Jest to więc pogodzenie oraz dalsze rozwinięcie zasad, przyjętych przez konferencję londyńską w d. 17 stycznia i 13 marca 1871 r., teorja klauzuli rebus sic stantibus, tak jak ją rozumiał jeszcze Vattel, i jak ją uświęcił protokuł londyński w sprawie zniesienia neutralizacji morza Czarnego[3].

Zupełnie słusznie, bo gdyby w praktyce mocarstwa miały zawsze możność porozumienia się ze sobą zgodnie we wszyst-

[1] Tekst angielski: „no longer conform to the requirements of the situation", ściślej niż w tekście francuskim „ne correspondent plus aux circonstances actuelles".

[2] W tekstach angielskim i francuskim w obu wypadkach „are not longer consistent with present conditions", „ne correspondent plus aux circonstances actuelles". W tłomaczeniu polskiem niewiadomo dlaczego w pierwszym wypadku użyto „warunki", w drugim „okoliczności".

[3] Por. Garner. International Law and the World War t. II str. 218 i nast.

kich sprawach, nie byłoby potrzeby ustanawiania ogólnego w tej kwestji prawidła. A raczej zapytajmy się odwrotnie, czy z wygłoszenia ogólnego prawidła wypływa istotnie możność rozwiązania każdej umowy na podstawie wzajemnego porozumienia się? Oczywiście, że nie: ścisłe przestrzeganie obowiązku uprzedniego porozumienia się przy rozwiązaniu zobowiązania, które już dawno straciło rację bytu, musiałoby w wielu wypadkach doprowadzić do zbrojnego konfliktu pomiędzy mocarstwami. Zarzucają wprawdzie redaktorom konwencji londyńskiej 1871 r., że uświęcając klauzulę rebus sic stantibus jako jedną z zasad współczesnego prawa Narodów, zapomnieli stworzyć specjalną procedurę przy jej stosowaniu[1]. Ale nie trzeba zapominać, iż klauzula ta porusza cały szereg kwestji nadzwyczaj z międzynarodowego punktu widzenia drażliwych, jest więc w równym stopniu niezbędną jak i niebezpieczną, należy ją tłomaczyć roztropnie, a stosować ostrożnie i w dobrej wierze[2]. Tego rodzaju teorja niemieści się w ramach procedury pisanej, staje ku temu na przeszkodzie jej wybitny charakter polityczny.

Traktaty międzynarodowe bywają zawierane najczęściej bez wskazania terminu. Czy to ma znaczyć, że umowy tego rodzaju obowiązywać mają na wieczne czasy? Ale wieczysty charakter umowy międzynarodowej byłby takim samym absurdem jak przyznanie wieczystego charakteru państwu, absurdem, nie dającym pogodzić się ani z naturą rzeczy, ani ze zmianami, jakie z konieczności zachodzą z biegiem czasu w historji narodów.

Ten właśnie czasowy charakter państwa i związanych z jego istnieniem umów międzynarodowych podkreśla wyraźnie Pakt Ligi Narodów. Art. 10 zawiera wprawdzie przepis, że członkowie Ligi zobowiązują się szanować całość terytorjalną i niezależność polityczną obecną wszystkich członków związku od wszelkiej napaści zewnętrznej, ale, jak słusznie zauważył delegat szwajcarski Motta na 25 plenarnem posiedzeniu drugiego Zebrania, artykuł ten jest wprawdzie „płaszczem ołó-

[1] Por. Goellner. l. c. str. 34.

[2] Hoijer. La solution pacifique des litiges internationaux 1925 str. 346.

wianym", ale nie narzędziem reakcji, gdyż Liga chce przedewszystkiem być siłą, nadającą impuls i rozmach wolności i ewolucji stosunków. Komisja Ligi w związku z dopuszczeniem Austrji do związku podkreśliła wyraźnie, że art. 10 nie gwarantuje bynajmniej swoim członkom całości ich terytorjów. Chodzi w danym wypadku tylko o potępienie zewnętrznej napaści, skierowanej przeciwko tej całości i o zwrócenie się do Rady Ligi o zarządzenie ewentualnych środków ochrony. Powołana w 1921 r. przez Radę Komisja uzupełnień do Paktu tłomaczy art. 10 również w ten sposób, że niema on bynajmniej na celu „utrwalenia na wieki" *(perpétuer)* istniejącej obecnie organizacji terytorjalnej i politycznej, akt ten nie wyklucza możliwości zmian terytorjalnych na drodze legalnej *(par divers moyens légitimes)*, a komisja prawników dodała od siebie: *„de tels changements ne pourront être apportés qu'à la suite des délibérations pacifiques et par l'entremise salutaire de la Société des Nations"* [1].

Skoro więc państwo niema i mieć nie może wiecznego istnienia, i skoro przytem odbywa się ciągła ewolucja i nieustanna zmiana stosunków, wśród których żyją i rozwijają się narody, przeto zaciągnięte przez państwo zobowiązania międzynarodowe ulegać muszą w miarę postępu czasu odpowiedniej fluktuacji, i winny być na skutek tego dostosowywane do nowych warunków życia międzynarodowego. Z tego więc względu twórcy Paktu Ligi Narodów uznali za konieczne przewidzieć w nim ewentualność ponownego zbadania traktatów, nie dających się już zastosować i położenia międzynarodowego, które mogłoby zagrozić pokojowi świata (art. 19). Właściwe znaczenie tego artykułu, w którym jedni upatrują niebezpieczeństwo, grożące naszemu stanowi posiadania na Bałtyku, podczas gdy drudzy bagatelizują go zupełnie, stanowi uznanie i podkreślenie tej niewątpliwej prawdy, iż każdy

[1] Por. Garner. Recent Developments in International Law. University of Calcutta 1925 str. 629—640. Słuszną uwagę czyni z tego powodu Mandelstam. La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien 1925 str. 110. „Ainsi interprété en ce sens qu'il ne signifie pas la perpétuité éternelle du statuquo territoriel ou politique mais seulement une garantie contre toute modification violente venant de de l'extérieur, l'art. 10 du Pacte nous paraît la pierre angulaire de la S. D. N."

traktat, każdą umowę międzynarodową należy od czasu do czasu poddawać rewizji i dostosowywać do nowych faktów i nowych warunków w miarę ich powstawania. Podkreślił to wyraźnie w odniesieniu do samego traktatu wersalskiego „tygrys" Clémenceau w swoim liście (lettre d'envoi) z d. 16 czerwca 1919 r. do szefa delegacji niemieckiej hr. Brockdorff - Rantzau przy przesłanie mu ostatecznego tekstu traktatu wraz z odpowiedzią delegatów państw sprzymierzonych na „Uwagi" delegacji niemieckiej. „Traktat ten—pisze przewodniczący paryskiej Konferencji Pokojowej — nie stanowi jedynie tylko zakończenia wielkiej wojny: ustala on jednocześnie podstawy, na jakich państwa europejskie będą mogły w przyszłości żyć ze sobą na stopie przyjaźni i równości; powołuje on jednocześnie do życia i organ, niezbędny dla pokojowego załatwiania wszystkich zagadnień międzynarodowych na drodze dyskusji i wzajemnego porozumienia się i dla wynalezienia sposobów zmodyfikowania od czasu do czasu (por. art. 19 Paktu: „de temps à autre) samych przepisów 1919 r., przez zastosowanie ich do nowych faktów i nowych warunków w miarę ich powstawania" [1].

Jednym z tych środków jest znana nam, domniemana sama przez się w każdej umowie międzynarodowej klauzula rebus sic stantibus, której poświęciliśmy powyżej szereg uwag. Środek ten, najzupełniej odpowiedni w wypadkach mniejszej wagi, niezagrażających niepodległości, całości terytorjalnej i wogóle zasadniczemu prawu każdego Narodu do istnienia, może stać się narzędziem obosiecznem,

[1] Le traité ne constitue pas seulement un juste règlement de la grande guerre, mais il établit aussi la base sur laquelle les peuples de l'Europe peuvent vivre ensemble sur un pied d'ègalitè. Le traite crée en même temps l'organe nécessaire pour règler pacifiquement tous les problèmes internationaux par voie de discussion et d'accord, et pour trouver les moyens de modifier de temps à autre le règlement même de 1919, en l'adaptant à des faits nouveaux et à des conditions nouvelles à mésure qu'elles se présenteront". Zob, Goellner. La révision des traités sous le regime de la Société des Nations 1925 str. 102). i von Buelow. Der Versailler Völkerbund 1923 str. 296, z których ostatni robi zjadliwą uwagę: „diese Worte sollten einer beabsichtlichten Täuschung dienen").

gdy wytworzone przez zasadniczą zmianę stosunków położenie międzynarodowe stanie się groźnem dla pokoju wszechświatowego. Utrzymanie tego pokoju twórcy Ligi Narodów postawili na naczelnem miejscu swego programu; to też do paktu wprowadzony został art. 19, jeden z tych, których umyślnie nieokreślona redakcja wywołała być może najwięcej wątpliwości co do istotnego swego znaczenia i co do związanych z nim skutków.

Kwestja zastosowania do życia art. 19 Paktu wypłynęła wnet po ukonstytuowaniu się Ligi Narodów na skutek sporu pomiędzy Boliwją a Chili. Spór ten, zakończony cofnięciem skargi przez Boliwję, dał jednak szereg wskazówek, dotyczących właściwej interpretacji postanowień tego artykułu i odpowiedniej procedury. Był to dotychczas jedyny wypadek na gruncie praktycznego zastosowania art. 19 Paktu. W d. 11 września 1925 r. przedstawiciel Chin Wellington Koo wystąpił wprawdzie również na sesji plenarnej szóstego Zgromadzenia Ligi Narodów z wnioskiem o rewizję traktatów, zawartych z innemi państwami przez Chiny w celu przystosowania ich do współczesnych pojęć prawa Narodów, ale z powodu dzisiejszych stosunków wewnętrznych w tem państwie niewiadomo, czy i kiedy wniosek ten znajdzie się wogóle na porządku dziennym.

Przebieg sporu pomiędzy Boliwją a Chili przedstawia się w sposób następujący.

W 1904 r. Boliwja i Chili, wyczerpane długą, niemal trzydziestoletnią wojną, w której udział brało również i Peru, zawarły pokój, na mocy którego Boliwja była zmuszona ustąpić na rzecz Chili swoje wybrzeże Pacyfiku z zapewnieniem sobie jednak wyjścia na morze przez porty Arica i Antofagosta, przyczem Chili zobowiązało się zbudować, i istotnie zbudowało dwie linje, łączące sieć koleji boliwijskich z własnym systemem kolejowym. Połączenie okazało się jednak nieodpowiedniem i niewystarczającem, dzięki czemu towary, adresowane z Europy do Boliwji, zamiast iść bezpośrednio przez kanał panamski, idą dziś najczęściej przez ocean Atlantycki do Parà, portu brazylijskiego u ujścia Amazonki, potem w górę tej rzeki do odległej od Parà o 900 mil osady Itacoatiary, przy ujściu do Amazonki jej dopływu Rio Madeira, gdzie przeładowane na statki płaskodenne, wysyłane są w górę rzeki do Porto Velho, stąd zaś zaczyna się kolej, łącząca na przestrzeni 500 mil końcową stację Guajarà-Mérim z siecią spławnych rzek boliwijskich Rio Beni, Rio Marmarè i Rio Madre de Dios[1].

Z tego więc względu już na pierwsze Zgromadzenie Ligi Narodów (1920) Boliwja zgłosiła wniosek o poddanie rewizji traktatu 1904 r. na mocy art. 19 Paktu, motywując go tem, że traktat zawarty był przez nią pod przymusem, że niektóre jego warunki dotychczas jeszcze nie zostały wykonane, że pozbawienie wybrzeża morskiego uniemożliwia ekonomiczny rozwój kraju i że wreszcie Chili pod pretekstem manewrów na granicy odbywa zagrażającą jej bezpieczeństwu koncentrację sił zbrojnych. Jednocześnie z tego rodzaju wnioskiem wystąpiło i Peru, żądając rewizji swego traktatu pokoju z Chili z d. 20 października 1883 r., wnioskiem, który zresztą niebawem przez to państwo został wycofany[2].

Przebieg rozpatrzenia wniosku Boliwji był następujący. Żądanie Boliwji znalazło się na porządku dziennym na piątej sesji plenarnej drugiego Zgromadzenia Ligi Narodów w d. 7 września 1921 r. pod przewodnictwem van Karnebeck'a. Przedstawiciel Chili, wychodząc z założenia, że art. 19 Paktu nie daje Zgromadzeniu prawa wzywania państw do przystąpienia

---

[1] Autor miał sposobność zwiedzić w 1925 r. te strony osobiście i przekonać się o trudnościach, z jakiemi połączony jest tam tranzyt kolejowy. Kolej Madeira - Marmarè, zaczęta w 1872 r. a ukończona dopiero w 1913 r., przecina zalaną wodą dżunglę podzwrotnikową, siedlisko żółtej febry, dysenterji i choroby śpiączki, i wraz z kanałem panamskim należy do cudów współczesnej techniki. O trudnościach, z jakiemi połączoną była jej budowa, świadczy fakt, że cztery komisje amerykańskie techniczne zostały kolejno wymordowane i zjedzone przez indjan, a każdy podkład na torze kolejowym kosztował życie przynajmniej jednego człowieka. Dziś jeszcze o 24 godzin podróży łódką od Porto Velho wzdłuż strumienia *Mutùm-Parà* (woda głuszców) spotkać można prymitywne osiedla czerwonoskórych ludożerców, a w dżungli — kości ludzkie w niedopalonych ogniskach.

[2] Spór pomiędzy Peru i Chili załatwił ostatecznie wyrok arbitrażowy prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki Calvin'a Coolidge'a z d. 4 marca 1925 r. (por. Le Vischer. L'arbitrage de Tacua et d'Arica w Revue générale de Droit International Public 1925 No 6 str. 440).

do rewizji zawartych przez nie traktatów wbrew ich woli, prosił o odrzucenie *a limine* żądania Boliwji. Przedstawiciele Boliwji Sres Aramayo i Canelas, podtrzymując swój wniosek *in merito*, prosili o odesłanie go do Komisji, co też na trzynastej sesji plenarnej w d. 15 września t. r. zostało uchwalone. Powołana przez Zgromadzenie t. zw. Komisja Prawników (Scialoja (Włochy), Urrutia (Columbia) i Peralta (Costa-Ricca) uznała (28 września) żądanie Boliwji za nie do przyjęcia, (*irrécevable*) z motywów następujących. Zgromadzenie Ligi Narodów niema prawa z własnej inicjatywy zmieniać postanowień traktatów międzynarodowych, albowiem zmiana taka należy wyłącznie do kompetencji stron umawiających się. Pakt Ligi Narodów, głosząc zasadę ścisłego poszanowania zobowiązań traktatowych w stosunkach pomiędzy narodami zorganizowanemi, daje w art. 19 możność wezwania (w angielskim tekście „to advise" to jest „zalecenia" czyli „doradzenia") członków Ligi Narodów do przystąpienia do nowego rozpatrzenia pewnych sytuacyj międzynarodowych. Takie wezwanie może mieć jednak miejsce tylko w tym wypadku, kiedy traktaty nie dadzą się już zastosować, to jest, jeśli stan rzeczy, istniejący w chwili ich zawarcia, uległ w następstwie, materjalnie lub moralnie, zmianom tak zasadniczym, że ich zastosowanie wykraczałoby poza dziedzinę rozsądnej możliwości, i wówczas, gdyby utrzymanie dotychczasowego stanu rzeczy rzeczy mogło istotnie pociągnąć za sobą niebezpieczeństwo zakłócenia pokoju wszechświatowego[1]. Wobec powyższego zdania komisji i oświadczenia delegata Chili, że państwo jego jest gotowe zawsze nawiązać w tej sprawie bezpośrednie rokowania z Boliwją, delegat boliwijski cofnął wniosek, zastrzegając sobie prawo ponowienia go w razie potrzeby.

[1] Motywy Komisji Prawników: Que telle qu'elle a été présentée, la demande de la Bolivie est irrécevable, l'Assemblée de la S.D N. ne pouvant d'elle même modifier aucun traité, la modification des traités étant de la seule compétence des Etats contractants, Que le Pacte, tout en professant le respect scrupuleux des toutes les obligations des traités dans le rapport mutuel des peuples organisés, attribue par l'art 19 à l'Assemblée la faculté d'inviter (en anglais „to advise" soit conseiller) les Membres de la S.D.N. à procéder à un nouvel examen de certaines situations internationales, Qu'une pareille invitation peut seulement être faite dans le cas où des traités sont devenus inapplicables, c'est à dire lorsque l'état des choses existant au moment de leur conclusion, a subi par la suite, soit matériellement, soit moralement, des transformations si radicales, qu'il est hors du domaine des possibilités raisonnables de les appliquer, ou bien encore dans le cas, où existeraient des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde". (S. D. N. Actes de la Deuxième Assemblée (Séances Plénières) 1921 str. 466.

Pozorny motyw, na który powołuje się komisja prawników, stanowi powtórzenie znanego ustępu protokułu londyńskiego z d. 17 stycznia 1871 r. w sprawie jednostronnego zniesienia przez Rosję ustanowionej przez traktat paryski neutralizacji morza Czarnego. Ustęp ten, jak powyżej mieliśmy sposobność wykazać, oznacza tylko głęboki ukłon konferencji w stronę ogólnej zasady prawa Narodów „pacta sunt servanda", nic więcej, bo bezpośrednio po tem zapadła była uchwała konferencji z d. 13 marca t. r., zwalniająca Rosję od ograniczeń, przewidzianych w traktacie paryskim, a więc uznająca słuszność punktu widzenia księcia Gorczakowa *(clausula rebus sic stantibus)*. Właściwym motywem, dla którego Komisja Prawników uznała żądanie Boliwji, za irrécevable, był podkreślony przez większość rzeczoznawców w tej sprawie[1] wzgląd, że wytoczenie sporu pomiędzy dwoma państwami na kontynencie amerykańskim przed forum Ligi Narodów nie da się pogodzić z wprowadzoną do art. 21 Paktu doktryną Monroë'go.

Aczkolwiek zgodnie z dosłownem brzmieniem tekstu art. 19 Paktu w obu językach prawo zalecenia członkom Ligi przystąpienia do rewizji traktatów niewykonalnych i takich, których dalsze trwanie zagrażałoby pokojowi wszechświatowemu, należy nie do poszczególnych państw, wchodzących w skład Ligi Narodów, lecz do Zgromadzenia, to jednak inicjatywa w danej sprawie wyjść musi od jednego z członków, w pierwszym rzędzie od państwa zainteresowanego; takie samo prawo

[2] Grono ekspertów stanowili: amerykanin John A. Davis, anglik William (dzisiaj lord) Finlay i francuzi b. prezydent respubliki i dziekan rady adwokackiej (maître du barreau) w Paryżu Raymond Poincaré, Charles Dupuis członek instytutu, André Weiss, prezydent Stałego Trybunału sprawiedliwości w Hadze i nieodżałowanej pamięci niedawno zmarły Paul Fauchille.

należy również do Rady Ligi Narodów, a zwłaszcza do jej Prezydenta, który, przewodnicząc obradom Rady, nie przedstawia żadnego mocarstwa. Wniosek taki, postawiony na porządek dzienny Zgromadzenia, może być w myśl art. 14 § 2 wewnętrznego regulaminu odrzucony *a limine* większością $^2/_3$ głosów; w przeciwnym razie wniosek idzie do komisji, gdyż każde państwo, wstępując do Ligi Narodów, przyjęło *eo ipso* postanowienia art. 5 Paktu o komisjach, jako o jednym ze sposobów informowania się w sprawach, dotyczących Ligi. Wniosek Komisji winien być postawiony na porządek dzienny najbliższej Sesji plenarnej i przez nią zgodnie z postanowieniami Paktu załatwiony.

Zachodzi jednak pytanie, czy uchwała Zgromadzenia, zawierająca „zalecenie" ponownego rozważenia postanowień danego traktatu, winna być jednomyślną, czy też może zapaść większością głosów, a przedewszystkiem, czy w obu wypadkach głosy państw zainteresowanych mają być wzięte pod uwagę.

Rostrzygnięcie ostatniego pytania w sensie negatywnym nie może, zdaniem naszem, podlegać żadnej wątpliwości. Jeśliby vota państw zainteresowanych mogły istotnie zaważyć na szali głosowania, wystarczyłby sprzeciw jednego z nich, aby sparaliżować całą akcję. A w takim razie czy nie należałoby zapytać, jaki sens miałoby wogóle zamieszczenie w Pakcie Ligi Narodów art. 19 wraz z jego nieokreśloną i nieuchwytną procedurą, skoro na drodze bezpośrednich rokowań sprawa niewątpliwie znacznie prościej i prędzej dałaby się załatwić: przeciwne zdanie, być może pod względem ściśle formalnym zupełnie słuszne, nie da się obronić z punktu widzenia zwykłej logiki, nie mówiąc już o zasadzie nemo iudex in sua causa[1]. Dodać należy, że ustęp 6 art. 15 Paktu pozwala przywiązywać skutki prawne do uchwały, powziętej głosami

[1] Por. von Buelow l. c. str. 294 i Schücking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes 1923 str. 663: „denn sonst würden sie (strony zainteresowane) gewissermassen als Richter in eigner Sache auftreten". Por. też S. D. N. Actes de la deuxiéme Assemblée, (Séances Plénières) t. II str. 46 i 95.

członków Rady i większości członków Ligi, nie licząc przedstawicieli stron zainteresowanych[1].

Pozostaje do rozstrzygnięcia drugie pytanie: czy zalecenie, o jakiem wspomina art. 19 Paktu ma być postanowione większością głosów, czy też dla ważności uchwały konieczną jest jednomyślność?

W systemie Paktu Ligi Narodów i w myśl zasady równości państw obowiązuje przepis zasadniczy, że z wyjątkiem wyraźnych postanowień lub klauzul uchwały Zgromadzenia lub Rady zapadają jednomyślnie („*sont prises à l'unaminité, require the agreement of all the Members*", natomiast wszystkie kwestje proceduralne („*toutes questions de procédure, all matters of procedure*") mają być rozstrzygane większością głosów.

Jasną jest rzeczą, że uchwała Zgromadzenia, mająca na celu zalecenie rewizji traktatu międzynarodowego, niema nic wspólnego z kwestjami proceduralnemi, z tego też względu zalecenie takie winno być uchwalone nie inaczej, jak jednomyślnością, z wyjątkiem, rzecz prosta, głosów państw zainteresowanych, które w tym wypadku nie są zupełnie brane pod uwagę.

Ale z wyraźnem, jasnem i niepodlegającem żadnej wątpliwości brzmieniem art 5 Paktu nie chce liczyć się opinja publiczna tych krajów, które, jak Niemcy lub Węgry, dążą *per fas et nefas* do zwalenia niektórych przynajmniej postanowień traktatu wersalskiego[2]. Opierając się na precedensie, jaki

[1] Można w tym względzie powołać się też na opinję (o charakterze doradczym) Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze z d. 21 listopada 1925 r. (zob. Ehrlich. Prawo Narodów 1927 nr 267), wydaną na żądanie Rady Ligi Narodów w sprawie ewentualnej decyzji Rady, mającej ustalić granice Iraku na wypadek, gdyby Wielka Brytanja i Turcja nie doszły w tej kwestji bezpośrednio do porozumienia. Trybunał wypowiedział zdanie, że obie strony zainteresowane mają prawo brać udział we wszystkich naradach Rady i w jej głosowaniu, ale że ich głosy nie mogą stanowić o braku jednomyślności.

[2] Por. mowę Stresemann'a w Reistagu 18 maja 1925 r. „Eine gewaltsame Aenderung seiner Ostgrenze herbeizuführen hat Deutschland nicht die Macht und nicht den Willen. Es giebt aber Niemand in Deutschland, der aufrecht anerkennen könnte, dass die in flagranten Widersprüch mit den Selbst bestimmungsrecht der Völker gezogene Grenze in Osten, eine für immer unabänderliche Tatsache sei". (por. Frankfurter Zeitung 18 mai 1925).

miał istotnie podczas obrad pierwszego Zgromadzenia w d. 14 grudnia 1920 r.. gdy przewodniczący Paul Hymans ze względu na niemożność uzyskania jednomyślności w pewnej kwestji zaproponował uchwalenie rezolucji w postaci nie postanowienia (*décision*), lecz dezyderatu (*voeu*), mogącego być przyjętym większością głosów [1], pisarze niemieccy i węgierscy twierdzą, że zalecenie (*invitation*, *advise*), o którem mówi art. 19 Paktu, jest w gruncie rzeczy tylko dezyderatem, do którego przyjęcia wystarcza najzupełniej większość głosów [2]. Ale Pakt Ligi Narodów nie odróżnia zaleceń od postanowień albo rezolucyj, przebieg zaś dyskusji, jaka miała miejsce w pierwszej komisji drugiego Zgromadzenia Ligi Narodów w 1921 r. wskazuje, że zdaniem większości jej członków zalecenie, skierowane przez Zgromadzenie do jednego z państw, posiadających w niem swego przedstawiciela, a więc podpadające pod art. 19 Paktu, jest w całem znaczeniu tego słowa uchwałą (r é s o l u t i o n), nie zaś dezyderatem (v o e u), będącym tylko wyrazem woli tych członków, którzy nań głosowali, i z tego względu powziętem być musi j e d n o m y ś l n i e [3].

Ale to jednomyślnie przez wszystkich członków Zgromadzenia Ligi Narodów powzięte zalecenie zachowuje jednak charakter dezyderatu nieobowiązującego prawnie państwa zainteresowane, gdyż dopóki Liga Narodów nie posiada znaczenia super-państwa, posiadającego własny skarb i rozporządzającego własną armją, a więc będącego w stanie faktycznie narzucić swoją wolę państwom poszczególnym, dopóty jej uchwały, rezolucje, zalecenia, postanowienia czy rady posiadać będą jednakowo i zawsze charakter li tylko zobowiązań naturalnych. Nawet wyraźna odmowa wykonania zalecenia Zgromadzenia Ligi Narodów przez państwo zainteresowane

[1] „A mon sens, quand on lit avec attention le texte, on constate qu'il ne formule qu'un voeu. Je propose de lui donner la forme officielle d'un voeu de façon qu'il y ait son caractère propre. Ainsi nous pourrons le voter à la simple majorité" (por. S. D. N. A c t e s d e l a P r e m i è r e A s s e m b l é e (S é a n c e s P l é n i è r e s) s t r. 529—535).

[2] Por. S c h ü c k i n g u n d W e h b e r g l. c. s t r. 335, G o e l l n e r l. c. s t r. 89—93.

[3] S. D. N. A c t e s d e l a D e u x i è m e A s s e m b l é e (C o m m i s s i o n s) t. I s t r. 95 i n a s t.

nie wydaje się nam prawnie niemożliwą. Inaczej jednak przedstawia się sprawa z praktycznego punktu widzenia. Jest bowiem rzeczą oczywistą i nie potrzebującą udowodnienia, że strony zainteresowane w olbrzymiej większości wypadków nie będą mogły uchylić się od przyjęcia zalecenia, danego im w interesie powszechnego dobra przez całą bez wyjątku społeczność międzynarodową: w zaleceniu takiem nie trudno dostrzec poważnego czynnika moralnego, który może zmusić strony do przystąpienia do zaleconej im rewizji traktatów. To właśnie w najwyższym stopniu skuteczne oddziaływanie na moralną stronę psychiki narodów musieli mieć na względzie twórcy Ligi Narodów, ustanawiając w jej Pakcie zasadę jednomyślności [1].

Tylko, że sam fakt wystąpienia w Zgromadzeniu z wnioskiem o takie zalecenie może pociągnąć za sobą nieobliczalne w skutkach następstwa. Należy się obawiać, że dyskusja, jaka nad wnioskiem komisji na sesji plenarnej rozwinąć się musi, dyskusja publiczna, a prowadzona w licznem zebraniu, w kwestjach wysoce drażliwych, delikatnych, zdolnych zadrasnąć łatwo zrozumiałą nadczułość państw zainteresowanych, zbliżona poniekąd w swej treści do aktu oskarżenia, przyczyni się raczej do zadrażnienia niż do załagodzenia stosunków, do wywołania nowych konfliktów i nieporozumień, nie zaś do pogodzenia starych sprzeczności. A jednak dyskusji takiej uniknąć się nie da, chyba że w Zgromadzeniu znajdzie się odrazu większość $^2/_3$ głosów, która przedstawiony sobie wniosek na mocy § 2 art. 14 Regulaminu Wewnętrznego bez dyskusji odrzuci.

Przedstawmy sobie, jaką burzę w Zgromadzeniu Ligi Narodów wywołałoby wprowadzenie na porządek dzienny jego obrad ewentualnego wniosku Niemiec o rewizję granicy wschodniej lub Węgier — o zniesienie postanowień traktatu w Trianon, wykluczających dynastję Habsburgów od korony i tronu Arpada!

Należy więc szukać drogi wyjścia z sytuacji, która w pewnych wypadkach mogłaby istotnie stać się groźną dla pokoju

[1] Por. L a w r e n c e. T h e S o c i e t y o f N a t i o n s N. Y. 1919 s t r. 163. „Liberty in the sense of being free to do what just one pleases spellssavagery".

europejskiego i sprowadzić na świat współczesny klęskę nowej wojny. I pod tym względem trudno zaprzeczyć, że art. 19 Paktu Ligi Narodów przedstawia pewną analogję i podobieństwo do art. 12 polskiego traktatu o mniejszościach 1919 r., powtórzonego mniej więcej dosłownie przez inne traktaty mniejszościowe, artykułu, który przestał być groźnym tylko na skutek odpowiednio obmyślanych i przeprowadzonych zmian proceduralnych.

Wiemy, że art. 12 polskiego traktatu o mniejszościach dawał pierwotnie każdemu członkowi Rady Ligi Narodów prawo zwracania uwagi Rady na przekroczenie lub niebezpieczeństwo przekroczenia przez Polskę któregokolwiek z zobowiązań w przedmiocie ochrony mniejszości etnicznych, językowych i kulturalnych, i że takie same zastrzeżenia znalazły się również w pozostałych traktatach, zawartych przez Główne Państwa Sprzymierzone i Stowarzyszone z rządami innych państw. Rychło jednak spostrzeżono się, że utrzymanie nadal przewidzianego przez wspomniany artykuł stanu rzeczy grozi poważnemi komplikacjami natury międzynarodowej, i że należałoby zapobiec grożącemu niebezpieczeństwu za pomocą zmiany procedury postępowania w tych sprawach. Zgodnie z tem założeniem Rada Ligi Narodów zreformowała procedurę w ten sposób, że dziś każda petycja czy skarga mniejszości może być w razie potrzeby zgilotynowaną bezapelacyjnie w najpierwszej fazie postępowania, zanim jeszcze dostanie się przed forum Rady Ligi Narodów. Niebezpieczeństwo ewentualnej scysji pomiędzy państwami z tego tytułu zostało w danym wypadku najzupełniej zażegnane.

Taką samą zmianę procedury w zastosowaniu do art. 19 Paktu zaproponował prawnik francuski Charles Dupuis, wezwany w charakterze rzeczoznawcy w sprawie pomiędzy Boliwją a Chili w kwestji rewizji traktatu pokoju 1904 r. W konsultacji swej, datowanej 7 lipca 1921 r., kwestjonuje on wogóle prawo Zgromadzenia Ligi Narodów do zajęcia się tą sprawą z uwagi na to, że, jego zdaniem, „zalecenie", o jakiem wspomina art. 19 Paktu, winno być poprzedzone odpowiedniem przygotowaniem sprawy na drodze dyplomatycznej i uzyskaniem uprzedniej jednomyślnej zgody mocarstw *in merito* przed

rozpoczęciem dyskusji w samem Zgromadzeniu[1]. Niezależnie od tego, uczony członek Instytutu jest zdania, że kwestja rewizji granic nie może nigdy stać się przedmiotem zalecenia Zgromadzenia Ligi Narodów, albowiem każde państwo, wstępując do Ligi, podpisuje niejako milcząco art. 10 Paktu, zobowiązujący je do szanowania całości i nienaruszalności granic swego sąsiada.

W swoim czasie mieliśmy sposobność wyjaśnić, że art. 10 Paktu, zobowiązujący państwa do szanowania oraz chronienia przed wszelką napaścią cudzej zewnętrznej nietykalności terytorjalnej i niepodległości politycznej, nie stanowi bynajmniej ostatecznego na wieki wieków ustalenia granic państwowych w dzisiejszej ich postaci, że przeczy temu przedewszystkiem wypływające z Wilsonowskiej doktryny o samostanowieniu narodów i uznane przez art 1 Paktu wrodzone prawo każdej społeczności, wchodzącej d z i ś w skład tego czy innego państwa, do stworzenia j u t r o swej własnej narodowości, a co zatem idzie i państwa, skoro rozwinie w sobie poczucie swej istotnej, swoistej odrębności, i że mówić na serjo o wieczystem trwaniu traktatów międzynarodowych, konstytucyj lub urządzeń społecznych czy wreszcie granic znaczyłoby obracać się w sferze myślowych absurdów. Pod tym więc względem opinja uczonego członka Instytutu francuskiego nie wydaje się nam możliwą do przyjęcia. Wprawdzie chodziło mu zupełnie słusznie w sprawie sporu Boliwji z Chili o uniknięcie niebezpiecznej i drażliwej dyskusji na Zgromadzeniu Ligi Narodów przez odrzucenie samego wniosku *de plano*, ale ten sam skutek mógł być osiągnięty również dobrze przez przyjęcie interpretacji art. 19 w tym sensie, że każde postawienie wniosku o wystąpienie z zaleceniem zmiany traktatów międzynarodowych, nie dających się dłużej utrzymać dla zmienionych okoliczności i mogących dalszem swem istnieniem zagrażać pokojowi wszechświatowemu, musiałoby zawsze poprzedzić odpowiednie porozumienie się pomiędzy sobą wszyst-

[1] Opinje ekspertów w sporze Brazylji z Chili w kwestji rewizji traktatu 1904 r. zawiera L e L i v r e R o u g e d e l a D é l é g a t i o n d e C h i l i à l a P r e m i è r e A s s e m b l é e d e l a S. D. N. G e n è v e 1922. Nie mając pod ręką tego zbioru, cytuję konsultację Charles'a Dupuis podług G o e l l n e r a l. c. s t r. 53—68.

kich członków Ligi Narodów na drodze dyplomatycznej z obowiązkowem osiągnięciem jednomyślności, z wyjątkiem, rzecz prosta, państw zainteresowanych. Z odnośną inicjatywą co do podjęcia rokowań mógłby wystąpić po wpłynięciu wniosku do Ligi jej Sekretarz Generalny, w którego kompetencji jest właśnie przedsiębranie środków, mających na celu ułatwienie zbadania i rozważenia każdego sporu (art. 15).

Taka właśnie interpretacja art. 19 Paktu usuwa niebezpieczeństwo groźnego dla Europy podrażnienia stosunków międzynarodowych, które nie omieszkałoby nastąpić niezawodnie na wypadek oddania pod rozpatrzenie Zgromadzenia Ligi Narodów zasadniczego sporu pomiędzy dwoma państwami bez uprzedniego przygotowania sprawy w ciszy kancelaryj dyplomatycznych. Dopiero wówczas uchwała czy zalecenie Zgromadzenia, stwierdzająca jednomyślną w danej kwestji opinję wszystkich mocarstw posiadać będzie istotne znaczenie moralnie obowiązującego nakazu dla niezgadzających się z tą jednomyślnością państw zainteresowanych. Ten właśnie cel, zdaniem naszem, mieli na oku twórcy Paktu Ligi Narodów, kiedy, potwierdzając leżącą w założeniu klauzuli r e b u s s i c s t a n t i b u s zasadę, iż każdy traktat międzynarodowy zachowuje moc obowiązującą tylko dopóty, dopóki faktycznie istnieją warunki, jakie powołały go do życia, zredagowali w sposób umyślnie dość nieokreślony tekst art. 19: „Zgromadzenie może od czasu do czasu zalecić członkom Ligi, aby przystąpili do ponownego zbadania traktatów, które nie dadzą się już zastosować i (a i n s i q u e, a n d, w tłómaczeniu polskiem o r a z) położenia międzynarodowego, którego dalsze trwanie mogłoby zagrozić pokojowi świata".

Zachodzi jednak pytanie, czy art. 19 Paktu robi w tym wypadku j u n c t i m pomiędzy rozpatrzeniem traktatów, niedających się już zastosować, a położeniem międzynarodowem, zagrażającem pokojowi wszechświatowemu? Naszem zdaniem artykuł ten interpretować należy w tym sensie, że przedmiotem zalecenia ma być rewizja traktatów międzynarodowych, ale tylko takich, które już przestały odpowiadać zmienionym stosunkom, n a s k u t e k c z e g o wytworzyła się zagrażająca pokojowi wszechświatowemu sytuacja międzynarodowa. To znaczy, że art. 19 Paktu nie znosi bynajmniej klauzuli r e b u s

s i c s t a n t i b u s, pozostawiajac po dawnemu możność rozwiązania na jej drodze zobowiązań traktatowych, które na skutek zasadniczej zmiany warunków nie dadzą się już dzisiaj utrzymać, w tych zaś wypadkach, w których pozatem mogłoby zachodzić niebezpieczeństwo zakłócenia pokoju europejskiego, ustala ze względu na doniosłość tego zagadnienia nową procedurę tak obmyśloną, aby presją jednomyślnej opinji publicznej, a więc zgodnie z podstawowemi zasadami Wilsonizmu, zmusić w interesie powszechnego dobra oporne państwo do zmiany swego nieprzejednanego stanowiska.

Rewizja traktatów międzynarodowych pomimo zamieszczenia w Pakcie Ligi Narodów specjalnego artykułu 19, poświęconego tej kwestji, jest dziś po wojnie zagadnieniem niemniej trudnem i skomplikowanem, jak i przed wojną. Interpretacja tego artykułu w literaturze niemiecko-węgierskiej dąży do ułatwienia rewizji; grają tu niewątpliwie główną rolę cele polityczne, chęć zniesienia przepisów znienawidzonego traktatu wersalskiego w sprawie odszkodowań, przedewszystkiem zaś w sprawie nieobjętych przez układy w Locarno wschodnich granic Niemiec tudzież postanowień traktatów w Saint Germain-en-Laye i Trianon krępujących Austrję w jej wolności rozporządzania swoją niepodległością, a Węgry w przywróceniu na tron Arpada dynastji Habsburgów. Spór pomiędzy Brazylją a Chili, zakończony cofnięciem wniosku przez Boliwję, nie przyniósł decydujących wskazówek w tej mierze, jednakże sam fakt dobrowolnego cofnięcia wraz z treścią opinij rzeczoznawców zdaje się wskazywać na to, że akcję Boliwji w Zgromadzeniu Ligi Narodów należało uważać zgóry za przegraną.

W każdym razie rewizji w drodze, wskazanej przez art. 19 Paktu, zdaniem naszem podlegać mogą tylko takie traktaty, których dalsze utrzymanie, stojąc w sprzeczności z całokształtem stosunków dzisiejszych, zagrażałoby j e d n o c z e ś n i e pokojowi wszechświatowemu. Do takich należą istotnie traktat wersalski, traktat w Saint Germain-en-Laye i traktat pokoju w Trianon, albowiem odszkodowania wojenne, rewizja granic wschodnich Niemiec, kwestja przyłączenia się Austrji do Niemiec lub objęcia tronu węgierskiego przez czternastoletniego arcyksięcia Ottona, dzisiejszego wychowańca

jednego z kollegjów jezuickich w Belgji—są to wszystko sprawy, od których nieostrożnego poruszenia wybuchnąć może pożar wojenny.

Ale traktaty o mniejszościach do rzędu tych brzemiennych w groźne dla pokoju europejskiego skutki nie należą, a gdzie chodzi o zabicie komara, tam nie ma co uciekać się do karabinu maszynowego, zwykły klaps wystarczy. Tembardziej, że zniesienie ich postanowień na mocy jednostronnego zarządzenia władzy państwowej z powołaniem się na klauzulę rebus sic stantibus nie znosi bynajmniej zagwarantowanych przez konstytucję praw obywatelskich i wolności, osoby i mienia tudzież tolerancji religijnej i równości politycznej, gdyż państwo, któreby te prawa człowieka i obywatela z konstytucji swej faktycznie wykreślilo, postawiło by samo siebie dobrowolnie poza obręb rodziny narodów cywilizowanych, narażając się w dodatku, jak dawniej Turcja, na niebezpieczeństwo interwencji państw obcych z motywów ogólno humanitarnych.

Zarzucą nam może, że jeśli prawa jednostki, uznane przez nas w traktacie o mniejszościach z d. 28 czerwa 1919 r. weszły istotnie do naszego wewnętrznego ustawodawstwa konstytucyjnego, to specjalna ich gwarancja i ochrona na mocy art. 12 tego traktatu stanowi w dalszym ciągu instytucję prawa Narodów. Z formalnego punktu widzenia — oczywiście tak, ale nam chodzi o treść stosunku, nie o jego formę. Jak mieliśmy sposobność wykazać na swojem miejscu, gwarancja ta i ochrona późniejszemi uchwałami Rady Ligi Narodów została sprowadzona w dosłownem znaczeniu do zera. Opieka Ligi Narodów nad mniejszościami rasowemi, językowemi i religijnemi istnieje dziś tylko na papierze. Zniesienie traktatów mniejszościowych jednostronnem zarządzeniem państwa zainteresowanego w niczem dzisiejszej sytuacji nie zmieni i zmienić nie może.

Pozostawałby drugi zarzut: art. 12 stanowi wyraźnie, iż nasze zobowiązania traktatowe w sprawie mniejszości nie mogą być zmienione inaczej jak za zgodą większości Ligi Narodów. Ale trzeba umieć czytać akty międzynarodowe, aby treść ich należycie wyrozumieć. Art. 19 Paktu zawiera jednocześnie potwierdzenie zasady, leżącej u podstaw t.zw. klauzuli

rebus sic stantibus, i jednocześnie ograniczenie wypadków jej stosowania, stoi więc w ścisłym związku z protokułem londyńskim 1871 r., który, jak wiemy, uznając jednostronnie przez rząd rosyjski zarządzone zniesienie neutralizacji morza Czarnego, wprowadził ostatecznie tę klauzulę do współczesnego prawa Narodów. Artykuł 19 Paktu jest więc tylko powtórzeniem *pium desiderium*, wygłoszonego przez konferencję londyńską 1871 r. na samym początku obrad (17 stycznia), po czem niezwłocznie (13 marca) zapadła uchwała, uznająca formalną słuszność zarządzenia rządu rosyjskiego. Podkreślamy niezwłocznie, albowiem dwumiesięczny okres czasu, jaki przedziela uchwałę od daty protokułu pierwszego posiedzenia, tłómaczy się tem, że ówczesny delegat Francji na konferencję londyńską książe de Broglie na skutek ówczesnych wypadków wojennych przybył do Anglji ze znacznem opóźnieniem i protokuł z d. 17 stycznia dopiero w d. 13 marca, to jest tego samego dnia, w którym zapadła uchwała merytoryczna, podpisał.

Strzeszczając to wszystko, co dotychczas było powiedziane, dochodzimy w rezultacie do wniosków następujących.

Każdy traktat międzynarodowy zawiera domniemanie, że wypływające zeń dla obu stron zobowiązania zachowają moc dopóty, dopóki warunki, które spowodowały zawarcie umowy, pozostają zasadniczo nie zmienionemi. Istnienie takiego domniemania w znaczeniu stałej normy prawa Narodów (clausula rebus sic stantibus) uznał wyraźnie protokuł londyński 17 stycznia 1871 r., a potwierdził w ostatnich czasach art. 19 Paktu Ligi Narodów, Zgodnie z tem domniemaniem każde mocarstwo w razie zasadniczej zmiany stosunków, nie odpowiadających już zupełnie temu stanowi rzeczy, jaki w swoim czasie uwarunkował powstanie jego zobowiązania, ma prawo jednostronnem zarządzeniem ogłosić swe zobowiązanie za wygasłe. Wyjątek z tego prawidła stanowią takie nie dające się nadal utrzymać traktaty, które noszą w sobie pierwiastek niebezpieczeństwa dla pokoju wszechświatowego: powaga sytuacji wymaga w tym wypadku zastosowania specjalnej procedury, którą przewiduje art. 19 Paktu.

Zobowiązania Polski z traktatu o mniejszościach 28 czerwca 1910 r. na skutek zamieszczenia odnośnych postanowień

w konstytucji 17 marca 1921 r. posiadają dziś tylko charakter zobowiązań formalnych, których zniesienie wewnętrznej treści tych postanowień w znaczeniu przepisów Powszechnego Prawa Ludzkości w niczem dotknąć nie może. To też nic nie stoi na przeszkodzie, aby Rząd Polski w stosownej chwili złożył Radzie Ligi Narodów, której Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone przekazały pieczę nad mniejszościami i nad traktatem o mniejszościach, oświadczenie, że traktat z d. 28 czerwca 1919 r. uważa dla siebie za nadal nieobowiązujący, i przeprowadził uznanie swego punktu widzenia na drodze, wskazanej przez protokuł londyński 1871 r., podkreślając przytem raz jeszcze, iż odnośne postanowienia co do mniejszości zostały uznane za prawa zasadnicze i wprowadzone do konstytucji, i że jako normy ustawodawstwa wewnętrznego wytrzymały już próbę czasu [1].

---

[1] W literaturze polskiej interpretacją art. 19 Paktu zajmują się Aliński. Możliwość rewizji traktatów według Paktu Ligi Narodów (Przegląd Polityczny Maj 1927 str. 161—180) i Dr. S. T. Art. 19 Paktu Ligi Narodów 1922 r.; ostatni zdaje się nie wiedzieć o istnieniu w Prawie Narodów klauzuli *rebus sic stantibus*.

ANNEKS

TŁÓMACZENIE Z FRANCUSKIEGO.

MEMORJAŁ

ŻYDOWSKICH DELEGACYJ W PARYŻU W OBRONIE MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH.

DO

ICH EKSCELENCYJ PANA PREZYDENTA i PANÓW DELEGATÓW NA KONFERENCJĘ POKOJOWĄ.

Komitet Delegacyj przy Konferencji Pokojowej, działający w imieniu różnych podpisanych organizacyj i zastępujący 9 miljonów żydów, ma zaszczyt przedłożyć Panu propozycje, mające za przedmiot ochronę różnych mniejszości narodowych, religijnych, etnicznych lub językowych w Bułgarji, Estonji, Finlandji, Grecji, Litwie, Polsce, Rumunji, Rosji, Czechosłowacji, Ukrainie, Jugosławji i innych krajach Europy Wschodniej i Środkowej i prosi Panów wciągnąć je łaskawie do odnośnych traktatów pokojowych, które stanowią przedmiot postanowień Panów z zastrzeżeniem prawa zaproponowania tych zmian, które ze względu na specjalne warunki, istniejące w niektórych z powyżej przytoczonych krajów, mogłyby być niezbędne.

I.

Państwo X. przyjmuje wobec mocarstw sprzymierzonych następujące zobowiązania, uznając ich charakter międzynarodowy i poddając je pod jurysdykcję Ligi Narodów.

§ 1. Bez jakiejkolwiek prawnej lub innej procedury Państwo X. uznaje i ogłasza jako korzystające z pełni równouprawnienia obywatelskiego a) wszystkie osoby, urodzone na terytorjum, przyznanem mu na mocy niniejszego traktatu, które dotychczas nie otrzymały naturalizacji w innym kraju i które w jakimkolwiek okresie czasu, począwszy od 1 sierpnia 1909 r. na tem terytorjum przebywali lub posiadali tam miejsce zamieszkania, lub którzy dowiedli swej łączności z tem

terytorjum od wyżej wspomnianej daty posiadaniem paszportu, wydanego im przez państwo obce lub poprzednie, b) wszystkie osoby, zamieszkujące to terytorjum 1 sierpnia 1914 r. c) wszystkie osoby, które po tej dacie urodziły się w państwie X i podlegają jego jurysdykcji.

Każda osoba, należąca do kategorji a) i b) może w ciągu lat dwóch od daty nabrania mocy obowiązującej przez traktat obecny optować o swoje obywatelstwo poprzednie.

§ 2. Państwo X oświadcza, że wszyscy jego obywatele korzystać będą z jednakowych praw cywilnych, religijnych, narodowych i politycznych bez różnicy pochodzenia, rasy, narodowości, języka albo religji i obowiązuje się bronić wolności i mienia wszystkich swoich mieszkańców i zapewnić im swobodę we wszystkiem, co dotyczy religji i zewnętrznego wykonywania związanego z nią kultu.

§ 3. Żadne z powyżej przytoczonych praw nie może być pomniejszonem, żadne wyłączenie, niezdolność lub ograniczenie nie może być ustanowionem w drodze ustawodawczej lub innej z przyczyn rasowych, narodowościowych lub religijnych, nikomu też nie będzie odmówioną jednakowa dla wszystkich obrona praw. Wszystkie sprzeczne ustawy, dekrety i zarządzenia niniejszem znoszą się.

§ 4. Prawo jednostki posługiwania się mową lub mowami mniejszości narodowej państwa X w handlu, w użyciu prywatnem, na zebraniach publicznych i w prasie, również jak przed różnemi trybunałami sądowemi zarówno ustnie jak i na piśmie nie może podlegać ograniczeniu; żadnej mniejszości narodowej nie może być zabronionem używanie swej mowy w szkołach lub innych instytucjach, ani nie może być kwestjonowaną ważność aktu lub dokumentu ze względu na język, w jakim zostały sporządzone. Szkoły, które posługującą się mową mniejszości narodowej, korzystają, pod warunkiem,że program ich odpowiada ogólnie przyjętemu programowi, z równych praw jak i inne szkoły tego stopnia. Wszystkie dotychczasowe ograniczenia, dotyczące używania mowy, zostają odwołane.

§ 5. Państwo X uznaje różne mniejszości narodowe swojej ludności za tyleż różnych organizacyj autonomicznych, które jako takie, posiadają równe prawa co do zakładania szkół i innych religijnych, wychowawczych, dobroczynnych

i społecznych instytucyj, tudzież zarządzania niemi. Każda jednostka może na podstawie wyraźnego oświadczenia wystąpić z mniejszości, do której należy. Na mocy dosłownego brzmienia artykułów tego rozdziału mniejszość żydowska stanowi mniejszość narodową, która korzysta ze wszystkich praw w tych artykułach wymienionych.

§ 6. Państwo X zgadza się, że tam, gdzie zakładanie i utrzymanie szkół i innych instytucyj religijnych, wychowawczych, dobroczynnych i społecznych obciąża państwo, departament, gminę lub inny budżet, opłacany z funduszów pnblicznych, każdej mniejszości narodowej ma być przyznana stosunkowa kwota tych funduszów, która każdorazowo w odnośnej dziedzinie będzie uchwaloną podług stosunku cyfry mniejszości do ogólnej cyfry ludności. Pozatem organy każdej mniejszości narodowej mają prawo nakładać obowiązkowe podatki na członków tej mniejszości.

§ 7. Państwo X przyznaje każdej mniejszości narodowej prawo przyczyniania się w pewnym stosunku do tworzenia różnych pochodzących z wyborów korporacyj państwowych, departamentalnych, gminnych oraz innych. Stosunek ten będzie określony dla każdego okręgu na podstawie numerycznego stosunku mniejszości do ogólnej cyfry ludności. Przedstawiciele ich będą wybierani przez niezależne kollegja wyborcze, albo innym sposobem, zapewniającym tym mniejszościom narodowym równą narodową reprezentację proporcjonalną.

§ 8. Osoby, które obchodzą dzień odpoczynku innego dnia niż w niedzielę, nie mogą być zmuszane tego dnia lub w inne ich dni świąteczne do wykonywania robót, uważanych przez ich przepisy religijne za przekroczenia, nie będzie im też wzbronione w niedziele lub inne dnie świąteczne zajmować się swemi interesami.

§ 9. Państwo X uznaje, że powyżej przytoczone zobowiązania stanowią integralną część składową jego ustawodawstwa konstytucyjnego w znaczeniu deklaracji prawnej, która nie może być ograniczoną ani przez ustawę, ani przez rozporządzenie lub urzędowe działanie i nie może być z niemi sprzeczną; o ileby wspomniane zobowiązania zostały przez nie naruszone, ustawy takie, rozporządzenia i urzędowe działania będą nieważne i pozostaną bez skutku. Żadne z po-

KS. ARCHIWALNY 8923 I
BIBLIOTEKA W GIŁAWOTONY

przednich postanowień nie będzie mogło być zmienionem bez zezwolenia Ligi Narodów.

§ 10 zawiera postanowienia, że każda mniejszość narodowa w razie pogwałcenia lub niewykonania wyliczonych postanowień ma prawo przedłożyć skargę Lidze Narodów.

II.

Strony, podpisujące traktat niniejszy, którego część stanowi rozdział niniejszy, jak również i każda mniejszość, dotknięta przez pogwałcenie lub niedotrzymanie któregokolwiek z postanowień niniejszego traktatu, będą upoważnione do przedłożenia swych reklamacyj w przepisanej formie Lidze Narodów oraz każdemu stworzonemu przez nią Trybunałowi.

Prosimy Pana, Panie Prezydencie, i Panów, Panowie Delegaci, przyjąć zapewnienie naszego zaufania w Wasze poczucie sprawiedliwości i łączymy wyrazy wysokiego szacunku.

W imieniu Komitetu Delegacyj Żydowskich Konferencji Pokojowej, składającego się z przedstawicieli następujących krajów i organizacyj:

Ameryka, Stany Zjednoczone: Amerykański Kongres Żydowski — *Ameryka, Kanada*: Kanadyjski Kongres Żydowski — *Galicja Wschodnia*: Żydowska Rada Narodowa — *Włochy:* Komitet gmin federacyjnych sjonistycznych, Związek rabinów—*Palestyna:* Konstytuanta Żydowska—*Polska*: Żydowska Rada Narodowa—*Rumunja*: Urzędowe przedstawicielstwo federacyj sjonistycznych, Związek tubylców izraelitów, Związek Poale-Sion — *Rosja*: Żydowska Rada Narodowa — *Czechosłowacja:* Żydowska Rada Narodowa—*Ukraina*: Żydowskie Zgromadzenie Narodowe. Organizacje Amerykańskiego Komitetu Żydowskiego Bnai—Brith, Organizacja Sjonistów. Upoważnenia na piśmie: *Grecja*: (Saloniki), *Siedmiogród, Bukowina.*

PREZYDJUM KOMITETU.

Prezydent: Julian W. Mack. Vice-prezydenci: Louis Marshall, Léon Reich, Izrael Rosoff, Nahum Sokołow, Menahem Ussischkin. Członek Prezydjum: Harry Cutler, Sekretarz Generalny: Leo Motzkin.

BIBLJOTEKA W BIAŁYMSTOKU Publiczna Miejska
10207
KSIĄŻNICA PODLASKA im. Łukasza Górnickiego
Nr 3923.A
KS. ARCHIWALNY w Białymstoku

SPIS RZECZY.

Str.

INTRODUCTION (SUMMARY) . . . VII—XIII

WSTĘP. . . . . XV—XXIV

ROZDZIAŁ I.

Program Wilson'a i jego koncepcja państwa narodowego.—Ochrona mniejszości w znaczeniu obrony indywidualnych praw jednostki, nie zaś obrony zbiorowych praw społeczności mniejszościowych.—Zarzuty, stawiane koncepcji traktatów o mniejszościach.—Istota suwerenitetu państwowego.—Powszechne Prawo Ludzkości.—Art. 93 Traktatu Wersalskiego, traktat o mniejszościach 1919 r. i art. 109 Konstytucji 17-go marca 1921 r. . . . . 1 — 27

ROZDZIAŁ II.

Rasa, język, religja.—Indywidualizm ludów germańskich.—Uprawnienia osobiste wobec państwa.—Francuska i niemiecka koncepcja suwerenitetu.—Teorja narodowości.—Stanislao Mancini i Ernest Renan.—Ludzie kolorowi.—Narodowość a język.—Religja a narodowość . . . 27 — 57

ROZDZIAŁ III.

Interwencja i nieinterwencja.—Rewolucja Francuska i Święte Przymierze.—Doktryna Monroë'go.—Interwencja z pobudek humanitarnych i ochrona mniejszości religijnych, etnicznych i językowych na drodze obrony praw ogólnoludzkich.—Interwencja Europy na rzecz Polski w 1831 i 1863 r. . . . . 53 — 90

ROZDZIAŁ IV.

Str.

Programy Ententy i Koalicji na wypadek zwycięstwa. — Akcja organizacyj socjalistycznych. — Program Wilson'a na gruncie psychiki amerykańskiej. — Obce pierwiastki w państwie narodowem i konieczność uregulowania sprawy mniejszości. — Los byłych kolonji niemieckich i posiadłości tureckich w Azji Mniejszej z przeważającą ludnością nieturecką. — Projekt Smuts'a. Doktryna mandatów międzynarodowych i anglosaska koncepcja powiernictwa. — Mandaty międzynarodowe a polityka kolonjalna Wielkiej Brytanji . . . . . 91—133

ROZDZIAŁ V.

Tolerancja religijna, wolność osobista i równość obywatelska. — Kongres Berliński. — Spór o równouprawnienie żydów w Rumunji. — Rennerowska formuła autonomji personalnej szczepów narodowych w dawnej Austrji. — Memorjał Komitetu delegacyj żydowskich przy paryskiej Konferencji Pokojowej. — Traktat o mniejszościach 28 czerwca 1919 r., lettre d'envoi Clémenceau do Paderewskiego i art. 109 Konstytucji 17 marca 1921 r. — Art. 12 Traktatu i sprawozdanie Tittoni'ego. — Stara i nowa procedura przed forum Ligi Narodów . . . . . 134—176

ROZDZIAŁ VI.

Clausula rebus sic stantibus w prawie Narodów. — Protokół londyński 1871 r. w sprawie zniesienia neutralizacji morza Czarnego. — Zniesienie porto-franco w Batumie w 1886 r. — Aneksja Bosnji i Hercegowiny w 1908 r. — Zniesienie konwencyj rosyjsko-mongolskich przez rząd chiński w Pekinie w 1914 r. — Zniesienie kapitulacyj, jurysdykcji konsularnej i protektoratu nad katolikami w państwach wschodnich. — Art. 31 i 435 traktatu wersalskiego. — Interpretacja art. 19 Paktu Ligi Narodów. — Zakończenie . . . . . 177—222

ANNEKS . . . . . 223—228

ERRATA . . . . . 231.

ERRATA

Str.:	not.:	wiersz.:	zamiast:	winno być:
2	2	2 zdołu	légitimité	légitimisme
15		9 „	w. Bethmann	v. Bethmann
36	1	1 zgóry	soverains	souverains
49	1	2 „	1910	1923
63		5 „	1676	1876
64	1	5 zdołu	tout	tous
72		5 „	ze	że
93		7 „	ua	na
129		15 zgóry	governement	government
158	1	1 „	AprIl	14 April
161	1	14 zdołu	universal	universel
161	1	3 „	conrante	courante
169	1	1 zgóry	á	à
179	1	7 „	Seekriegsracht	Seekriegsrecht
183	1	1 „	Lokarno	Locarno
193	1	2 zdołu	wszelkiah	wszelkich
196		8 „	ogóluym	ogólnym
198		1 zgóry	opieką	opiekę
203	1	1 „	97	27
207		8 „	przestanie	przestania
218		13 zdołu	ainsique	ainsi que
215	1	3 „	spellssavagery	spells savagery.

Biblioteka Publiczna
15553
w Białymstoku

13353